



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Análisis de la Iniciativa Mérida en el marco de “la guerra contra las drogas”:

Estudio y propuesta desde la Teoría de las Instituciones

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

LIC. LILIANA CARVAJAL LARIOS

TUTOR: DR. LUIS ALEJANDRO ASTORGA ALMANZA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM

MÉXICO D. F. A ENERO DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“El campo del tráfico de drogas ilícitas, como campo de relaciones sociales complejas que se determinan entre sí y no como fichero policiaco y universo percibido con esquemas maniqueos, está formado no solo por los agentes sociales más activos y visibles, traficantes y policías, sino por otros no menos dinámicos pero mejor protegidos, más difícilmente reconocibles por el alto grado de legitimación social de sus actividades originales o las que se han creado como cobertura.”

“Se tiende a confundir el esquema de la percepción dominante en un momento determinado como el más razonable, objetivo, éticamente aceptable y efectivamente compartido por todos los agentes sociales. Nada más opaco a la comprensión histórica y social del fenómeno que la creencia ciega en el discurso de los funcionarios gubernamentales relacionados con las instituciones responsables de la llamada “lucha contra las drogas” discurso cargado de juicios de valor, generador de informaciones a medias y desinformación, discurso con aspiraciones universalizantes”

Luis Astorga

“Existe una fuerte interacción entre el negocio de las drogas y las medidas políticas diseñadas para atacarlo. La ilegalidad de la economía de la droga (...) ha convertido este mercado en el más extenso y rentable del mundo. Muchas de las características de las estructuras del tráfico y de las técnicas criminales que se emplean, han sido desarrolladas en relación contra estrategias anti drogas y viceversa. Esto ha conducido a una carrera armamentista, envolviendo más y más fuerzas militares, unidades especiales de policía e inteligencia para la lucha contra las drogas. Por otra parte, esto tiene el efecto de presionar a las redes de traficantes de drogas para profesionalizarse aún más, incluyendo mejores técnicas para repeler a sus oponentes directos y reforzar su poder dentro del sistema político.”

Martín Jelsma

ÍNDICE

Introducción	5
1. La teoría de las Instituciones como herramienta de análisis para “la guerra contra las drogas”	12
1.1 Generalidades	12
1.2 La teoría de las Instituciones	14
1.3 Del Viejo institucionalismo al conductismo y la elección racional, base del Nuevo Institucionalismo	18
1.4 Institucionalismo, crimen organizado y “guerra contra las drogas”	22
2. Marco conceptual: Homologando criterios	27
2.1 Conceptos	28
a) Narcotráfico	28
b) Droga	30
c) Crimen Organizado	34
d) Tráfico Ilegal de Sustancias Psicoactivas	37
e) Seguridad Pública	40
f) Seguridad Nacional	44
g) Instituciones	50
h) Corrupción	55
3. Contexto histórico: El problema de las sustancias psicoactivas	59
3.1 La situación global. Remembranza histórica internacional	61
3.1.1 La estrategia estadounidense de seguridad	76
a) El prohibicionismo y la guerra contra las drogas	76
b) Del Acta de Reorganización de la Defensa de 1986 al <i>National Security Strategy</i> (2006-2012)	83
3.2 La situación nacional. Remembranza histórica local	91

3.2.1	El Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia 2006-2012 sobre seguridad en México_____	107
3.2.2	El Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Nacional aproximaciones generales_____	115
4.	La Iniciativa Mérida_____	120
4.1	Iniciativa Mérida e Instituciones_____	131
4.2	Pilar dos de la Iniciativa Mérida: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho_____	132
5.	Frenos y Contrapesos: Propuesta para la generación de una Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad_____	138
a)	La Auditoría Superior de la Federación_____	143
b)	Otras instituciones de regulación: PGR, SHCP (Unidad de Inteligencia Financiera), SRE _____	144
*	La Procuraduría General de la República_____	144
*	La Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP_____	156
*	La Secretaría de Relaciones Exteriores_____	163
c)	Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad_____	169
*	Algunas consideraciones que resolver_____	174
	Conclusiones_____	176
	Referencias Consultadas _____	180

INTRODUCCIÓN

El problema del crimen organizado y la transnacional del tráfico ilegal de sustancias psicoactivas para quienes desconocen del tema o apenas se allegan a él, no es para nada claro. Sí, hay mucha información, pero las fuentes deben ser cuestionadas en el proceso de selección, ya que dentro de ese mundo de información hay documentos no objetivos, sin método, con señalamientos sin documentar las pruebas de lo que se afirma, es decir, no toda la información es esclarecedora, contundente o académicamente aceptable. Hay que enfrentarse a un primer problema que obstaculiza el conocimiento sobre el tema.

Luego, con lo que uno se enfrenta es ¿cómo encajar en un tema que forma parte de la realidad social más dolorosa, que genera temor, que es de información sensible y limitada? ¿Quiénes pueden ayudar a hacer de éste proceso académico, un proceso de conocimiento amigable, que permita avanzar en el esclarecimiento de lo que ocurre en un país que tiene todo que ver, con esta industria transnacional?

Todo esto en una madeja de comunicaciones distantes e incertidumbres cotidianas, atracciones y desarraigos que son el mapa donde en efecto sucede un tráfico ilegal de sustancias psicoactivas, donde opera el crimen organizado, donde existen vínculos opacos entre agentes del gobierno y capos de esta industria, donde se cuestiona cada vez más la capacidad de gobierno y la eficacia y eficiencia de las instituciones nacionales.

Es en este contexto, donde hemos decidido lanzar nuestras preguntas, echarnos a investigar, hacer un trabajo de exploración que pueda ayudarnos y ayudar a quien quiere saber por lo menos una pequeña parte de lo que pasa. Este trabajo de investigación para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, estuvo siempre ayudado, encaminado y fortalecido por la visión de grandes profesores como el Dr. Astorga, la Dra. Aguilera y el Dr. Ortiz, entre otros. De los que hay que reconocer, que sin su ayuda, paciencia y ojo crítico, no se hubiera podido desarrollar la presente investigación.

Por lo que en las siguientes páginas, se encontrará un texto el cual se sostiene de una lectura previa sobre un estado de la cuestión, que colaboró para definir el punto de partida en la Iniciativa Mérida. Donde nos quedó claro que, los trabajos que existen sobre la I. M. se concentran en artículos académicos, literatura de fuentes oficiales que definen qué es, cuáles son sus objetivos, límites y alcances, así como reflexiones y noticias periodísticas o de ONG"s. Estos pueden localizarse a partir de la implementación de ésta política de cooperación internacional, ocurrida hacia finales de 2008, aunque se especulaba su implementación desde 2007. De donde seleccionamos el pilar 2.

Una vez delimitado el tema, hubo que realizarse la tabla de contenido, la cual a final de cuentas, señala a juicio propio, lo que se quiere saber en principio cuando uno se cuestiona sobre el tema. De ahí que la lectura a múltiples trabajos del Dr. Astorga haya sido invaluable.

Por lo que podemos decir, que la presente tesis estudia la Iniciativa Mérida, enfocándose principalmente en su pilar número dos. Utilizando la

Teoría de las Instituciones como proceso metodológico para lograrlo. Ya que la Teoría de las Instituciones concentra técnicas descriptivas-inductivas, formales-legales e histórico-comparativas, que permiten comprender el contexto en el cual se ha desarrollado la estrategia internacional y nacional del combate al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, o “guerra contra las drogas”.

Una vez en marcha, nuestra exploración nos fue llevando a definir el planteamiento del problema que implica dicha “guerra contra las drogas” y la falta de mecanismos de control institucional. En este proceso, estudiamos los hechos históricos que influyeron en la aplicación del prohibicionismo, a la par de analizar los pilares de la Iniciativa Mérida como fundamentos de la aplicación de la política gubernamental de combate al crimen organizado y su actividad en el contexto mexicano.

En este sentido, la metodología que va de lo general a lo particular permite acotar el presente estudio en el pilar dos sobre la institucionalización del Estado de Derecho, el cual seleccionamos para lograr una propuesta de organismo institucional de frenos y contrapesos. Dicha propuesta es entendida como un interventor que se justifica ante la capacidad recientemente adquirida por el gobierno como resultado de reformas constitucionales, nuevas leyes y la firma de tratados internacionales, que aunados a la aplicación de políticas públicas y gubernamentales previas, se vinculan al combate frontal del crimen organizado dedicado al trasiego de sustancias psicoactivas.

Nuestra hipótesis sobre, si los criterios de frenos y contrapesos son institucionalizados (bajo el amparo del Estado de Derecho y las políticas

regionales destinadas al combate al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas), luego entonces es que estaremos en posibilidad de realizar un control más eficaz sobre este asunto público.

Es la idea de la cual partimos, para generar un puerto a donde llegar, a sabiendas de que la marea de información puede llevarnos a muchos otros caminos, puertos y en ocasiones pérdidas de orientación.

Mientras que nuestro objetivo es el análisis del tema a través de: a) un estudio histórico-conceptual sobre la “guerra contra las drogas” que facilite el entendimiento sobre el devenir del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas; b) un análisis actual del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas como tema de alto impacto social que proyecta la necesidad de mecanismos de control, desde la visión de la Teoría de las Instituciones; y c) una propuesta que coadyuve a la institucionalización del Estado de Derecho Positivo Vigente.

Todo ello, formulado en cinco capítulos de secuencia lógica, que nos llevan de la mano a través de la teoría, los conceptos, el tiempo y el análisis sobre el asunto público que ha implicado el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas para en última instancia proponer un mecanismo de control.

Así el primer capítulo dedicado a desarrollar algunos parámetros de la Teoría de las Instituciones, es decir, un marco teórico con el cual partir para desarrollar nuestra investigación sabiendo desde el primer capítulo, cuáles son y serán los lentes metodológicos que utilizaremos para observar el fenómeno social del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

El segundo capítulo básicamente está dedicado al marco conceptual, el cual define las ideas principales que se desarrollan en el texto, en afán de homologar criterios de razonamiento y eliminar las posibilidades de dispersión en el entendimiento de las palabras, pues el estiramiento conceptual en muchas ocasiones impide comprender el sentido y orientación de las investigaciones, lo que dificulta la comunicación para el científico social.

Por su parte, el tercer capítulo, dedicado al marco histórico-contextual, expone a través de la presentación de dos líneas del tiempo (una internacional y una nacional), los acontecimientos históricos más relevantes a nuestro juicio, que han permitido, ayudado y posibilitado a que en la actualidad exista una política prohibicionista traducida en la “guerra contra las drogas”, la cual se ha exportado desde la visión estadounidense a muchos países del mundo. Esta política experimentada desde la región latinoamericana se ha vivido desde frentes como la certificación o el financiamiento para la aplicación de Planes, Programas o Proyectos enfocados a la criminalización y militarización de la cadena que implica el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

En este contexto, es que de seleccionar la Iniciativa Mérida para partir en esta investigación, acotaremos un poco más nuestro estudio al definir el pilar número dos como espacio de conexión entre dicha política internacional y el análisis del contexto al cual queremos llegar.

En el cuarto capítulo, se encuentra una investigación y reflexión sobre la Iniciativa Mérida, su historia, límites y facultades como proyecto internacional que ha sido implementada para el combate al crimen organizado.

Por lo que la exposición de la Iniciativa Mérida y el contenido sucinto de sus cuatro pilares, puede llegar a encontrarse (con una observación más detallada sobre el pilar dos: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho, el cual imbrica la Iniciativa con la Teoría de las Instituciones y coadyuva en el entendimiento del proceso histórico que se ha desarrollado en torno al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas), la configuración de una propuesta consecuente.

Así, en el quinto y último capítulo, se puede encontrar la propuesta que presentamos como consecuencia lógica al desarrollo de la tesis y que a nuestro entender, figura como una necesidad institucional de suma importancia, tras las capacidades otorgadas al gobierno mexicano por los cambios legislativos que modifican las leyes en la materia y la firma de la Iniciativa Mérida. Esta propuesta impulsa la creación de una Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad.

Esta Comisión, proponemos tenga facultades suficientes para conocer los asuntos generales y particulares que las autoridades e instituciones diversas realizan para el combate al crimen organizado dedicado al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas; con lo cual pueda intervenir para sancionar los actos de corrupción, impunidad y asociación delictuosa. Pues éstos niveles de responsabilidad podemos inferir, son los que han colaborado para que la infiltración del crimen organizado en esta materia haya podido trascender en el tiempo y el espacio, consolidando la transnacional del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas a tal grado y nivel que ha logrado también una exitosa diversificación criminal.

En suma, la presente tesis presenta un estudio analítico sobre la situación complicada por la que atraviesa México. Un entorno de violencia y amarillismo que no se acota a un sexenio ni es consecuencia solo de la implementación de políticas internas, sino que responde a fin de cuentas, a intereses históricos de mayor alcance y poder. A intereses internacionales, particularmente estadounidenses procedentes de la exportación de la visión prohibicionista.

1. LA TEORÍA DE LAS INSTITUCIONES COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS PARA “LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

1.1 GENERALIDADES

Para explicar la importancia metodológica de la teoría de las instituciones en el estudio de nuestro tema a desarrollar, es preciso plantear algunas consideraciones filosófico-históricas por las que ha transitado su desarrollo, como proceso científico-social.

Según Guy Peters “en el viejo institucionalismo, la metodología empleada es sobre todo la del observador o la observadora inteligente que intenta describir y comprender en términos concretos el mundo político que le rodea... las preguntas formuladas por la o el investigador se referirán a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que pueden estructurar el comportamiento de los individuos, con miras a mejores fines.”¹

Básicamente podríamos resumir que esta vieja escuela posicionaba en su estudio, al inconstante e inestable comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos, lo que llevó a la formación de las instituciones y en consecuencia a la solidez del gobierno. De ahí que se haya vuelto una tradición el análisis institucional, como ejercicio de reflexión sobre la capacidad y la acción gubernamental.

¹ PETERS, Guy: *El nuevo institucionalismo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1999, p. 15

La filosofía política en este sentido ha jugado un rol importante al posicionar los estudios sobre instituciones como parte del proceso de construcción de Estados fuertes, con el objetivo de ayudar a la humanidad a controlar y regular sus peores instintos. En este sentido, encontramos los trabajos de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, etc., que nos muestran cómo el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y diseño de las instituciones.

Más tarde, en la historiografía del estudio sobre instituciones, podemos observar que para finales del siglo XIX existen trabajos importantes al respecto. Estos fueron parte de la labor intelectual del institucionalista estadounidense Woodrow Wilson, quien orientó sus aportes al rol de las instituciones nacionales y al análisis comparado de éstas, con otras naciones.

Por su parte, los aportes más recientes se enfocan en tendencias internas que a veces comparten características y clasifican los estudios dentro de la teoría de las instituciones en Constitucionalismo, Corriente Científico-Administrativa y Nuevo Institucionalismo. Estas tres ramas se diversificarán en el institucionalismo normativo (de Marsh y Olsen), el institucionalismo de elección racional (de Weingast y Knight), el institucionalismo histórico (de Krasner), el institucionalismo empírico (de Immergut, Weaver y Rockman), el institucionalismo internacional (de Krasner y Rittberg) y el institucionalismo social (de Schmitter, Rokkan, Knoke, Laumann, Marsh y Rhodes).

Cada una de estas corrientes explica a las diversas instituciones, desde la conducta del ser humano en sociedad, sus valores y limitaciones. Por lo que todas son valiosas en el proceso que ha desarrollado la Teoría institucional.

1.2 LA TEORÍA DE LAS INSTITUCIONES

Para algunos autores (críticos del institucionalismo²), resulta tentadora la idea de que el estudio de las instituciones es más un tema que una teoría o un método. Pero esta posición desfavorece la importancia de las instituciones para el conocimiento del sistema de gobierno y la interacción político-administrativa que queremos rescatar.

Bajo esta reflexión, queremos dar validez desde nuestra postura, a la idea de una teoría de las instituciones, la cual se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales e informales de un sistema de gobierno. Que permite al investigador, tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno.

Esto nos lleva a señalar que, cuando hablamos de teoría de las instituciones, estamos refiriéndonos a un sistema lógico deductivo, enfocado a:

- a) explicar los rasgos estructurales de la sociedad observada y su forma de gobierno;
- b) distinguir las relaciones de estabilidad a través del tiempo;
- c) las reglas que afectan realmente el comportamiento individual en sociedad; y
- d)

² **Nota:** Como referencia a los críticos del institucionalismo, pueden revisarse los trabajos de Roy Macridis, David Easton, Thomas Dearlove, entre otros.

definir cuáles son los valores compartidos. Cuestiones que pueden estar o no, representadas exclusivamente en las organizaciones formales.

Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, ya que desde la multidisciplinariedad se sostiene en la técnica histórica y el derecho. Con la pretensión de explicar tanto las relaciones estructurales que consolidan una forma de gobierno a través del tiempo, como el modo en que se aplican las reglas, los procedimientos e interactúan a partir de esto las organizaciones formales e informales.

En este sentido, lo descriptivo-inductivo “hace referencia a estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores.”³

Mientras que lo formal – legal, “hace hincapié a dos aspectos principalmente: a) el estudio del derecho público, de ahí el calificativo de legal y b) el estudio de las organizaciones formales de la administración pública.”⁴

Por último, lo histórico-comparativo refiere a que el estudio de las instituciones como señala Woodrow Wilson, “se da a partir del entendimiento y apreciación base de la comparación en otras formas de gobierno.”⁵

³ BUTLER, D. E.: *The study of political behaviour*, Ed. Hutchinson University Library, London, 1958, p. 48 en: RHODES, R. A. W.: El Institucionalismo, en: MARSH y STOKER (comps): “Teoría y métodos de la ciencia política”, Ed. Alianza, Madrid, 1997, pp. 53-68

⁴ ECKSTEIN, Harry: *On the science of the State*, en: DAEDALUS, Vol. 108, No. 4, Otoño, 1979, Boston, Ma. USA, 1979, p. 2 (disponible en: Biblioteca ANUIES, Insurgentes Sur, 2135, México D. F.) en: RHODES, R. A. W.: Op. Cit.

⁵ WILSON, Woodrow: *The State: Elements of Historical and Practical Politics*, 1899, p. xxxiv, en: RHODES, R. A. W.: Op. Cit.

Como habíamos mencionado anteriormente, según Rhodes⁶, el estudio de las instituciones se clasifica de la siguiente manera:

1. Constitucionalista;
2. Científico-administrativa; y
3. Nuevo institucionalismo.

Básicamente, la primera (constitucionalista) posee la característica clave que da cabida al enfoque formal-legal, la segunda (científico-administrativa) establece un análisis de las instituciones descriptiva y formalmente; y la tercera (nuevo institucionalismo) subraya el papel autónomo que tienen las instituciones.

En este tenor, es que Douglas North define a las instituciones como: “las reglas del juego en una sociedad, más formalmente... las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”⁷

Bajo este esquema podemos subrayar que, esta teoría impulsada con mayor fuerza desde finales del S. XX y lo que corre del XXI, pone a las instituciones como parte central del análisis político, económico y social. Vinculando, como hemos señalado, a la historia como proceso de cambio institucional continuo, a la par de establecer desde el derecho, una observación

⁶ RHODES, R. A. W.: Op. Cit.

⁷ NORTH, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 13.

detallada sobre rutinas del comportamiento o *reglas del juego*. Ya que éstas reducen o pretenden reducir, la incertidumbre en la interacción de los actores sociales, políticos y económicos que carecen de información en principio sobre el comportamiento de aquellos, con los que interactúan.

Sin embargo, es de reconocer que también en la relación entre individuos existen incertidumbres producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos. Cuestión que Douglas North señala como “las limitaciones computacionales... determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican los procesos [sociales, culturales, políticos y económicos]. Y el consiguiente marco institucional, como estructura de la interacción humana, que limita las elecciones que se ofrecen a los actores.”⁸

Es decir, las relaciones e interacciones institucionales también pueden plantear escenarios alejados de lo óptimo para una sociedad, debido a que las limitaciones en la información y en el conocimiento del entorno obstaculizan la racionalidad humana. Aunque en términos generales, la información asociada a la institucionalización de la interacción humana tenga como finalidad aspiracional, la promoción de una constitución (colectivamente aceptada), de valores, ideales, motivaciones y reglas que permitan la más eficaz convivencia.

⁸ NORTH, Douglas: Op. Cit., p. 25

1.3 DEL VIEJO INSTITUCIONALISMO AL CONDUCTISMO Y LA ELECCIÓN RACIONAL, BASE DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

El estudio institucional como bien lo hemos señalado, ha transitado por algunas modificaciones que han perfeccionado la puntualidad con la cual, la teoría puede describir y analizar los hechos sociales. En este sentido, debemos comenzar este subapartado señalando algunas características importantes del viejo institucionalismo. Para tal efecto, según nos plantea Peters⁹, estas pueden ser: “el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo”¹⁰. De los cuales, entendemos y resumimos, lo siguiente:

LEGALISMO.- Se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. Bajo la premisa de que la ley es el elemento fundamental del ejercicio del poder y desempeña un importante papel en el sector público. Pues constituye tanto su estructura como una herramienta que influye sobre el comportamiento de los ciudadanos.

ESTRUCTURALISMO.- Cuenta y determina el comportamiento. Asume que si un analista es capaz de identificar los aspectos sobresalientes de la estructura, puede predecir el comportamiento del sistema. Tiende a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, por ejemplo: si es presidencialista, parlamentario, unitario, monárquico, etc.

HOLISMO.- Postura metodológica y epistemológica que señala cómo los sistemas y sus propiedades, deben ser analizados en su conjunto y no solo a

⁹ PETERS: Op. Cit.

¹⁰ PETERS: Ibid. p. 26

través de las partes que los componen. Los estudios del viejo institucionalismo comparativista, hacen un análisis íntegro en vez de examinar instituciones individuales, tendiendo a apartar el análisis de la comparación a través de la descripción como herramienta principal del segundo, sin una confrontación directa con la realidad política de otro medio.

HISTORICISMO.- Se refiere a la fuerte fundamentación histórica, donde el análisis se presenta como parte del desarrollo cultural, socio-económico y por tanto histórico. El investigador bajo esta característica, debe comprender la pauta de desarrollo, que ha producido el sistema que observa, así como el comportamiento individual, pues éste significa conocer el comportamiento de las elites políticas.

ANÁLISIS NORMATIVO.- Alude al estudio crítico, reflexivo y categórico del sistema observado, que tiene que ver directamente con los valores, la moral y las normas que predeterminan, la conducta de una sociedad. Constituyen un todo para la interpretación y perfeccionamiento del gobierno.

Características de las cuales parte el Nuevo Institucionalismo para concretar en dos pilares, su metodología. El conductismo y la elección racional. Mismos que no descartan en su mayoría los aportes del Viejo Institucionalismo, sino que, lo complementan. A excepción de la característica legal, la cual tiende a reducirse en el Nuevo institucionalismo y la adhesión de la teoría sistémica.

Bajo esta consideración Peters nos señala: “Se habla con frecuencia que la revolución conductista que tuvo lugar durante la década de 1950 y 1960, transformó fundamentalmente a la disciplina de la ciencia política y también, aunque en menor medida, otras ciencias sociales, como la sociología. Esta revolución constituyó un cambio fundamental en la manera en la que se estudiaba la ciencia política... ...Por otra parte, sirvió de pretexto para otro cambio aún más fundamental en los conceptos que orientan el trabajo de un significativo y cada vez más influyente elemento de la disciplina: el enfoque de la elección racional. Ambos movimientos han transformado decisivamente la disciplina y, aunque son muy diferentes entre sí en algunos aspectos, tienen varios rasgos comunes.”¹¹

Así estos dos pilares (conductismo y elección racional), establecen según sus atributos los siguientes elementos y/o tendencias:

1. Teoría y metodología.- Que considera, que los estudios políticos para ser verdaderamente científicos deberían poseer una teoría y un método general, lógico y coherente que pudiera explicar los fenómenos diversos en ambientes cambiantes.
2. Tendencia antinormativa.- Que explica el deseo de eliminar los elementos normativos de la investigación en ciencia política derivado de la idea de hacer ciencia en los estudios políticos.
3. Individualismo metodológico.- Que señala que en los contextos políticos los actores son individuos y por lo tanto, la única

¹¹PETERS: Ídem, p. 27

perspectiva adecuada para la indagación política, poniendo el foco en los individuos y sus comportamientos.

4. Enfoque sistémico.- Explica que el institucionalismo tradicional se concentra en las instituciones formales de gobierno y en las constituciones que producen esas estructuras, mientras que el conductismo del nuevo institucionalismo tiende a revertir completamente ese énfasis y concentrarse en los insumos desde la sociedad al sistema político.

En este sentido, es importante señalar que según los padres de esta nueva corriente: March y Olsen, los anteriores atributos que destacan algunos autores como Peters (quien no necesariamente está de acuerdo en su uso), pueden producir una crítica lógica en su aplicabilidad.

Ya que en el análisis institucional ellos sostienen que es precisa la reafirmación de ciertos rasgos importantes para el análisis proveniente del viejo institucionalismo. Señalando así lo que debe ser y no debe ser el Nuevo Institucionalismo. Pues critican del conductismo y la elección racional elementos como el contextualismo, el reduccionismo, el utilitarismo, el funcionalismo y los instrumentalismos que pueden hacer perder el rumbo a la Teoría institucional.

1.4 INSTITUCIONALISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y “GUERA CONTRA LAS DROGAS”

De las anteriores reflexiones podemos rescatar que la Teoría de las Instituciones, que analiza las estructuras formales e informales, las reglas del juego y las conductas individuales en sociedad, establece un espacio académico que podemos utilizar para incluir ese vínculo formal-informal de las instituciones de Estado y el crimen organizado.

Por ejemplo, en el contexto que razonamos donde existe un tenso equilibrio entre la paz y la violencia producto de la debilidad institucional causa y consecuencia (para este estudio), del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, se puede inferir, se ha ido generando un contexto con dos tipos de reglas para normar el comportamiento:

- a) Por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal: donde nosotros incluimos las prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida, que para efectos de esta investigación acotamos entorno a los traficantes.

Reglas que forman parte de la herencia a la que llamamos cultura local (referencia que vinculamos a lo que algunos intelectuales llaman *narcocultura*^[sic]¹², donde se registran tanto el respeto y

¹² Nota: Utilizamos el término ***narcocultura*** en el sentido explicativo del Dr. Rober Nery Córdova Solís, quien establece una amplia explicación sobre lo simbólico en relación con el poder, que es la idea que queremos proyectar al mencionar el término. Para mayor referencia puede leerse su texto: *La narcocultura: simbología de la transgresión, el poder y la muerte*. Ed. Once Ríos S.A de C. V., México, 2011.

jerarquía de los traficantes de sustancias psicoactivas, hasta el complejo contexto que involucra los “narcocorridos”, la nota roja y amarilla dedicada al traficante, su muerte y opulencia, etc.)

b) Por el otro lado, encontramos aquellas normas o “reglas del juego” formales, jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho y la legalidad (en donde colocamos a la constitución, los tratados, los acuerdos, los reglamentos, los contratos, los pactos escritos, etc.) Ubicando aquí a la Iniciativa Mérida.

En el sentido de la anterior división entre reglas formales e informales nos es menester señalar que el comportamiento social regulado por estas reglas no significa que sea trivial o no razonado. La actitud conductual acotada en reglas, es y puede ser en todo momento, profundamente reflexiva, tanto por los agentes vinculados a la formalidad (instituciones de Estado), como por aquellos vinculados a la informalidad (crimen organizado).

Por lo que dichas reglas en su concepción, redacción y aplicación (sean formales o informales), proyectan lecciones complejas producto de la experiencia acumulada, lo que implica altos niveles de inteligencia, deliberación y progresión respecto de la sociedad, siempre con la característica humana de perfectibilidad.

Douglas North precisa la diferencia entre las reglas formales e informales a través de una variable de grado, diciendo que “el largo y

escabroso movimiento de las tradiciones escritas y las costumbres a las leyes escritas ha sido unidireccional, en la medida en que la humanidad ha transitado de sociedades más simples a otras más complicadas, y está claramente relacionado con la creciente especialización y división del trabajo asociadas a las sociedades complejas.”¹³

Desde nuestra óptica, las reglas informales han adquirido y adquieren fuerza y permanecen a través del tiempo porque existen pilares de condicionamiento conductual basados en los intercambios personales y repetidos que premian y sancionan comportamientos no cooperativos de formas más eficientes, eficaces e inmediatas en comparación con las formales.

Es decir, para nosotros la diferencia entre reglas formales e informales sucede a partir del estímulo o premio inmediato, claro, tangible e individual, donde cada uno de los participantes de estas reglas percibe claramente su valor y trascendencia, condicionando al individuo a su respeto y dominio.

Bajo este escenario es que podemos observar la interacción entre reglas formales e informales y/o instituciones normativas, jurídicas, políticas, sociales y culturales y organizaciones del crimen, que a partir de la racionalidad humana, proyectan el máximo beneficio como meta. Pese a la clara diferenciación de implementación.

¹³ NORTH, Douglas: *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3. En: ROMERO Jorge Javier: “Las instituciones como Reglas del Juego”, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf>, Consultado el 12/05/2014.

Así, en este escenario de interconexión dentro de las estructuras del Estado, sucede lo que determinamos como **corrupción**. Entendida como, “un delito o infracción privativa en la que una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante... el objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o ganancia para las partes que participan... es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.”¹⁴

Colocando esta acción u omisión, como un ejercicio que implica la decisión que otorga el mayor beneficio para el o los que la practican, muchas veces a costa de los recursos públicos y en contra de las instituciones formales del Estado.

Por tanto, la corrupción es el arma más sólida y efectiva de la informalidad jerárquica que supone la estructura del crimen. Pues provee un escenario ganar – ganar para el que corrompe y el que se deja corromper, admitiendo la participación del segundo y el cumplimiento del pago del primero.

De lo contrario, sin el beneficio del pago (sea por amedrentamiento, amenazas o presiones sobre la vida e integridad del que es corrompido), existe un escenario de ganar – perder e inclusive puede proyectarse un latente escenario perder – perder. Pues si se negara a participar el individuo al que se

¹⁴ GARZÓN Valdés, Ernesto: *Acerca del concepto de corrupción*, en: CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords): Poder, derecho y corrupción, Ed. IFE-ITAM-S.XXI Editores, México, 2003, p. 24

quiere corromper, implicaría un desgaste mayor para la otra parte, y podría resultar en última instancia, no llevar a cabo sus metas.

Es decir, tendríamos la siguiente matriz:

CRIMEN ORGANIZADO			
		<u>Perder</u>	<u>Ganar</u>
ESTADO	<u>Perder</u>	<p>Confrontación, No legitimidad para Estado ni para crimen organizado, destrucción de instituciones formales e informales, no se cumplen las metas para ninguna de las partes. Nadie obtiene beneficios</p>	<p>No se corrompe el Estado, pero la fuerza del crimen organizado le supera. Hay impunidad producto de la debilidad institucional, permanece el lavado de dinero por incompetencia de las instituciones del Estado, hay mayor organización criminal, el Estado es ineficaz e ineficiente y el Crimen organizado es eficaz y eficiente. Hay beneficios solo para el crimen organizado y un control y sometimiento total del Estado sin percibir ningún beneficio.</p>
	<u>Ganar</u>	<p>Existe un Estado de Derecho fáctico, las instituciones son eficaces, eficientes y óptimas para los intereses nacionales. Hay legitimidad del Estado y el gobierno. El Estado se beneficia y el crimen organizado no, pues aunque puede intentarlo, hay un ejercicio de persecución eficaz que impide la corruptibilidad de las instituciones de Estado. El Estado y su gobierno son percibidos como fuertes y sólidos.</p>	<p>Hay corrupción fáctica, ambos obtienen beneficios y establecen acuerdos de operación. Ambos son eficaces y eficientes pero sólo para los intereses individuales a los que representan. Los dos ganan pero a costa del interés nacional. La ganancia para ambos no se da en un entorno legal, sino fuera de la ley, sin embargo, sus operaciones son ocultas para poder llegar a un estadio que máxima el beneficio para ambos, pues se pretende hacer creer que ambos funcionan sin perder, lo que implica que el Estado se proyecte socialmente responsable y eficaz a los intereses nacionales aunque así no suceda. Con lo que reconocemos que no existe un beneficio total para ambas partes, sino un acuerdo producto de la corrupción del Estado y la consolidación del crimen organizado.</p>

*Cuadro de elaboración propia basado en el Dilema del Prisionero de la Teoría de Juegos.

Como vemos en el anterior cuadro, se establecen los posibles escenarios que planteamos como espacio de interconexión (sin descartar que pueda haber otros muchos, producto de accidentes, insumos controlados, otro tipo de percepción sobre el fenómeno y condiciones externas o no controladas que pueden cambiar los resultados).

Es bajo este mapa, donde nosotros posicionamos a la Iniciativa Mérida, como anteriormente lo señalamos, como parte de las instituciones formales que proyectan una fuerza institucional (donde podemos observar puntualmente el Pilar No. 2), que presiona por lo menos en discurso, para que las instituciones se alejen de la corrupción, sean eficaces y eficientes a los intereses nacionales y por tanto optimicen la capacidad de gobierno.

Pilar que observaremos en su contexto con mayor detenimiento en nuestro capítulo IV.

2. MARCO CONCEPTUAL: HOMOLOGANDO CRITERIOS

Este trabajo de investigación, comenzará con un apartado dedicado al marco conceptual. El cual, pueda brindarnos una homologación de criterios, es decir, estableceremos qué entendemos por cada uno de los elementos nodales que desarrollamos en la construcción de nuestro discurso de investigación. Para en última instancia, poder delimitar las nociones que pueden caber dentro de cada una de las ideas generales que conforman nuestra temática a estudiar.

Cuestión de suma importante pues como señala Giovanni Sartori “la polivalencia de las palabras supone una ventaja y una desventaja... la desventaja reside en que, con demasiada frecuencia, no nos entendemos; al utilizar los mismos vocablos decimos (en apariencia) lo mismo, pero pensamos (en sustancia) otra cosa muy diferente. La desventaja es pues, la ambigüedad (de las palabras).”¹⁵

Por lo que al final de cada significado conceptual, dentro del listado que proponemos estudiar (proyectado en el índice temático) seleccionaremos aquellos significados que subrayamos más útiles para los fines explicativos a los que queremos llegar en términos de dirección lógica o como Weber señala, “criterio de objetividad”¹⁶.

2.1 CONCEPTOS

a) NARCOTRÁFICO

El concepto de narcotráfico es una idea que conlleva cierta complejidad. Por un lado y haciendo breve mención a las ideas del Dr. Luis Astorga Almanza, el término narcotráfico está mal empleado. El concepto proviene etimológicamente de la combinación de dos palabras, que en paráfrasis al Dr. Astorga¹⁷ y citando a la especialista Rosa del Olmo, la idea emana de:

¹⁵ SARTORI, Giovanni: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE. (1era edición en italiano 1979) Tercera edición, México, 2002, p. 17

¹⁶ Nota: Para mayor información sobre el concepto, se puede acudir al texto de WEBER, Max: *La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social*, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1978, p. 47.

¹⁷ Nota: El Dr. Astorga sostiene que el término queda rebasado por la real diversificación de las sustancias psicoactivas las cuales no tienen los mismos efectos, algunas como la cocaína no

“narcótico [que] proviene del griego [*narkoun*, que significa] adormecer y/o sedar. Y de la palabra tráfico”¹⁸, (en sentido de: comercio clandestino, vergonzoso e ilícito y/o negociar ilegalmente con algo).

Por lo que no todas las drogas indexadas como tal y prohibidas internacionalmente, producen el efecto sedante o adormecedor. Como la cocaína por ejemplo, que es un estimulante de la actividad mental, por lo que siendo estrictos, quedaría excluida de este concepto.

Así, hacemos evidente el estiramiento del concepto narcotráfico. El cual, hoy en día, se asume como una palabra que describe todo un fenómeno complejo que involucra un proceso desde el cultivo, producción, trasiego, distribución-venta, posesión, hasta el consumo.

En este sentido, algunas veces su significado también contiene a las actividades asociadas al fenómeno, como ocultamiento de producto o criminales, hostigamiento de personal institucional y de civiles, confrontación entre integrantes de diversas organizaciones ilegales dedicadas al mismo fenómeno, o bien, cooptación de servidores públicos, corrupción, lavado e incentivos y ganchos para la participación, etc.

Regresando a la idea conceptual, es de importancia subrayar que en términos históricos, algunas consideraciones apuntan a que éste término se

adormecen sino que estimulan el sistema nervioso, por lo que quedarían excluidas dentro de este término

¹⁸ DEL OLMO, Rosa: *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1992, p. 75

empleó desde 1956, cuando “la palabra *narcotraficante*, aparece.”¹⁹ Pero se utiliza con mayor frecuencia después de 1960. Derivada de ésta, la idea de narcotráfico se arraiga aún más con el boom de las convenciones internacionales²⁰ que en torno a la regulación de cierto tipo de drogas comenzaron a desarrollarse.

Así bajo este concepto, la mayoría de las drogas se sintetizó, cuando comienza a llamarse narcotráfico al trasiego ilegal de todo tipo de sustancias psicotrópicas prohibidas y no sólo a aquellas que bajo la etimología de la palabra producían un efecto sedante o adormecedor.

Si bien, narcotráfico es un concepto comúnmente aplicado, en lo sucesivo lo sustituiremos por el término tráfico ilegal de sustancias psicoactivas, que posteriormente definiremos, pues consideramos es el término que mejor puede englobar la intención explicativa en términos de nuestro criterio de objetividad.

b) DROGA

El concepto de droga no es unívoco. Pueden encontrarse significados al concepto que varían desde la farmacología y drogodependencia hasta aspectos filosóficos que señalan que *droga es todo lo que se determine como tal*, es decir, hay conceptos tan abiertos que puede haber cualquier circunstancia explicativa como significado al concepto.

¹⁹ ASTORGA Almanza, Luis Alejandro: *El siglo de las drogas*, 1era. Edición, Ed. Plaza y Janés, México, 2005, p. 99

²⁰ Nota: Estas convenciones pueden revisarse en la página oficial de la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen Organizado. Disponible en: <http://www.unodc.org>

En este sentido, acotaremos nuestro entendimiento al origen de la palabra y a los significados vertidos desde la medicina, la farmacología y la drogodependencia. Y lo asociaremos a la jurisdicción vigente que lo contiene.

Así pues, la palabra droga “(*druge*, en francés, droga en italiano, *drug*, en inglés y *droge* en alemán) tiene su origen en la palabra holandesa *droog* (seco), estado en el que llegaban antaño a Europa las plantas medicinales procedentes de América.”²¹

Esta idea, se popularizó y extendió para definir las sustancias medicinales, recreativas, venenosas y alterantes o sedantes del sistema corporal a través del tiempo. Su trascendencia ha implicado cierto nivel de estudio y clasificación sobre los diversos tipos de plantas que pueden incluirse bajo este concepto.

Asimismo, hemos encontrado algunos significados que consideramos importantes. Por lo que a continuación los presentamos.

Desde un punto de vista neurológico, se encuentran definiciones de droga asociadas al concepto de fármaco como el caso de Kramer y Cameron quienes avalados por la OMS, definen el concepto de la siguiente manera: “Fármaco o droga es toda sustancia que, introducida en el organismo vivo, puede modificar una o más de las funciones de éste... Por su parte, droga

²¹ PRIETO Rodríguez, Javier Ignacio: *El delito de tráfico y el consumo de drogas en el ordenamiento jurídico penal español*, Barcelona, 1986, p. 12

causante de drogodependencia es aquélla que puede producir en un organismo vivo un estado de dependencia psíquica, física o de ambos tipos”²²

Ramos Atance señala que drogas psicoactivas “son sustancias que actúan sobre el cerebro influyendo en el comportamiento del individuo a través de una serie de mecanismos moleculares que están siendo elucidados en la actualidad”²³

Según Funes, drogas “son aquellas sustancias con capacidad de modificar las condiciones psíquicas de la persona: estimularlo, tranquilizarlo, disminuir su sensación de dolor y facilitar o dificultar su comunicación.”²⁴

Por su parte, Mendoza Patiño señala que, una droga es “todo fármaco o principio activo de un medicamento, elemento de origen biológico natural o producto obtenido de él por diversos métodos, o sustancia producida artificialmente que produce efectos en el sistema nervioso central modificando el estado de ánimo o produciendo placer, y que puede tener potencial de abuso.”²⁵

Para Miquel Sánchez el término de droga se utiliza “especialmente en el ámbito de la medicina y farmacología, como sinónimo de principio activo o fármaco, ya sea por extensión del concepto o debido a la traducción literal del término inglés *drug*, el cual no hace distinciones entre los tres términos. La

²² KRAMER J., F. y CAMERON D., C.(comps.): *Manual sobre dependencia de las drogas*, Ed. OMS, Ginebra, Suiza, 1975 p. 13

²³ RAMOS Atance: *Neurobiología de la drogadicción*, Ed. EUDEMA S. A, Madrid, 1993, p.8

²⁴ FUNES, Jaime, et all: *Drogas y adolescentes*, Ed. Santillana, Madrid, 1996, p. 34

²⁵ MENDOZA Patiño, Nicandro: *Desarrollo histórico de los conceptos básicos de la farmacología*, En: *Farmacología Médica*, Ed. Panamericana S. A de C. V, México, 2008, pp. 5-6

definición original de la OMS refleja este uso genérico, sin embargo, la definición más específica indica que droga es el término más adecuado para referirse a sustancias que se usan sin fines terapéuticos; alteran aspectos afectivos, cognitivos y conductuales; pueden ser auto-administradas y pueden inducir estados biológicos adaptativos a sus usuarios.”²⁶

Desde el campo jurídico el concepto de droga se asocia como sinónimo a otros conceptos o palabras como narcóticos, estupefacientes, psicotrópicos etc., de tal suerte que el Código Penal Federal en su Título séptimo, Capítulo 1, artículo 193, señala: “se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia... Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245 fracciones I, II y III, y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.”²⁷

Desde esta última perspectiva podríamos inferir que el sinónimo más adecuado para esta definición de droga es sustancia psicoactiva, la cual será el término que utilizaremos alrededor de nuestro trabajo de investigación.

²⁶ SÁNCHEZ Turet, Miquel: *Drogodependencias: aspectos terminológicos y taxonómicos*, en: *Anuario de Psicología*, Ed. Universidad de Barcelona, España, 1991, pp. 5-18.

²⁷ Código Penal Federal: *Libro segundo, Título Séptimo. Delitos contra la Salud, Capítulo 1. De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos*, Artículo 193. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/217.htm?s=> Consultado el 07/04/2014.

c) CRÍMEN ORGANIZADO

Klaus Von Lampe, en sus textos señala generalmente que el término crimen organizado es un concepto estadounidense. Su génesis y desarrollo se identifican comúnmente en la manera en que las instituciones de seguridad conciben la delincuencia. Cabe destacar que según el Dr. Astorga “no es un concepto definido por los estadounidenses, sino sólo caracterizado, a partir de señalar sus actividades”

En este sentido “el concepto de crimen organizado, comenzó a emplearse en 1919, en Estados Unidos, entre los miembros de la Comisión de Crimen de Chicago, una organización cívica que se creó en el mismo año por banqueros y abogados que promovían cambios en el sistema de justicia criminal, con el objeto de enfrentar mejor el problema del crimen.”²⁸

Asimismo, Von Lampe aduce que el crimen organizado puede entenderse desde un aspecto unidimensional y un aspecto multidimensional:

Unidimensional entendido a través de tres enfoques básicos: “la actividad, la organización y el sistema de enfoque... Actividad: es equivalente a ciertos tipos de actividades criminales, como la provisión de bienes y servicios criminales sin importar el grado de organización de las personas involucradas con independencia de su situación sociopolítica. La organización: se centra en

²⁸ VON Lampe, Klaus: *No es un proceso de la iluminación: la historia conceptual del crimen organizado en Alemania y los Estados Unidos de América*, en: Naciones Unidas. Centro para la prevención del delito internacional. Foro sobre el delito y la sociedad, Volumen 1, No. 2, Diciembre 2001. p. 102. Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/forum1vol2.pdf> Consultado el 1/01/2014.

entidades de la organización independientemente del tipo de actividad criminal en la que están involucrados, con independencia de su posición sociopolítica. El sistema de enfoque: percibe al crimen organizado, como una condición social en la que las estructuras legítimas son parte integrante de un sistema sociopolítico corrupto, independientemente del tipo de delito promovido o el grado de organización del que se apoye el sistema.”²⁹

Multidimensional señala el autor “no solo tiende a basarse en una comprensión centrada en la organización de la delincuencia, sino que incluye otros criterios que pueden ser distinguidos en una clasificación de cuatro niveles:

1. La característica individual de la delincuencia organizada.
2. Las estructuras como por ejemplo, las redes o grupos que conectan a estos individuos.
3. El contexto de las estructuras de poder, que subordinan estas entidades estructurales.
4. La relación entre estas estructuras ilegales y las estructuras legales de la sociedad.”³⁰

Según John Bailey y Roy Godson: “por crimen organizado entendemos primordialmente a delincuentes profesionales con las siguientes características:

1. Operan durante un periodo. No se trata de individuos que se juntan para „uno o dos trabajos” y luego se desbandan.

²⁹ Ídem, p. 103

³⁰ Ídem, p. 103

2. Poseen una estructura y jefes identificables. La estructura de la jefatura varía pero existen una jerarquía y una división del trabajo dentro del grupo. La jerarquía puede estar centralizada, con una estructura piramidal, asemejándose a organizaciones empresariales, privadas o del sector público, o bien las bandas operan en redes no conectadas estrechamente. En otras ocasiones, los grupos suelen trabajar más o menos por su cuenta y establecer relaciones de cooperación o pactos de „no agresión“ entre ellos.
3. Sus propósitos principales son, medrar con actividades ilegales (...)
4. Usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o posibles rivales, así como para disciplinar a sus propios camaradas y a quienes buscan explotar.”³¹

Asimismo, la UNODC establece como Crimen Organizado a las “redes criminales que crean vínculos transfronterizos, superando diferencias culturales y lingüísticas para la comisión del delito.”³²

En términos generales, podemos aducir que el crimen organizado amenaza la paz y la seguridad humana, violando los derechos humanos y debilitando económica, social, cultural y políticamente el desarrollo civil de las sociedades en todo el mundo.

En un contexto en donde la delincuencia organizada transnacional se manifiesta de muchas formas incluyendo el tráfico de sustancias psicoactivas

³¹ BAILEY, John J. y GODSON, Roy S.: *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, Ed. Grijalbo, México, 2000, p.19

³² UNODC: *Organized Crime*; disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>, Consultado el 5/02/2014.

prohibidas, armas de fuego e incluso personas. Esta red se beneficia de la movilidad humana para el contrabando de migrantes y el socavo de los sistemas financieros a través del lavado de dinero, el cual, en grandes sumas, pone en juego las economías legítimas y se magnifica y permanece a través de la corrupción.

El crimen organizado actualmente, se ha diversificado, se ha globalizado y ha alcanzado proporciones macroeconómicas de corte inter y transcontinental, por lo cual su poder puede penetrar las agencias e instituciones de gobierno infiltrándose en los negocios y la política, obstaculizando el desarrollo económico y social, socavando la gobernabilidad y la democracia y potencializando las estructuras de aquellos que operan fuera de la ley.

Ahora bien, una vez vertidos los conceptos y acotado lo anterior, consideramos la aportación de Von Lampe, la más pertinente a nuestros intereses discursivos, para la construcción del presente trabajo de investigación.

d) TRASIEGO ILEGAL DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

La idea de trasiego ilegal de sustancias psicoactivas es el sinónimo científico más utilizado para equiparar la idea general (mal empleada como habíamos señalado con antelación) de narcotráfico.

Su definición es estirada o estrechada según sea el caso. Asociando tanto el cultivo, la producción, la venta, el tránsito, la posesión y el consumo, como otras actividades relacionadas al fenómeno. Por lo que podríamos decir en términos generales que su significado se dirige a elementos generales explicados en el concepto de narcotráfico.

Sin embargo, podríamos destacar que el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, como fenómeno y concepto puede recaer en tres pilares de peso como son:

- a) La Convención Única de 1961 sobre estupefacientes,
- b) El convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y
- c) La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

Las cuales definen el concepto bajo su contexto y aplicabilidad para quedar de la manera en que a continuación citaremos. Antes de lo cual, cabe destacar que dichas convenciones y convenio los retomaremos posteriormente por su nodal importancia en el fortalecimiento del estado de prohibicionismo aplicado a los países firmantes.

Así, la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes señala como trasiego ilegal de sustancias psicoactivas o tráfico ilícito, en su Artículo 1, inciso

l): “al cultivo o cualquier tráfico de estupefacientes, contrarios a las disposiciones de la presente Convención”³³

Por su parte, el convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, lo define en igualdad de circunstancias a la anterior Convención, en su Artículo 1, inciso j) que a la letra dice “por “tráfico ilícito” se entiende la fabricación o el tráfico de sustancias sicotrópicas contrarios a las disposiciones del presente Convenio.”³⁴

Mientras que, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas señala que el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas será entendido como “el cultivo, la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.”³⁵

Asimismo señala esta Convención como parte vinculatoria al delito del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas “la posesión o la adquisición,... la organización, la gestión o la financiación, el ocultamiento o encubrimiento de

³³ Convención Única de 1961: *Sobre Estupefacientes, enmendada por el protocolo de modificación del a convención única de 1961 Sobre Estupefacientes*, Artículo 1, inciso l), p. 2. Disponible en: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1663.pdf>, Consultada el 3/04/2014.

³⁴ Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, Artículo 1, inciso j), p. 1. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf, Consultado el 2/04/2014.

³⁵ ONU: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988, Art. 3, pp. 7-11, Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf, Consultado el: 25/03/2014.

alguna organización vinculada [al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas prohibidas]... la conversión o la transferencia de bienes que proceden de algún delito también vinculado a éste... [Así como], el instigamiento o la inducción a la participación libre o forzada en este tipo de actividad.”³⁶

Por lo que, en suma hemos de subrayar que este concepto será el que utilizaremos a lo largo de nuestra investigación, sobre todo, poniendo énfasis en la propuesta de concepto vertida en la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que mejor engloba a nuestro juicio, la actividad y/o fenómeno, con lo cual podamos sustituir la palabra *narcotráfico*, evitando confusiones respecto a la noción sobre la génesis del término.

e) SEGURIDAD PÚBLICA

Como parte de las definiciones de suma importancia para concretar el criterio de objetividad al cual queremos llegar, el término de seguridad pública nos resulta indispensable de explicar para entender el estadio del cual parte la justificación lógica de la presente investigación.

Por lo que, entrando en materia del concepto, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 se establece que “...la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la

³⁶ *Íbid.*

sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”³⁷

Por su parte, Sergio García Ramírez nos dice que la seguridad pública puede entenderse como “una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”³⁸

Mientras que el Vicealmirante Mario Santos Caamal define la seguridad pública como “el conjunto de estrategias que se enfocan en la regionalización interna que atiende la competencia del Estado para proporcionar el bien común y público.”³⁹

En tanto, Guillermo Garduño Valero señala como seguridad pública “la protección que brinda el Estado a su población, que asume el espacio de lo público como lo común de lo social, por lo que supone una participación

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2012, pp. 15-16.

³⁸ GARCÍA Ramírez, Sergio: *En torno a la Seguridad Pública. Desarrollo penal y evolución del delito*, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA Salinas, Mario A. (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana – UNAM – PGR, México, 2002, p. 81

³⁹ Vicealmirante SANTOS Caamal, Mario: *La esencia de la seguridad nacional*, ed. CESNAV, México, 1995, p. 15

creciente de su población yendo más allá de los aparatos institucionales de carácter policiaco.”⁴⁰

Daniel Herrendorf señala que “la noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad... Se caracteriza como: la inviolabilidad del orden jurídico objetivo de los derechos subjetivos del particular, así como las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público.”⁴¹

Por su parte Genaro García Luna aduce que el concepto de seguridad pública “hace referencia a aquello que tiene la cualidad de estar exento de peligro, daño o riesgo... Es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad física de los ciudadanos y sus bienes... implicando que estos puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. Por lo que, la seguridad pública, es un servicio que debe ser universal, al proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.”⁴²

La Asamblea de Naciones Unidas señala en su Declaración de Viena que por seguridad pública “reconocemos las amplias estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local. Que deben abordar las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud,

⁴⁰ GARDUÑO Valero, Guillermo: *Epistemología y semántica de la seguridad nacional*, en: ROSAS, María Cristina: *Seguridad hemisférica e inseguridad global*. Ed. UNAM, 2004, p. 87

⁴¹ HERRENDORF, Daniel: *El poder de Policía en el Estado Democrático*, Ed. INACIPE, México, 1991, p. 33

⁴² GARCÍA Luna, Genaro: *¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan?* México, 2005, p. 18

educacionales y judiciales. Encarecemos la elaboración de esas estrategias, conscientes del éxito demostrado de las iniciativas de prevención en numerosos Estados y confiados en que la delincuencia puede reducirse aplicando y compartiendo nuestra experiencia colectiva.”⁴³

En el Diario Oficial de la Federación se publica el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 que señala que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos”⁴⁴

Samuel González, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez piensan que el concepto de seguridad pública “está ligado a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada desde el punto de vista objetivo como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”⁴⁵

Mientras que José María Ramos García aduce: “la seguridad pública, se establece en términos de protección al conjunto de la sociedad nacional en su

⁴³ Asamblea General de Naciones Unidas: *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia frente a los retos del Siglo XXI*, 4 de diciembre de 2000, en: www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5559s.pdf, Consultado el: 22/ 11 / 2013.

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación: *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, 14 de enero de 2003, México, p.1, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003, Consultado el 23/11/2013.

⁴⁵ GONZALEZ Ruiz, Samuel, et all: *Seguridad Pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, Ed. UNAM, México, 1994, p. 49

integridad física, garantías individuales, derechos de propiedad, niveles mínimos de bienestar y acceso a servicios públicos.”⁴⁶

Por último María José Jiménez Díaz señala “la seguridad pública debe ser entendida como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. Esa tranquilidad y orden ciudadano no es otra cosa que el llamado orden público material.”⁴⁷

Las anteriores citas sobre el concepto de seguridad pública proponen una serie de elementos que desde el ámbito académico debemos considerar para entender lo que contiene a ésta seguridad. Por lo que, entenderemos por *Seguridad Pública* la idea expresada por Samuel González, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez.

f) SEGURIDAD NACIONAL

Al igual que en el contexto anterior sobre el concepto de seguridad que en este caso se dirige hacia la seguridad nacional, traeremos a colación los aportes más importantes a nuestra consideración, respecto del concepto de seguridad nacional, con lo cual pueda quedar plasmado el sentido irrestricto al cual aludiremos en el cuerpo de la presente investigación.

Entrando en materia, hacia 1943, Walter Lippmann entendía por seguridad nacional al momento en el que “una nación no tiene que sacrificar

⁴⁶ RAMOS García, José María: *Inseguridad pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Ed. UABC, México, 2006, p. 10

⁴⁷ JIMÉNEZ Díaz, Ma. José: *Seguridad ciudadana y derecho penal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, p. 19

sus legítimos intereses para evitar la guerra, y cuando puede recurrir a ésta para defenderlos en caso de amenaza.”⁴⁸

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional determina en su art. 3 que “por Seguridad Nacional se entiende 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, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”⁴⁹

Mientras que la Ley de Acceso a la Información, en su capítulo 1 de „disposiciones generales” establece en su párrafo XII que “para efectos de esta

⁴⁸ LIPPMAN, Walter: *U. S. Foreign Policy: Shield the Republic*, Ed. Little, Boston, 1943, p. 9

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación: *Ley de seguridad nacional*, México, 2005, p.1 Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-65.pdf>, Consultado el 26/11/2013.

ley se entenderá por seguridad nacional: acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática y la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”⁵⁰

El Gabinete de Seguridad Nacional señala por seguridad nacional la “condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la nación y de los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y de los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto al exterior; y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos.”⁵¹

Para el Colegio de Defensa Nacional el concepto de seguridad nacional comprende “la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación: *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, México, 2006, p. 2; Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>, Consultado el 26/11/2013.

⁵¹ Diario Oficial de la Federación: *Gabinete de seguridad nacional*, 9 de abril de 2003. En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003, Consultado el 26/11/2013.

fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.”⁵²

Por su parte, el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) señala por seguridad nacional “al grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado mexicano puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos existentes... por ello la seguridad no será un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el bien común.”⁵³

El general Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como “la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales.”⁵⁴

El vicealmirante Mario Santos Caamal define la seguridad nacional como “la creación de las condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyándose en sus instituciones, se realice de acuerdo con el proyecto de nación.”⁵⁵

⁵² COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL: *Compendio de lecturas requeridas de la materia de seguridad nacional*. Primera parte, México, 1995, p. 46. Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fnB10>, Consultado el: 18/02/2014.

⁵³ CENTRO DE ESTUDIOS NAVALES: *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Ed. CESNAV, No. 6, Verano, México, 2000, p. 24

⁵⁴ General VEGA R., Gerardo C.: *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, 1988, Inédito, p. 78

⁵⁵ Vicealmirante SANTOS Caamal: Op. Cit. p. 34

Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G. definen la seguridad nacional como “el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”⁵⁶

Sergio Aguayo reconoce que “la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aún cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores (aunque con diferentes énfasis) la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido). La seguridad nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales, etc.”⁵⁷

Javier Oliva Posada señala que “la seguridad nacional implica la conservación de los intereses nacionales mediante la adopción de políticas de carácter preventivo, es decir, que razonablemente permitan asegurar la viabilidad de las instituciones y la solución de diferendos mediante la aplicación de la ley... Y donde la relación es clara y estrecha entre seguridad nacional y la gobernabilidad.”⁵⁸

⁵⁶ HERRERA-LASSO, Luis y GONZÁLEZ, Guadalupe: *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*. En: AGUAYO, Sergio: En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional, Ed. SXXI, México, 1990, p. 391

⁵⁷ AGUAYO, Sergio: Chiapas: *Las amenazas a la seguridad nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A. C., México, 1987, p. 6

⁵⁸ OLIVA Posada, Javier: *Seguridad nacional e inseguridad internacional*, En: ROSAS, Ma. Cristina: Op. Cit. p. 103

Asimismo, Gustavo Iruegas dice que “el concepto de seguridad nacional se establece cómo un estado en el que hay ausencia de peligro o en donde la seguridad del país se materializa en cuanto a la realización de sus objetivos nacionales sin enfrentar fuerzas contrarias. Condiciones que, pues sin dejar de ser ciertas son de muy poca utilidad.”⁵⁹

Como producto de las anteriores citas podemos observar que el término de seguridad nacional es un concepto difícil de delimitar. Es una idea que contempla múltiples interpretaciones a lo largo de la historia y según la mirada de quien la realiza contempla un alejamiento o un acercamiento hacia las doctrinas estadounidenses que propiciaron los elementos histórico-estructurales para su aplicación en América Latina.

Por lo que, es nuestra consideración subrayar como importante que, la diversidad de elementos explicativos que contienen estos conceptos atiende por un lado, a los requerimientos contextuales en términos históricos, de los pensadores y propulsores del término y por otro a la importancia teórico-práctica del concepto, que da de facto legitimidad o no, a políticas públicas y gubernamentales asociadas a la defensa de este tipo de seguridad.

En este sentido, y atendiendo a la multiplicidad de enfoques, propondremos el siguiente significado, que atiende de manera complementaria, los elementos que a posteriori traeremos a disertación dentro del discurso de investigación que realizamos.

⁵⁹ IRUEGAS, Gustavo: *La Seguridad Nacional en México: Conceptos y ¿Consensos?* En ROSAS, Ma. Cristina: Op. Cit. p. 93

Así pues, por *seguridad nacional* entenderemos a las acciones políticas, económicas, sociales y militares destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano para que este pueda proporcionar en consecución y salvaguarda, de sus objetivos nacionales, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior federal, frente a posibles y latentes amenazas, que en última instancia socaven la soberanía y los valores nacionales; los cuales están orientados al bienestar general de la sociedad y su desarrollo, pues permiten el aprovechamiento y dominio directo de recursos y el control de áreas estratégicas, en cumplimiento a los fines del Estado constitucional.

g) INSTITUCIONES

Hablar de instituciones asociadas al tema que nos ocupa investigar, es establecer con claridad cuáles son las reglas del juego desde el Estado con extensión directa en el gobierno, frente al fenómeno transnacional que ha implicado el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Es decir, buscamos en este sub-apartado comprender tanto el concepto de institución (*grosso modo*), como también ejemplificar algunas de las Instituciones de Estado asociadas a la “guerra contra las drogas”.

En este sentido comencemos por retomar la lectura de Douglas North, Guy Peters, Ayala Espino, March y Olsen primordialmente. Estos autores, han obtenido amplia aceptación en los círculos académicos contemporáneos, respecto a la conceptualización de las instituciones.

A saber, Douglas North dice al respecto que, las instituciones son: “las reglas del juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”⁶⁰

A la par, Ayala Espino aduce que las instituciones, “son aquellas que definen las reglas que moldean y moldearán la conducta económica y el intercambio *intra e inter* societal”⁶¹

March y Olsen por su parte señalan que “las instituciones son creaciones humanas, es decir, son un resultado de acciones intencionales que son realizadas, sobre todo, por individuos racionales orientados instrumentalmente... por ello las instituciones limitan y restringen o alientan y motivan la acción de los individuos a través de acciones colectivas que premian y castigan la acción individual.”⁶²

Según Guy Peters, los criterios que debemos tener en cuenta para señalar el institucionalismo, deben poseer ciertos elementos comunes a cualquier enfoque que pretenda determinarse dentro del concepto institucional. Entre estos se destacan:

“1. Un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno.

⁶⁰ NORTH, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 13.

⁶¹ AYALA Espino, José: *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 27

⁶² MARCH, James G y OLSEN, Johann P.: *Redescubriendo las instituciones. Las bases organizacionales de la política*. Ed. The Free Press, EE. UU. New York, 1989, p. 24.

2. La existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.
3. La afectación del comportamiento individual.
4. Y por último, se debe considerar dentro de los miembros de la institución cierto sentido de valores compartidos.”⁶³

Es importante señalar que dentro de la idea general de instituciones, que acabamos de citar, existe una clasificación operativa que ayuda a identificar el tipo de instituciones a las que nos referimos.

Dentro de esta clasificación operativa se encuentran las **instituciones normas**⁶⁴ (también son llamadas instituciones mecanismo o instituciones de derecho, son componentes ideales de una entidad, como por ejemplo un reglamento, un código o una constitución), las **instituciones jurídicas**⁶⁵ (son componentes que procuran satisfacer necesidades sociales éticas, que buscan explicar la idea de justicia y derecho básicamente, a través de mecanismos tácitos o implícitos en sus concepciones sobre lo bueno y lo malo, atienden al comportamiento desde la regularización. Siendo parte del desarrollo de convivencia por ejemplo, el matrimonio, el contrato, la propiedad), las **instituciones políticas**⁶⁶ (son aquellas que refieren directamente a la sociedad política y que regulan la estructura y órganos del gobierno del Estado por ejemplo el voto, el plebiscito, el referéndum, los consensos, y en general las reglas de operación gubernamental), las **instituciones económicas y**

⁶³ PETERS, Guy: *Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* En: revista Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XLV. Octubre-Diciembre, 2005. P. 586

⁶⁴ DE PIÑA, Rafael (*et al*): *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, 1982.

⁶⁵ BLANCO González, Humberto: *Historia de las instituciones jurídicas mexicanas*, Ed. Escuela Libre de Derecho de Puebla, México, 2001.

⁶⁶ MORENO García: *Instituciones políticas y jurídicas de los pueblos modernos*, II Serie, “Estados Americanos”, Vol. 1, Madrid, 1902.

financieras⁶⁷ (en el mismo sentido que las anteriores instituciones como reglas, las económicas y financieras son las que regulan pero su búsqueda es el interés individual o el mayor beneficio del grupo social, estas aumentan con la eficiencia y eficacia, la reducción de los costes de transacción y los costes de información, por ejemplo, fondos de pensión, compañías de seguros, fondos mutuales, bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo, etc.), las **instituciones sociales**⁶⁸ (son las reglas que ayudan a mantener la estructura social que se caracterizan por surgir como productos sociales para hacer frente a necesidades básicas como por ejemplo la familia, la universidad, los asilos, la cárcel, los orfanatos, hospitales, etc.) y las **instituciones científicas**⁶⁹ (que parten de la sociedad pero que éstas se encargan de generar avances tecnológicos y científicos en aras de promover el desarrollo, por ejemplo CONACYT, los institutos de investigación, los programas de investigación, etc.).

Esta clasificación nos permite estudiar a las instituciones desde sus orientaciones básicas. Así, desde el ámbito de especialidad del investigador, éste puede allegarse al estudio de las instituciones que mejor respondan a sus intereses particulares, sin confundir lo que puede llegar a interpretarse en las definiciones generales de institución con las clasificaciones de institución.

Ahora bien, dentro de los anteriores conceptos generales queremos rescatar dos, el concepto de Douglas North, y el de Ayala Espino. En ambos

⁶⁷ FABOZZI, Frank J (*et all*): *Mercados e instituciones financieras*, tr. Gómez Escudero Margarita, Ed. Pearson Educación de México, México, 1996, p. 9

⁶⁸ SPENCER, Herbert: *Instituciones sociales*, Biblioteca de jurisprudencia, filosofía e historia, Ed. La España Moderna, España, 2008.

⁶⁹ VESSURI, Hebe y AVILA Bello, José Luis: *Las instituciones científicas en la historia de la ciencia en Venezuela*, Ed. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Venezuela, 1987

observamos tanto la idea de reglas del juego como las delimitaciones y permisibilidades de la interacción social.

Retomando las ideas generales de Ayala Espino, es importante destacar que “las teorías sobre las instituciones se agrupan en dos tradiciones intelectuales. Las teorías del primer grupo enfatizan los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia... Las segundas, en cambio, enfatizan los conflictos sociales y distributivos que generan ellas mismas; porque se argumenta que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las mismas.”⁷⁰

Es en este sentido, donde encontramos cabida perfecta para reflexionar en torno al problema del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, pues si bien a lo largo de la historia internacional y nacional han existido reglas del juego que limitan y controlan este asunto público, también podemos observar que desde sus orígenes, existe clara desigualdad en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las normas reguladoras.

Y es que podríamos comparar el desarrollo de este tipo de instituciones en América Latina y Estados Unidos, y observar cómo es que, mientras en América Latina sólo se acatan las reglas de regulación sin tomar partido en su diseño a nivel internacional o bien, sólo toman parte en el diseño nacional en

⁷⁰ ESPINO Ayala, José: *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 56

afán de homologar criterios, en Estados Unidos, se concentran los organismos e instituciones diseñadoras, reguladoras e importadoras del modelo jurídico operacional respecto al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, que en suma están pensadas desde la idea del prohibicionismo.

Ahora bien, como ejemplo de instituciones que regulan los procesos en torno al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, encontramos una mezcla de instituciones jurídicas, normativas y políticas, (aunque también existen algunas económicas y sociales que por ahora no mencionaremos pero subrayamos su importancia): en lo internacional a la ONU, la OEA, la OMS, UNODC, la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, el convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la DEA, el FBI y cualquier otra regulación o normatividad que en materia de sustancias psicoactivas prohibidas encontremos.

Y en el ámbito nacional está: la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal Federal y la Iniciativa Mérida, por un lado y la SEIDO, SEDENA, SEMAR, PGR, Secretaría de Gobernación, PGJ y la Fiscalía Central para la Atención del Delito de Narcomenudeo, etc., por otro.

h) CORRUPCIÓN

Un tema importante que se asocia a la magnificación del fenómeno que queremos tratar en la presente investigación, está íntimamente relacionado con la corrupción. Podríamos incluso suponer que la transnacionalización del

fenómeno que implica el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas es consecuencia entre otros procesos económicos, de la corrupción arraigada en el quehacer institucional, que ha permitido de forma alarmante, el crecimiento de esta industria.

Lo que conlleva afectaciones sociales por su falta de regularización y/o control gubernamental, calando en lo más hondo de las interacciones e interdependencias culturales de las sociedades productoras, receptoras, de tránsito y consumidoras (en afán de demarcar).

Por ello, la corrupción no sólo se trata de hacer una acción fuera de la ley, sino también de omitir una acción gubernamental que tienda a favorecer, en este caso, a un grupo criminal o a una organización del crimen dedicada, para estos efectos, al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

La importancia que adquiere su observación es nodal y podría ser incluso un tema general de investigación, por su trascendencia en la vida política, social, cultural y económica de todos los países objeto de ella.

Reconociendo tal circunstancia, será menester aclarar que nosotros sólo abordaremos el tema desde la parte conceptual, para comprender el significado. De esta forma, cuando nos refiramos a la corrupción, limitaremos el horizonte en términos de los posibles significados que pueden encontrarse.

Aclarando en este sentido que existe una clasificación sobre el problema de la corrupción que la divide en corrupción administrativa, política y pública.

Donde Barahona Krüger nos señala que: “de la corrupción pública surge la corrupción administrativa... la cual, queda acotada a la cometida por los servidores o funcionarios públicos”⁷¹

Asimismo surge de la corrupción pública, la denominada corrupción política, que Covarrubias entiende como aquella “que corresponde a las mecánicas que emanan directa o indirectamente de los actores políticos tales como partidos, elite del gobierno, actores de oposición, fracciones partidistas en el parlamento, gobernadores estatales, municipales y federales.”⁷²

De tal suerte que comenzaremos por señalar que la corrupción pública “es un delito o infracción privativa en la que una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante... el objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o ganancia para las partes que participan... es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.”⁷³

Así también, se designa a la corrupción como “el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Por lo tanto, un acto corrupto es aquel

⁷¹ BARAHONA Krüger, Pablo: *Corrupción e impunidad correlaciones e implicaciones*, Editorial Jurídica Continental, Costa Rica, 2004, p. 58

⁷² COVARRUVIAS, Israel: *Las dos caras de Jano. Corrupción y democracia en México*, CEPC. Ed. Anzuelo, México, 2006, p. 63

⁷³ GARZÓN Valdés, Ernesto: *Acerca del concepto de corrupción*, en: CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords): Poder, derecho y corrupción, Ed. IFE-ITAM-S.XXI Editores, México, 2003, p. 24

comportamiento ilegal de quien ocupa un papel en la estructura estatal... en el mismo sentido, la corrupción es entendida como una transacción entre quien corrompe y quien se deja corromper. Normalmente se trata de la promesa de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor; raramente se amenaza con castigos de comportamiento que perjudique los intereses del corruptor.”⁷⁴

Sthephen Morris señala que “aunque el concepto de corrupción podría parecer universal en ciertas ocasiones, en realidad va cambiando y adaptándose a las diferentes culturas y sistemas políticos particulares, y por ende a lo largo de todo el mundo se manejan diferentes tipos de corrupción y conceptos del mismo tema.”⁷⁵

Peter Eigen señala que corrupción es “el uso y abuso del poder público en provecho propio”⁷⁶

Encontrando en los anteriores conceptos ciertos puntos de convergencia como puede ser el interés personal que promueve, motiva, acentúa y consolida el fenómeno de corrupción, nos allegaremos a la definición del Diccionario de Política anteriormente citado, para los efectos de nuestro trabajo.

⁷⁴ CRISAFIÓN, Raúl y GARCÍA, Alfonso (trad.): *Diccionario de Política*, S. XXI Editores, México, 1981, pp. 438-440.

⁷⁵ MORRIS, Stephen D.: *Corrupción y política en el México contemporáneo*, S.XXI Editores, México, 1999, p. 194.

⁷⁶ EIGEN, Peter: *La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90's*, en: OLIVERA Prado, Mario: Cómo combatir y prevenir la corrupción. Formulación de políticas públicas y Planes Nacionales Anticorrupción, Ed. INEA, 2006, p. 86

Antes de terminar con este sub-apartado, queremos hacer breve mención a las palabras de Omar Guerrero quien señala que “la ingobernabilidad se ha venido planteando como una especie de diagnóstico de inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto, es decir, la incapacidad de producir bienestar, estabilidad, orden y calidad de sus servicios, siendo en este sentido, la corrupción... la que se plantea como un auténtico problema, pues se presenta como la generadora de dicha ingobernabilidad.”⁷⁷

Y es que Omar Guerrero es claro al señalar el origen identificado desde la ciencia social, de lo que implica la ingobernabilidad, en donde por supuesto la corrupción gubernamental asociada al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas es parte del problema.

3. CONTEXTO HISTÓRICO: EL PROBLEMA DE LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

El problema de las sustancias psicoactivas, que tiene que ver en principio con su uso y abuso no es nuevo. Lo novedoso en el asunto es su tratamiento, su tipo y grado de control y el impacto que provoca su problematización en diversos ámbitos de la sociedad y su organización, de tal forma que se convierte en un asunto público.

En este sentido, la dinámica temporal plantea un reajuste sobre el concepto común de las sustancias psicoactivas. Encontrando prohibición y

⁷⁷ GUERRERO, Omar: *Ingobernabilidad, disfunción y quebranto estructural*, Ed. Reforma y Democracia, No. 3 Enero 1995, México, pp. 69 - 88.

liberalización del consumo; para luego observar el retorno de liberalización y prohibición. Según sean los intereses de quienes se benefician directamente de una u otra. Luego entonces es que podemos comprender la transición de larga data respecto al tema.

En este contexto general, se ha pasado de una perspectiva cultural-milenaria, medica o recreativa a una perspectiva que cuestiona su uso, lo problematiza y lo encuadra en una situación de ilegalidad que se soluciona desde la visión gubernamental a partir de lo policiaco-militar, es decir, el problema planteado desde la perspectiva del gobierno no responde a la salud, la prevención o la asimilación cultural en principio, sino a un problema de criminalización.

A nuestro juicio y como consideración general, esta dinámica ha logrado generar un conflicto de visiones, pues encontramos por un lado, discursos que plantean la redimensionalidad del uso hacia lo cultural (respecto de la costumbre de pueblos originarios) o hacia el uso médico y recreativo; y por otro lado, discursos oficialistas y orgánicos que estiman que la solución policiaco-militar es el camino a seguir, contradiciendo la otra visión. Lo cual, ha creado una esfera de información que dirige las miradas hacia la justificación del uso militar y policiaco para dar solución a problemas derivados del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Los derechos humanos y el debido proceso dentro de estas dinámicas, quedan restringidos. Por su parte, la razón de Estado y la discrecionalidad

(tanto de procesos como del uso de presupuestos) se fortalece generando una estructura que se alimenta del uso de la fuerza y la represión.

Bajo este tenor, Escotado argumenta: “Cuando un delito previamente desconocido se eleva a fuente principal de las condenas y crece en vez de contraerse con la represión, cabe sospechar que encubre un proceso de reorganización en la moral vigente...”⁷⁸

3.1 LA SITUACIÓN GLOBAL.

REMEMBRANZA HISTÓRICA INTERNACIONAL

Para generar un análisis completo sobre el asunto público que ha implicado el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas tanto en México como en el mundo, es importante rescatar los hechos históricos que han dado cabida al proceso de consolidación de este fenómeno como industria transnacional.

En este sentido, hemos elaborado un cuadro a modo de línea del tiempo internacional que rescata los hechos históricos que a nuestro juicio han impactado directamente, como causas tangibles en este proceso de crecimiento del crimen organizado internacional, dedicado al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. Donde podemos observar, las instituciones sean jurídicas, normativas o políticas, a partir del prohibicionismo estadounidense, comienzan a intensificarse en el plano global.

⁷⁸ ESCOTADO, Antonio: *Historia General de las Drogas*, Alianza ed., España, 1995, p. 18

AÑOS	EVENTOS
1607	Se inicia con los primeros cultivos patrióticos de cáñamo en Estados Unidos, debido a su valor industrial sobre los productos derivados que se caracterizan por su fuerza y durabilidad. La siembra se establece por contrato entre puritanos y la compañía de Virginia. A la par, Sir Thomas Dale gobernador de Virginia, bajo instrucciones gubernamentales federales, obliga a plantar un jardín comunal experimental entre cáñamo y lino.
1616	Los puritanos estadounidenses, siembran lino y cáñamo de extraordinaria calidad superando al producido en comparación con Inglaterra y Holanda.
1619	Se decreta la primera Ley sobre cáñamo en América. Establecida en la colonia de Jamestown, Virginia; ésta ordena a todos los granjeros a cultivar 100 semillas por granjero y 5000 el gobernador, (como base para la fabricación de productos navales y de uso común como cuerdas, velas y telas). Esta producción compite con el cultivo de tabaco.
1631	Se extiende la idea en Massachusetts, de ordenar el cultivo obligatorio de cáñamo, a partir de la expedición de nuevas leyes.
1631 - 1800	En este periodo se establece al cáñamo, como moneda de curso legal en la mayoría de las colonias americanas de los ingleses, para animar a los granjeros a aumentar la producción.
1637	Se extiende la idea en Connecticut, de ordenar el cultivo obligatorio de cáñamo, a partir de la expedición de nuevas leyes.
1662	Año en que el parlamento autoriza al gobernador de Virginia William Berkeley para ofrecer una gratificación de 2 libras de tabaco por cada libra de cáñamo terminado. A partir de lo cual, otras colonias ofrecieron recompensas parecidas.
1732	La legislatura de Carolina del Sur votó por que se pagara un salario a Richard Hall para que educara al público a cerca de los beneficios y la utilidad del cáñamo y sobre la necesidad de que se cultivara y viajara a Holanda para conseguir buenas semillas.
1753	Año en que Charles Linneo clasifica el cáñamo como Cannabis Sativa, dividiéndola en tres tipos: Cannabis Sativa Indica, Cannabis Sativa Sativa y Cannabis Sativa Ruderalis.

1763 - 1767	Periodo en el que en Virginia se llegaba a encarcelar a aquellas personas que se negaban a cultivar el cáñamo durante los periodos de escasez.
1764	Los británicos comenzaron su producción de opio en la India en cantidades significativas. Aprendieron el arte de los mogoles e iniciaron el comercio de opio por plata en el sur de China. Observaron las grandes ganancias que potencialmente traería el mercado del opio e invadieron Bengala.
1765	Se establece en Massachusetts el tratado de buena labranza del cáñamo.
1800	El general Napoleón dicta una ordenanza en la que se prohíbe el tráfico y venta de los productos del cáñamo.
1807	Se firma el tratado de <i>Tilsit</i> entre el gobernante francés Napoleón y el zar Alejandro de Rusia, donde se establece la prohibición del comercio de productos a base de cáñamo, entre Rusia y Gran Bretaña. Afectando los intereses de Rusia, pues era su principal abastecedor de productos navales.
1808	Los estadounidenses se convierten en traficantes del cáñamo ruso hacia Gran Bretaña. Asociados con el zar Alejandro de Rusia los traficantes provocan un auge en la rentabilidad del producto. Este hecho, deja fuera la oposición a este tipo de distribución establecida en el tratado <i>Tilsit</i> entre Francia y Rusia. Uno de los varios motivos por los que comienza la invasión Napoleónica a Rusia.
1829	China hizo públicos los problemas de salud y sociales vinculados con el consumo de opio, por lo que el gobierno imperial chino lo prohibió.
1830	Las autoridades de la China imperial, deciden terminar con la importación del opio hindú a la que se dedicaban los ingleses desde el siglo XVIII; trayendo como consecuencia el rompimiento de sus relaciones comerciales.
1839 - 1842	Primera Guerra del Opio
1856 - 1869	Segunda Guerra del Opio
1858	Se firman los tratados de <i>Tientsin</i> , también conocidos como los tratados de <i>Tianjin</i> , que forzaron la apertura al exterior de los puertos chinos y la admisión de delegaciones extranjeras en la capital china, Pekín, para la importación legal de opio. Con lo cual inicia el periodo de <i>Tratados Desiguales</i> .

1863	A finales de este año, se introduce la morfina inyectable (derivada del opio). Avance médico que modifica el uso de la marihuana como analgésico entre las tropas estadounidenses, sobre todo durante la guerra civil.
1863	Se vende el vino <i>Mariani</i> el cual se mezclaba con la hoja de coca.
1868	Egipto se convierte en el primer país que prohibió el consumo de cannabis, pues los turcos se quejaban de que el uso del cannabis hacía que los egipcios se comportaran de forma irrespetuosa ante el Sultán y su cohorte.
1877	Las autoridades de Turquía ordenan la destrucción de todo el hachís en el territorio.
1883	Se abrieron legalmente salones para fumar hachís en Nueva York, Boston, Filadelfia, Chicago, San Luis, Nueva Orleans y otros Estados.
1884	Se descubrió que en Turquía el hachís no había sido destruido y que era vendido al extranjero en provecho de los funcionarios de aduanas.
1886-1900	Coca Cola utiliza cocaína en la fabricación de su refresco.
1893	Se utilizan inyecciones subcutáneas de cocaína para combatir el cólera en Hamburgo.
1898	E. E. U. U. controla Filipinas, lugar donde existía un uso arraigado de opio.
1898	La farmacéutica Bayer anuncia la heroína como remedio para la tos.
1898	Es utilizada la tintura de cannabis índica en Portugal como anestésico local en operaciones dentales.
1906	Se establece la <i>Pure Food and Drug Act</i> , que es la primera de una serie de leyes importantes de protección al consumidor, promulgadas por el gobierno federal de Estados Unidos. Éstas condujeron a la creación de la Administración de Alimentos y Drogas. Su principal objetivo era prohibir el tráfico exterior e interestatal en los alimentos adulterados o mal etiquetados y los productos farmacéuticos que no estuvieran etiquetados o tuvieran un activo mayor o menor de los niveles de pureza establecidos en la Farmacopea o el Formulario Nacional.

1907	Se registra el Acuerdo de Diez Años: En éste Gran Bretaña, China e India acuerdan un marco tripartito para acabar con las exportaciones de opio de la India en un plazo de diez años. Este acuerdo se convierte en el modelo de futuros sistemas para el control de la oferta.
1909	Se organiza la Conferencia sobre fiscalización de drogas de Shanghái. Con lo cual comienza el periodo de fiscalización internacional sobre el cultivo, producción, trasiego, distribución, venta y consumo de sustancias psicoactivas. Bajo el liderazgo de Estados Unidos, es considerada la primera reunión verdaderamente internacional para el control de drogas, pues los grandes poderes analizan maneras para eliminar el tráfico internacional de opio, con particularidad al que se dirige a China.
1909	Resultado de la promoción activa del Obispo Brent a favor del prohibicionismo, se constituye una primer Convención Internacional sobre el Opio.
1912	Es realizada la primer Convención Internacional del Opio, en la Haya. Con ésta, se da inicio al Sistema Internacional para el Control de Drogas que pretende sobre todo que los Estados signatarios prevengan el envío de opio a Estados que prohíben su ingreso. Esta Convención es absorbida por la nueva Sociedad de Naciones.
1914	Se constituye la <i>Harrison Act</i> : Que fue la primera legislación federal en contra de las drogas. Es decir, es una ley federal que impone el gobierno nacional, por encima de las leyes de los Estados y que permite manejar la competencia absoluta en todo lo referente al tema de las drogas.
1914 - 1918	PRIMERA GUERRA MUNDIAL
1919	Se establece la <i>Ley Seca, Ley Volstead, o Prohibición</i> de fabricación, transporte, importación, exportación, venta y consumo de alcohol en los Estados Unidos. Este hecho favorece el surgimiento y consolidación tanto del crimen organizado como del mercado negro, el cual oferta sin regularización en precio y calidad, a raíz del aumento en la demanda. Otros países adquieren este sistema de prohibición como Canadá (entre 1908 - 1945), Islandia (1915 - 1922), Noruega (1916 - 1927), Rusia (1919 - 1928), Finlandia (1919 - 1932) e India (1950 - 2000). Otros Estados - Nación solo establecen una Ley Seca Parcial, que solo prohíbe el expendio y consumo público en determinados horarios o días pero se acepta como droga lícita.
1920	En este año, se prohíbe el cultivo y comercio de la marihuana en México.

1922	Se crea la Ley de Estupefacientes que sanciona la exportación e importación de sustancias prohibidas, también conocida como la Ley Jones-Miller.
1924	Se establece la prohibición de la importación de Opio.
1925	Se crea el Comité Central Permanente para asuntos de drogas.
1925	Se celebra la segunda Convención Internacional del Opio, en Ginebra. En la cual se declara a la cannabis como un narcótico y se recomienda un estricto control; integrándose a la lista de sustancias psicoactivas sujetas a fiscalización internacional. Además establece los primeros mecanismos para hacer cumplir el marco para controlar la oferta. Dentro de ésta se crea la Junta Central Permanente del Opio (PCOB) para monitorear importaciones y exportaciones internacionales de estupefacientes. Es importante destacar que Estados Unidos no puede garantizar la eliminación de todo uso “no médico o científico” de drogas, abandonando los procedimientos y no suscribiendo más las convenciones. A pesar de lo cual, el tratado que surge de esta Convención recibe amplia adhesión de otros países.
1925	Se formula el Acta de Drogas Peligrosas.
1926	Año en el que se prohíbe el cultivo y comercio de la adormidera en México.
1928	En este año, el Acta de Drogas Peligrosas de 1925 se convierte en Ley. Por lo que el cannabis se establece como producto ilegal en Gran Bretaña.
1930	Bajo mandato del presidente Herbert Hoover, se crea la Oficina Federal de Narcóticos o <i>Federal Bureau of Narcotics</i> (FBN), dentro de la agencia del Departamento del Tesoro de E.E. U.U. el 14 de junio. Organizada en la División de Estupefacientes y la Junta de Fiscalización de Estupefacientes Federal.
1931	Se crea el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes.
1933	Se deroga la <i>Ley Volstead</i> , que prohibía la fabricación, transporte, importación, exportación, venta y consumo del alcohol en Estados Unidos.

1936	Se celebra la Convención para la Supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, también conocida como la Liga de Naciones. La cual, está orientada a eliminar el creciente tráfico ilícito de drogas, sin embargo en sus trabajos, Estados Unidos fracasa en su propuesta de eliminar todo uso “no médico o científico” de las drogas. Pues los delegados se inhiben de cooperar activamente durante el resto de las negociaciones del tratado. Al finalizar, es eventualmente ratificada sólo por Canadá y unos pocos Estados menores. Por lo que NUNCA es implementada.
1937	Se establece la marihuana <i>Tax Act</i> en EE. UU., que criminaliza las drogas como el cannabis o la marihuana, estableciendo un control gubernamental sobre su traslado y venta.
1938	Se despliega en China la campaña <i>Manchukuo</i> , para purgar a la sociedad de criminales, limitar las áreas sembradas con adormidera y levantar un censo nacional de adictos.
1939 - 1940	Los Estados - Nación, consideran negociar el acuerdo para el control internacional de la oferta, pero su agenda es interrumpida por el inicio de la Segunda Guerra Mundial.
1939 - 1945	SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Durante el periodo, ciertas funciones de la PCOB, DSB y la Sociedad de Naciones se transfieren de Ginebra a Washington, sus trabajos siguen activos a nivel mínimo durante todo el periodo de guerra. Este momento es preciso para que Estados Unidos obtengan el compromiso de Gran Bretaña y los Países Bajos de acabar con los monopolios de opio establecidos en el Lejano Oriente, propuesta a la que se suman los franceses en 1945.
1942	Año en el que se crea la Ley de Control de la amapola y opio en EE. UU.
1944	En este año, el Congreso estadounidense aprueba la moción de Walter H. Judd, ex misionero médico en China que solicita acciones concretas para limitar la producción de drogas en los años de la posguerra.
1945	Se firma la carta que da origen a la ONU con 193 Estados-miembro a través de una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones.
1945	Durante el macartismo, se promulgaron las leyes “antinarcóticos” más duras que hayan existido. Estas incluían la pena de muerte. Su justificación se realiza en paralelismo a la conspiración comunista y se asoció con la “conspiración latina” equivalente a lo que el embajador Tombs de E.E. U.U. llamo muchos años después (1983) “narcoguerrilla”

1946	Se crea la Comisión de Estupefacientes, dedicada a la fiscalización internacional de las drogas. Integrada por 53 países miembros de la ECOSOC (Consejo Económico y Social), entre sus funciones actuales se destaca la dirección de las actividades de la ONUDD de posterior creación, y la coordinación sobre cooperación de las zonas: Europa, Cercano Oriente, Medio Oriente, Asia, Pacífico, África, América Latina y el Caribe.
1946	Se establece el primer Protocolo de Naciones Unidas de Lake Success, relativo al consumo, trasiego y venta de opio.
1948	Se establece el Segundo Protocolo de Naciones Unidas en París, relativo al consumo, trasiego y venta de opio, en el cual se incorporan los estupefacientes sintéticos al control internacional.
1950	La ONU crea la comisión para llevar a cabo el estudio sobre la hoja de coca.
1950	La Comisión de Narcóticos de la ONU, permite la producción de opio a ciertos países.
1950	México se presenta como el único país del continente americano donde se cultiva adormidera. Otros países donde se produce en la época son: India, Turquía, Irán y Yugoslavia.
1952 - 1953	La OMS emite fallos desde su Comité de expertos en drogas susceptibles de engendrar toxicomanía, en contra de la hoja de coca, porque es de carácter adictivo.
1953	Se establece el tercer Protocolo de Naciones Unidas relativo al consumo, trasiego y venta de opio en New York. Este señala las limitaciones más severas a la producción agrícola de opiáceos, es impulsado agresivamente por Estados Unidos, Francia y otros países aliados, sin embargo es rechazado por los países productores agrícolas, lo cual le dio escasas posibilidades de aceptación.
1953 - 1954	México preside la Comisión de Narcóticos de la ONU.
1959	Estalla la Guerra de Vietnam, causando entre otros elementos sociales, el surgimiento de una contracultura ligada muy fuerte al consumo de sustancias psicoactivas prohibidas como la marihuana, el LSD, hongos, psilosibina y peyote, concretando así el movimiento Hippie.

1960	O. J. Hawkins, jefe de la oficina estatal de narcóticos de San Diego, afirmó que entre el 75 y el 80% de toda la heroína y casi toda la marihuana que se distribuía para E.E. U.U., pasaba por la frontera con México.
1961	Se establece la Convención Única sobre Estupefacientes. (En 2008, contó con la adhesión de 183 países, es decir, el 95% de los 192 Estados miembro de la ONU). En ésta Convención se unifica a las anteriores convenciones exceptuando a la de 1936, en un solo documento, pero los Estados Unidos intentan impedir su ratificación e implementar en su lugar el Protocolo de 1953.
1961	<i>Coca-Cola Company</i> , es la única empresa que queda excluida para comprar y procesar industrialmente la hoja de coca, como parte de la fórmula súper secreta que maneja en la elaboración del producto más vendido del mundo capitalista en todos los tiempos de su historia, es decir, hasta la actualidad.
1964	La Convención Única entra en vigencia, mientras que los Estados Unidos inicialmente se rehúsan a ratificarla, en este acto la PCOB y la DSB se fusionan en la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que retiene un papel cuasi-judicial.
1965	Es detenido el embajador mexicano para Bolivia Salvador Pardo Bolland en New York, junto con un diplomático uruguayo y un francés, acusados de contrabando de heroína valuada en 168 millones de pesos
1967	Se crea en el gobierno de Nixon, el <i>National Institute on Drug Abuse</i> (NIDA)
1967	Estados Unidos ratifica la Convención Única sobre Estupefacientes.
1968	Se establece la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que fusiona la Oficina Federal de Narcóticos. Esta fusión crea la apertura de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas o BNDD por sus siglas en inglés
1969	Año en el que el presidente Richard Nixon ordena la Operación Intercepción, medida que implica una minuciosa revisión de automóviles en las fronteras estadounidenses para detectar posibles contrabandos de droga.
1970	Richard Nixon, decide lanzar la "guerra contra las drogas" para el combate a la heroína, favoreciendo el enfoque bélico para tratar el tema de las drogas internacionalmente.

1971	En este año se crea el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, que incorpora a éstas al control internacional, pero de una manera menos rigurosa que la aplicada a los opiáceos, la coca y el cannabis.
1971	La Asamblea General de la ONU, vota a favor del ingreso de representantes de la República Popular de China a la ONU.
1971	En este año, William P. Rogers asume la presidencia del Comité Ministerial para el Control Internacional de Estupefacientes, entre cuyos miembros se encontraba George Bush, el cual calificó de excelente la colaboración con México.
1972	Se realiza la Conferencia sobre medidas adicionales de fiscalización de drogas de Ginebra, Suiza. Que enmienda la Convención Única de 1961. Con lo cual se busca fortalecer la propia Convención Única y la JIFE.
1972	Se crea el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC), el cual es nominalmente independiente pero está supeditado al auspicio de los Estados Unidos, su objetivo principal es el control de la oferta.
1973	Richard Nixon desaparece la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas o BNDD por sus siglas en inglés, para crear la DEA (<i>Drug Enforcement Administration</i>), una agencia policial federal de E.E. U.U. que funciona en el marco del Departamento de Justicia, comparte jurisdicción con el FBI y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.
1975	Se implanta oficialmente el Plan Cóndor para América Latina en general y para México es aplicado con particularidades hasta 1977
1977	Es aplicado el Plan Cóndor en México, asociado a la producción, trasiego y venta de marihuana y adormidera.
1982	Se aprueba la <i>Defense Authorization Act</i> , que se trató de una modificación a una norma legislativa vigente desde 1878, que prohibía expresamente la intervención del ejército en cuestiones civiles.
1984	La Asamblea General de la ONU, adopta una declaración sobre la lucha contra el tráfico de sustancias psicoactivas prohibidas y el uso indebido de drogas.
1985	Se otorga la adhesión de China al sistema de control de drogas de la ONU.

1986	Se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
1986	Se establece la <i>Drugs Act</i> , fundamentada en el paradigma realista, que da origen al mecanismo de certificación unilateral por parte de Estados Unidos contra todas aquellas naciones que en sus evaluaciones no hubiesen colaborado en sus esfuerzos antinarcóticos. (La certificación negativa señala que se suspenderá toda ayuda estadounidense y el veto de este país en los organismos internacionales de crédito como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el BID, el BIRF, etc, para otorgar préstamos financieros o cualquier otra colaboración técnica o comercial a quienes no hayan cumplido con sus recomendaciones sobre el control a la producción o comercio de drogas).
1986	La <i>National Security Decision Directive</i> (NSDD) inicia un conjunto de operaciones en América Latina, afirmando que el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas es una amenaza letal para la seguridad de E.E. U.U., convirtiéndose en un problema de supervivencia para el propio Estado.
1987	Se publica la declaración de la ONU que conforma el Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas.
1988	Se celebra la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes realizada en Viena. La cual se orienta primordialmente a enfrentar el crimen organizado y el tráfico ilegal de sustancias psicoactivas, en esta Convención se abordan por primera vez temas referentes a la demanda de sustancias psicoactivas prohibidas, recomendando la criminalización del consumo personal.
1989	E.E. U.U. decide anunciar la Iniciativa Andina Antidrogas, incrementando la ayuda militar a Colombia, Perú y Bolivia.
1989	E.E. U.U. constituye la Estrategia Nacional para el Control de Drogas que involucra a la Comunidad Europea, para desarrollar políticas, estrategias y programas enérgicos de reducción de la demanda.
1990	Entra en vigor el Sistema de Fiscalización de Drogas que establece para la persecución criminal, el combate a las operaciones financieras relativas al delito por parte del Grupo de Acción Financiera, el cual es la parte operativa del Plan de Acción Financiera, sobre el blanqueo de capitales de la OCDE, que se ejecuta con: la extradición, las medidas de fiscalización sobre precursores a nivel internacional y la entrega vigilada (que consiste en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, sustancias que figuran

	como prohibidas por las Convenciones o Acuerdos Internacionales, salgan del territorio de uno o más países, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a las personas involucradas en delitos asociados al narcotráfico de estupefacientes y así entablar acciones legales en contra de ellas).
1993	Se crea el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA). Inaugurado en Lisboa en 1995, es una de las agencias descentralizadas de la Unión Europea que tiene la misión de proporcionar a los Estados miembros, una visión objetiva del problema de las drogas en Europa y una base sólida sobre la que fundamentar el debate internacional en esta materia.
1996	Se crea el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) por representantes de México y E.E. U.U.
1997	El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, junto con el Centro para la prevención Internacional del Crimen, constituyen la Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Crimen (ODCCP).
1998	Se realiza la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual compromete a los Estados a realizar significativas reducciones sobre el consumo y oferta de drogas dentro de un plazo de Diez Años.
1999	Se crea el acuerdo bilateral denominado Plan Colombia, también conocido como Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, el cual está respaldado bajo el contexto de la Iniciativa Andina contra las Drogas.
2001	Después del 11 de septiembre, el gobierno de E.E. U.U. insiste en la tesis que vincula indisolublemente en todo tiempo y lugar al terrorismo con el tráfico de drogas.
2001	Se establecen tropas extranjeras en Afganistán, con el objeto de “extirpar el opio” y erradicar el cultivo de amapola.
2002	Se establece la Oficina de Naciones Unidas para combatir la Droga y el Delito, con sede en Viena, y articulada bajo 21 oficinas en el exterior y un centro de coordinación en New York.
2003	Se celebra el acuerdo entre la ONU y el gobierno mexicano para el establecimiento de la Oficina Regional México - Centroamérica, con el fin de coordinar y supervisar las actividades en esta región. Reconociendo su personalidad jurídica y sus inmunidades.

2004	La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas de Perú (DEVIDA), encargada del diseño y conducción estratégica antidrogas señala públicamente que traficantes de Brasil, Colombia y México, operan en la selva del Perú con apoyo de Sendero Luminoso.
2004	Se constituye el 15 de marzo, con personalidad jurídica propia y atribuciones legales a través del boletín STSGB/2004/6 expedido por la Secretaría General de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).
2007	Afganistán produce 8,200 toneladas de opio aumentando su producción junto con Myanmar.
2007	El cultivo de la hoja de coca aumenta en Colombia, Bolivia y el Perú alcanzando 992 toneladas métricas a nivel mundial.
2008	Se crea el tratado internacional o Iniciativa de Seguridad Regional, entre E.E. U.U., México y Centroamérica denominado Plan Mérida, también conocido como Plan México e Iniciativa Mérida es un acuerdo regional para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo.
2009	El Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon sostiene que la criminalización del consumo de drogas inyectables está impidiendo la lucha contra el VIH/SIDA, formulando un llamado por su discriminación.
2012	Se firma el acuerdo internacional entre México y las Naciones Unidas para generar una nueva forma de asociación y otorgar a la Oficina de la UNODC en México, funciones y atribuciones de enlace y partenariado, con lo cual desarrolla operaciones y funciones de planificación estratégica y promoción de alianzas de cooperación Sur - Sur, fomentando el intercambio de información y conocimiento.

*Cuadro de elaboración propia, basado en textos de Escohotado⁷⁹, Robinson⁸⁰, Astorga⁸¹, Musto⁸², Jelsma⁸³, Schultes y Hoffman⁸⁴, McAllister⁸⁵, *Transnational Institute*⁸⁶, ONU⁸⁷, Woodrow Wilson Center⁸⁸, e Informe Mundial sobre Drogas 2008⁸⁹.

⁷⁹ ESCOHOTADO: Op. Cit.

⁸⁰ ROBINSON, Rowan: *El gran libro del cannabis: Guía completa de los usos medicinales, comerciales y ambientales de la planta más extraordinaria del mundo*, Ed. Park Street Press - Inner Traditions International, E.E. U.U. 1996; Tr. CÓRDOBA y Magro, Mercedes Victoria, Ed. Lasser Press Mexicana, SA de CV, México, 1999.

⁸¹ ASTORGA, Luis: Op. Cit.

⁸² MUSTO, David: *La enfermedad de América: Orígenes de Fiscalización de Estupefacientes*, Ed. Oxford University Press, 3era. Edición, Estados Unidos, 1999.

⁸³ JELSMA, Martín: *Panorama Internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro*, en: GOLTZMAN, Paula Marcela y TOUZÉ, Graciela Dora (compiladoras): América Latina, debate sobre drogas. 1 y 2 Conferencias Latinoamericanas

Como podemos observar, nuestro cuadro expone los primeros indicios de hechos que ponen al descubierto los periodos de permisibilidad y prohibición respecto al cultivo, trasiego, posesión, venta y consumo de las sustancias psicoactivas ilegales.

En este contexto es importante señalar que las referencias expuestas sobre los años de 1600, aducen a la permisibilidad del cultivo, trasiego, posesión y venta del cáñamo por su valor como elemento de calidad para los múltiples productos derivados de él, utilizados en la industria naval principalmente.

En este sentido cabe destacar la importancia de su exposición en nuestro cuadro histórico, pues presenta los orígenes de la introducción del cáñamo y sus primeras prohibiciones, que generan asimismo las primeras redes de crimen organizado internacional, sin que estas estén ligadas directamente al consumo (puesto que el cáñamo posee bajos niveles de THC).

sobre Políticas de Drogas. Ed. Intercambios A.C. – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2011.

⁸⁴ SCHULTES, Richard E y HOFMANN, Albert: *Plantas de dioses*, 2ª edición, Ed. FCE, México, 2000, p. 93.

⁸⁵ McALLISTER, William B.: *Diplomacia de Drogas en el Siglo XX: Una historia Internacional*, Ed. Routledge, Virginia, E.E. U.U., 2000.

⁸⁶ TRANSNATIONAL INSTITUTE, (texto 1): *La historia reinterpretada: Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, en: *Informe sobre política de drogas*, No. 26, junio, Estados Unidos, 2008, Disponible en: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief26s.pdf>. Consultado el 16/04/2014 Y (texto 2): *El sistema internacional para el control de drogas*, Disponible en: http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014_Spanish/SR-014-Espa%C3%B1ol-Overview.pdf, Consultado el 17/04/2014

⁸⁷ ONU: Revisión sobre estructura y organización, documentos e historia, Disponibles en: <http://www.un.org/>, Consultado el 10/04/2014

⁸⁸ EDMONDS-Poli, Emily: *The effects of Drug-War Related Violence on Mexico's Press and Democracy*, Woodrow Wilson Center, E.E. U.U., 2013. Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/06_violence_press_edmonds.pdf, Consultado el 12/05/2014.

⁸⁹ Informe Mundial sobre Drogas 2008, Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_spanish.pdf, Consultado el 16/04/2014

Lo que si ocurre posteriormente con el alcohol, el opio, sus derivados y otros tipos de cannabis con mayor THC.

Ahora bien, para efectos de comprender este primer acercamiento histórico al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, es importante señalar que “cáñamo es el nombre en español de la planta clasificada en 1753 por Charles Linneo como *Cannabis Sativa*, de la cual existen tres tipos: *Cannabis Sativa Indica*, *Cannabis Sativa Sativa* y *Cannabis Sativa Ruderalis*, que se distinguen entre sí por su forma de crecimiento, por las características de sus semillas, por la diferencia existente entre sus estructuras fibrosas y por el nivel de la sustancia activa (*tetrahidrocannabinol* o THC), que poseen... [por lo que] a esta planta se le han dado cuatro usos básicos, como fuente de fibra, como alimento, como medicina y como sustancia embriagante”⁹⁰

Hecho que se suma, para el mismo siglo XIX como habíamos mencionado, a la internacionalización del opio. Un producto de alto valor para el consumo médico y recreativo. Lo que giró el orden mundial hacia la reconfiguración causante de los primeros conflictos mundiales entorno a la producción libre e incentivada del opio y sus derivados, sobre todo en Asia.

No siendo, sino hasta el siglo XX, cuando se experimentan a nivel internacional los primeros indicios de institucionalización de la prohibición a través de una serie de procesos, que implicaban la elaboración de tratados de fiscalización sobre las sustancias psicoactivas. Que se potencializan con la creación de la ONU y sus dependencias, así como de otras instituciones

⁹⁰ SCHULTES y HOFMANN: Op. Cit. p. 93.

estadounidenses con poder internacional. Lo que marco el tránsito de un modelo de regulación general a uno punitivo que implicaba cero tolerancia.

Este proceso, conllevó un incremento en las cifras de producción, trasiego, venta, posesión, distribución y consumo en vez de reducirlo. Cuestión que en algunos países se ha asociado al incremento de la violencia, la ampliación y consolidación del crimen organizado, y a una diversificación criminal.

Esto como se puede observar en el cuadro, ha sido justificación válida para mantener un círculo interminable que maximiza las restricciones y sanciones en una idea de “guerra contra las drogas” que se defiende aún por encima de los derechos humanos. En suma, “Si se puede sacar alguna lección de los últimos [100] años, es que las políticas que se basan completamente o en buena parte en la aplicación represiva de la ley están destinadas al fracaso.”⁹¹

3.1.1 LA ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE DE SEGURIDAD

a) EL PROHIBICIONISMO Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

La guerra contra las drogas no es un asunto novedoso, ni corresponde al boom de un sexenio, tampoco es la consecuencia exclusiva del presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa por imponer políticas gubernamentales de *guerra*

⁹¹ House of Commons Home: *Affairs Committee's Report, The Government's Drugs Policy: Is it working?*, Londres, 2002, párrafo 267, en: TRANSNATIONAL INSTITUTE: IMD2008 (texto 1), Op. Cit.

contra las drogas. El asunto público que implica el combate al crimen organizado tiene historia como hemos visto en el apartado anterior.

Corresponde a un proceso histórico que ha fortalecido las políticas públicas y gubernamentales prohibicionistas, que fiscalizan a través de la creación de instituciones, toda la cadena que tiene que ver con las sustancias psicoactivas (desde el cultivo hasta el consumo).

Así, a pesar de su internacionalización previa al proceso de globalización económica, no es sino hasta éste punto, cuando se pueden observar con mayor facilidad aquellos elementos que recrudecen las formas y métodos en los que la industria ilegal del trasiego de sustancias psicoactivas consolida su organización transnacional.

Pero no nos adelantemos, esta situación tiene una génesis íntimamente relacionada al devenir histórico estadounidense. La cual encontró dos raíces de las que sujetarse para crecer frondosamente, por un lado, el rápido proceso de industrialización emprendido por esta nación, cuya ampliación se alcanza en la segunda mitad del siglo XIX, y por otro lado, el proceso de monopolización del capital que dio lugar a las grandes compañías que entrelazan y articulan la consecuente historia de expansión transatlántica y nacionalismo capitalista estadounidense.

Hablando de nacionalismo, dentro de lo que planteamos como dualidad estructural, se agregó con perfecta simbiosis el argumento de la raza elegida,

determinada por un poder supremo que la destina a expandirse y multiplicarse justificada por una ley natural bajo el desarrollo económico y racial.

Situación que Beveridge nos explica al señalar que: “El pueblo que Dios ha asentado en este suelo es un pueblo poderoso... un pueblo surgido de la sangre más excelsa de la historia, un pueblo al que revitaliza perpetuamente la viril dinámica racial que produce los mejores hombres en la tierra... un pueblo imperial en virtud de su poder, por el derecho de sus instituciones, por la autoridad de sus propósitos dirigidos por el Cielo (no los que escatiman la libertad sino los que la pregonan)”⁹²

Esta cosmovisión estadounidense establece la superioridad racial y la extensión natural de criterios que habrán de mediar entre pueblos avanzados y atrasados, civilizados e incivilizados, superiores e inferiores, desarrollados y subdesarrollados. Es pues el contexto en el que surge la *pax estadounidense* o hegemonía estadounidense y también es el contexto de su expansión comercial y el subsecuente asunto público referente al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Situación de la que Filipinas, China, Hawái en principio y afrodecendientes, pueblos no democráticos, países periféricos y demás otreddades posteriormente, gozarán de su „generosa“ intervención.

Así, “Con la llegada de los Estados Unidos [a Asia, comenzando por Filipinas], el consumo de opio se consideró moralmente inadmisibile y fue

⁹² BEVERIDGE, Albert J.: *El imperio de la excelencia y la rectitud*, en: OROZCO, José Luis: Las Primicias del imperio, Ed. Premi, México, 1984, pp. 79-86.

prohibido... los monopolios de „granjas“ de opio fueron abolidos por resultar repugnantes para las costumbres y principios del gobierno norteamericano”⁹³

En consecuencia, la misión civilizadora se encuentra de frente con el fomento de estas ideas por parte del Obispo Brent, quien impulsó las Convenciones sobre Opio. Pese a las cuales es otorgado un permiso a Filipinas para producir, trasegar y consumir en su territorio por no filipinos (es decir chinos), el opio, bajo un fuerte impuesto. (No olvidemos el fundamental nacionalismo capitalista que caracteriza la expansión estadounidense).

Sin embargo, esta permisibilidad es intercambiada por la creación de un comité investigador que reúne información sobre el control del opio en Asia. Información que se utiliza en última instancia, para implantar la prohibición. Tanto en Filipinas como en otros países. Siendo éste el origen de la fiscalización internacional de las sustancias psicoactivas a partir del prohibicionismo.

A lo que David Musto nos señala “en marzo de 1905, el Congreso ordenó una inmediata prohibición del opio para los filipinos con excepción de los usos médicos. En tres años, la prohibición se extendería a los no filipinos. Mientras tanto, la Comisión Filipina podía tomar las medidas que deseara para que los consumidores no filipinos se aguantasen hasta marzo de 1908... Naturalmente, el uso legal del opio durante esos tres años se aplicaría principalmente a los chinos... La Comisión Filipina se decidió por un programa de licencias costosas para los distribuidores y por el registro de los varones

⁹³ DEVENPORT-HINES, Richard: *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas. 1500-2000*, Ed. Turner-FCE, México, 2003, p. 190

adultos chinos que fueran consumidores habituales. A partir de octubre de 1907, las asignaciones de opio a los registrados disminuyeron gradualmente y las ventas se acabaron totalmente en seis meses.”⁹⁴

Después de lo cual, a través de la maniobra de *puertas abiertas en China* (de la que es subsidiaria la crítica al opio), se inicia la doctrina anticipada por la seguridad continental, que demanda apertura de mercados y un control territorial amparado en la *Doctrina Monroe* y el *Destino Manifiesto*, que deja sin antagonismo regional a Estados Unidos comercialmente hablando.

Mientras tanto, éste país gana cierta legitimidad predicando una demanda de igualdad en derechos para los demás, que en supuesto se garantizan en los subsecuentes tratados.

Al tiempo, el comité investigador antes señalado, identifica con prontitud una oferta casi ilimitada de opio, procedente de India, Birmania, China, Persia y Turquía, a las que les respalda Gran Bretaña. Cuestión que pone en desventaja a Estados Unidos y es motivo suficiente para que promueva con mayor ímpetu su prohibición internacional.

Ello lo alía a China, quien carga con una historia de colonialismo y decadencia como resultado de las Guerras del Opio. Lo que sumado a su creciente poder geopolítico, lo posicionan nuevamente en una situación de dirección sobre el control internacional de las sustancias psicoactivas.

⁹⁴ MUSTO, David: Op Cit., p. 57

Las Guerras Mundiales y la creación de la ONU, fortalecerán la visión prohibicionista estadounidense que es adoptada poco a poco por la mayoría de los países miembro. Comenzando por el alcohol, que más tarde vuelve a ser legal. Con lo que el mercado ilícito y el crimen organizado como lo conocemos hoy, nacen y se fortalecen, pues la demanda en un estadio prohibitivo aumenta.

Y no es que no supieran los estadounidenses y los países miembro que ésta consecuencia sucedería. Pues con la prohibición del alcohol, la experimentaron a través de las mafias ítalo-americanas.

Más bien, podemos inferir, este negocio de amplísima rentabilidad tuvo que racionalizarse, reordenarse y redirigirse. Con mayor énfasis a la entrada de la globalización económica, después de la caída del muro de Berlín como hecho que pone fin a la Guerra Fría.

Y es que, “la globalización es entendida aquí como un proceso histórico cuya intensificación de *densidad y complejidad global...* podría ser la responsable también por la forma en la que las localidades sufren impactos y se redefinen cada vez más en relación con lo global.”⁹⁵

Impactos dentro de los que podemos observar la corrupción institucional, la individualización más insensible, la mala distribución de los recursos y un

⁹⁵ SILVA de Sousa, Rosinaldo: *Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Rio de Janeiro*, Ed. IIS-UNAM, Revista Mexicana de Sociología, Año 66 No. 1, enero-marzo, 2004, México, D.F. p. 143

paso consecuente hacia la ingobernabilidad sobre todo de los países donde se ha promovido *la guerra contra las drogas*.

Siendo aquí, donde se comprende que esta (*guerra contra las drogas*) anunciada por primera vez como tal, en 1970 por Richard Nixon, no es más que la llave necesaria para que se organicen las élites que controlan este jugoso negocio, pues el crimen organizado necesita de la protección política que limita el círculo de quienes lo controlan. Hecho que expone uno de los ángulos más perversos del prohibicionismo y que encaja a la perfección con aquel nacionalismo capitalista que ya anteriormente habíamos señalado (que es la asociación entre el poder político y el poder del comercio ilegal de sustancias psicoactivas.)

Encontrado resonancia en varias partes del mundo entre las que América Latina ha participado y participa activamente, ya sea en la Región Andina, Centroamérica, el Caribe o en México.

En suma, desde el S. XIX, existe un proceso global en términos de trasiego ilegal de sustancias psicoactivas que se vincula directamente al prohibicionismo. Proceso que ha trabajado en mantener una perspectiva sólidamente articulada desde las instituciones normativas, jurídicas, políticas y sociales, así como también a través de las industrias culturales; es decir, los medios masivos de comunicación.

Concluiremos citando a Jorge Chabat en cita a Paul Knepper quien nos dice: “Una de las principales amenazas a la gobernabilidad internacional que

surge con toda visibilidad tras la caída del Muro de Berlín, es la del crimen organizado transnacional. No es que este fenómeno no existiera antes. De hecho, sus orígenes pueden ubicarse en la segunda mitad del siglo XIX, asociados a la expansión del comercio mundial, el imperialismo europeo, la urbanización, las migraciones masivas y el desarrollo de la tecnología. No obstante, el fin de la Guerra Fría hizo más visible la amenaza del crimen organizado... los cambios en el mercado internacional de narcóticos ilegales cambió desde los años ochenta, permitiendo que en la década de los noventa aparecieran *cárteles* de la droga cada vez más poderosos en países latinoamericanos como México, lo cual cambió la percepción que los países desarrollados tenían sobre el crimen organizado y la forma en que éste podría afectar su propia gobernabilidad.”⁹⁶(sic)

b) DEL ACTA DE REORGANIZACIÓN DE LA DEFENSA DE 1986, AL NATIONAL SECURITY STRATEGY (2006-2012)

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adquiere un poder geopolítico que se amplía con la instauración de sus instituciones normativas, su expansión geográfica y una ideología racionalista que da pauta a la creación de una corriente que introduce la idea de “seguridad nacional” estadounidense bajo los mismos principios exportadores que el prohibicionismo.

⁹⁶ CHABAT, Jorge: *El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacional*; en: *ISTOR Revista de Historia Internacional: Mosaico del crimen organizado*. Año XI, No. 42, otoño de 2010 Ed. CIDE, pág. 3

Sustentada en la escuela del realismo político de Niebuhr, Morgenthau, Lippmann y Kennan establece “la necesidad de un actor político racional prudente y pragmático. Actor que se traduce en el Estado soberano con autoridad suprema para hacer y ejecutar las leyes. Como fuerza unitaria en la toma de decisiones capaz de seleccionar acciones que le permiten maximizar sus objetivos estratégicos... [Donde] el Estado coexiste con otros Estados en un sistema anárquico de competencia entre sí por seguridad, mercados, influencia, recursos y defensa de intereses vitales... y un objetivo central de política exterior basado en la adquisición de poder, con la permisibilidad del uso de la fuerza para adquirirlo.”⁹⁷

Bajo esta influencia se consolida tanto la idea de Seguridad Nacional como la formal “*National Security Act*”, de 1947. Firmada por el entonces presidente Harry S. Truman.

La *National Security Act*, realineó y reorganizó las fuerzas armadas estadounidenses, la política exterior y el aparato de inteligencia comunitario, coordinando al Departamento de Guerra y al de Marina en lo que se conoció como el *National Military Establishment* (NME), posteriormente renombrado Departamento de Defensa de Estados Unidos, como puede cotejarse en el documento original⁹⁸.

⁹⁷ PARRAGUEZ Kobek, María Luisa: *Grandes maestros del realismo político del siglo XX: Niebuhr, Morgenthau, Lippmann, Kennan*, en: OROZCO, José Luis: [El pensamiento político y geopolítico norteamericano](#), Ed. Distribuciones Fontarama – UNAM, México, 2005, pp. 180-181.

⁹⁸ Nota: El documento original se encuentra disponible en: <http://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf> Consultado el 20/04/2014

A la par, estableció el Consejo de Defensa Nacional, una central de coordinación para la política de seguridad nacional en la rama ejecutiva y la Agencia de Inteligencia (CIA). Lo que junto con la Doctrina Truman y el Plan Marshall, fungió como la triada de batalla para la confrontación oculta contra la U.R.S.S. y sus aliados, llevada a cabo durante la Guerra Fría.

Este documento del 47, es el antecedente inmediato del Acta de Reorganización del Departamento de Defensa de 1986, o Ley Goldwater-Nichols, que otorga más facultades al jefe de Estado, centralizando el poder y autoridad militar operativo en su persona y eliminando la autonomía entre las instituciones de defensa para evitar duplicidad de funciones. Siendo ésta la reestructuración más importante después del *National Security Act*.

Según Griffiths Spielman el Acta de Reorganización del Departamento de Defensa “indica que el presidente norteamericano debe transmitir al congreso, anualmente, un completo reporte de la estrategia de seguridad nacional de E.E. U.U. de A. El objetivo de lo anterior es contar con un documento de planificación político – estratégico en donde se encuentren explicados los intereses globales, metas y objetivos que son vitales para la seguridad nacional norteamericana. Sin embargo, la tradición formal había comenzado con el presidente Harry S. Truman en 1950, con la Directiva del Consejo Nacional de Seguridad (NSC-68), cuyo análisis se centraba en

Estados Unidos y la entonces Unión Soviética y establecía la doctrina de contención que dominó la subsiguiente Guerra Fría.”⁹⁹

Así la Ley Goldwater-Nichols, fue firmada por el presidente Ronald Reagan en 1986 y desde entonces cada presidente presenta un documento al Congreso obligadamente. Institucionalizando así la *National Security Strategy*, como el documento que informa anualmente sobre las decisiones que cada presidente implantará en su mandato, referidas a la defensa de la nación.

Al respecto, su página oficial señala “En virtud de la Ley de Reorganización Goldwater – Nichols... 1986 (que modifica el Título 50, Capítulo 15, Sección 404^a del Código de los E.E. U.U.), el presidente debe presentar un informe sobre la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos al Congreso cada año, junto con el presupuesto propuesta. Además, cada administración entrante debe complementarlo con un informe adicional dentro de los 150 días previos a asumir el cargo... su intención original o manifiesta es obligar al presidente a presentar información para formular una estrategia coherente e integrada a corto y mediano plazo”¹⁰⁰

Desde la firma de la Ley hasta la actualidad han gobernado 5 presidentes diferentes, los que no han cumplido a cabalidad con dicho ordenamiento. Para establecer la situación real de los informes hemos

⁹⁹ GRIFFITHS Spielman, John: *Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de E.E. U.U. de América, Perú y Chile*, Ed. Ril editores, Chile, 2011, p. 277.

¹⁰⁰ Archivo Nacional de Estrategia de Seguridad: *Informes Generales sobre la Estrategia de Seguridad Nacional*, disponible en: <http://nssarchive.us/>, Consultado el 01/10/2013

elaborado el siguiente cuadro que incluye sintéticamente las disposiciones sobre tráfico de sustancias psicoactivas incluidas en las estrategias:

<p> AÑO PRESIDENTE REPORTE DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL OBSERVACIONES </p>
<p> 1987 Ronald Reagan National Security of the United States Se señala en el subtítulo: <i>Principales amenazas a nuestros intereses</i>, p. 7. Que a pesar de la necesidad de ocuparse de la gran amenaza que implica la Unión Soviética, no debe olvidarse el Estado de otras amenazas como el tráfico de drogas. </p>
<p> 1988 Ronald Reagan National Security of the United States Se abre un apartado exclusivo que trabaja con el tema de: <i>Producción y tráfico de narcóticos</i>, p. 6. Que señala los lineamientos generales que habrán de tomarse en cuenta para el combate al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. </p>
<p> 1989 George H. W. Bush N/A N/A </p>
<p> 1990 George H. W. Bush National Security of the United States Presenta un apartado denominado: <i>Tendencias en el mundo hoy: oportunidades e incertidumbres</i>, p.7. En el que se habla de las drogas ilícitas y su tráfico que imponen costes excepcionales en la economía de Estados Unidos, socavando valores e instituciones nacionales. Constituyéndose como amenaza para la seguridad nacional y de otras naciones. </p>
<p> 1991 George H. W. Bush National Security of the United States En la p. 17 hay un apartado denominado: <i>Relacionar los medios al fin</i>. En el cual se trabaja la agenda política para los 90' y se puntualiza a las drogas ilícitas como amenaza a la seguridad nacional. Vulnerando las instituciones democráticas a través de la insurgencia y el terrorismo. Siendo de entre todas las drogas la cocaína la de mayor daño a la salud y seguridad interna. </p>
<p> 1992 George H. W. Bush N/A N/A </p>

1993	George H. W. Bush	National Security of the United States	En el subíndice: <i>Combate a las drogas ilegales</i> , p. 18. Se habla sobre la degradación de la economía y la sociedad, que afectan a las empresas legales. Por lo que es importante la cooperación internacional y el reforzamiento de instituciones para el combate al tráfico de drogas. Por primera vez se aplica un recurso para la educación, prevención y tratamiento, sumado a la aplicación de leyes de restricción.
1994	Bill Clinton	A National Security Strategy of Engagement and Enlargement	En su apartado II, titulado: <i>Avanzando en nuestros intereses a través del compromiso y la ampliación</i> , p. 9. Se habla de un programa de desarrollo alrededor del consumo de cocaína, en el cual se observa la importancia de la reducción del cultivo, trasiego y demanda. Con lo cual, se establece el apoyo a gobierno, organizaciones e instituciones en general que se dediquen al combate de este mal.
1995	Bill Clinton	A National Security Strategy of Engagement and Enlargement	Sin establecer un apartado especial, señala el documento general que se llevara a cabo una lucha contra el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, a través de la cooperación con grupos nacionales e internacionales, conminando a la creación de instituciones y a la destrucción de organizaciones criminales. Su enfoque se basa sobre todo en las sustancias prohibidas: cocaína y heroína.
1996	Bill Clinton	A National Security Strategy of Engagement and Enlargement	En su apartado " <i>Lucha contra el tráfico de droga</i> ", p.16. Establece la importancia de la cooperación nacional e internacional para la erradicación de la demanda y el tráfico ilegal de sustancias psicoactivas. Apoyando la creación de infraestructura económica en países que son vulnerables a este problema.
1997	Bill Clinton	A National Security Strategy For A New Century	Establece el apartado " <i>Retos y Oportunidades</i> " en su p. 5. Para hablar sobre el ambiente que ha generado este problema y la necesidad del uso de tecnología como herramienta indispensable en el combate al crimen organizado. Reconociendo que pueden existir países reacios al liderazgo estadounidense. Llamando a la reflexión y comprensión de que éste es el único país que puede combatir certeramente el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.
1998	Bill Clinton	A National Security Strategy For A New Century	En su apartado sobre " <i>Trafico de drogas</i> " p. 18. Establece una evaluación sobre la reducción del consumo que, a partir de las medidas instauradas y promovidas por éste país, se ha podido disminuir desde 1979 a un 49% del consumo general de drogas. Esta evaluación arroja otras cifras sobre el

1999			consumo por sustancia y señala la disminución del gasto estadounidense en un 37% para la compra de drogas ilegales. Señala también la importancia de la prevención y las campañas juveniles, la reducción del cultivo y la cooperación.
	Bill Clinton	N/A	N/A
2000			
	Bill Clinton	A National Security Strategy For A New Century	En su apartado “ <i>aplicación de las leyes internacionales de cooperación</i> ” p. 24. Señala las amenazas internacionales como terrorismo, el contrabando de migrantes, las drogas y otros delitos internacionales. El aumento en la frecuencia e intensidad de estas amenazas, hace que le incumba a E.E U.U. la aplicación de la ley en el extranjero, así como la cooperación de las autoridades judiciales de una manera innovadora, reafirmando la estrategia internacional de control de la delincuencia. Así la presencia del orden público en el extranjero establece y mantiene relaciones de trabajo con agencias extranjeras de la ley que permiten la extradición, para mantener el crimen lejos de las fronteras estadounidenses.
2001	Bill Clinton	A National Security Strategy For A Global Age	Ubicado en el título: “La lucha contra el narcotráfico y otros delitos internacionales” p. 32-33. Señala que las actividades delictivas que se originan en el extranjero amenazan la seguridad de Estados Unidos, por lo que es necesario la aplicación agresiva de la ley para debilitar el crimen organizado global y controlar el comercio de drogas. Este mal, nos desafía diversificándose y buscando nuevos mercados hasta en lo rural. Por lo que la estrategia se centra en dos planos: interno e internacional. En lo internacional se busca la reducción de la oferta de países exportadores ayudando a fortalecer las capacidades de sus gobiernos con lo cual, se reducirá el cultivo, se destruirán laboratorios, se controlará la producción de químicos necesarios para la elaboración de sustancias prohibidas y se mantendrá una defensa en la zona de tránsito, monitoreando comunicaciones entre las naciones asociadas. Con lo cual se apoyarán programas de interdicción para detener el envío de drogas, pugnando por el enjuiciamiento de traficantes, el desmantelamiento de organizaciones y el control del lavado de dinero.

2002	George W. Bush	The National Security Strategy of the United States of America	Ubicada en el subíndice: <i>La demanda en nuestro propio país</i> , p. 10, de esta Estrategia, señala la necesidad de la cooperación internacional conjunta y coordinadamente. Señala también los problemas derivados del crimen organizado, que ponen en peligro la salud y seguridad de Estados Unidos. Centrando el apoyo en la región Andina, para ajustar su economía, haciendo cumplir las leyes y reduciendo la demanda.
2003	George W. Bush	N/A	N/A
2004	George W. Bush	N/A	N/A
2005	George W. Bush	N/A	N/A
2006	George W. Bush	The National Security Strategy of the United States of America	Desde su subtítulo: <i>Trabajo con otros para la defensa de conflictos regionales</i> , p. 15, se establece la amenaza que es para Colombia el crimen organizado, el terrorismo y el marxismo. Por lo que es importante ejecutar estrategias de combate que permitan garantizar la gobernabilidad y la democracia.
2007	George W. Bush	N/A	N/A
2008	George W. Bush	N/A	N/A
2009	Barack Obama	N/A	N/A
2010	Barack Obama	National Security Strategy	Presenta lineamientos sobre el tema del tráfico ilegal de sustancias psicoactivas en su subtítulo: <i>Asegurar una fuerte alianza en Norteamérica</i> , pp. 42,43,49. En éste en resumen, se presenta la importancia de generar con México un trabajo de identificación y prohibición de acuerdos entre el crimen organizado para que no lleguen a Estados Unidos, adicionalmente al Tratado de Cooperación vigente.

			Subrayando que la estabilidad y seguridad en México es indispensable para construir una economía fuerte en la asociación derivada de la lucha contra el tráfico de drogas y armas ilícitas.
2011	Barack Obama	N/A	N/A
2012	Barack Obama	N/A	N/A

*Cuadro de elaboración propia basados en la estructura presentada en la página: *National Security Strategy Archive* consultable en: <http://nssarchive.us/>, y la lectura de los reportes de Estrategia de Seguridad Nacional disponibles.

Bajo este esquema es que se exponen las dos Estrategias de Seguridad Nacional, que se aplicaron en el periodo 2006-2012. La de George W. Bush (2006), y la de Barack Obama (2010). Donde se consolida la Iniciativa Mérida.

Y como se observa en el cuadro, los documentos incluidos en el Archivo Nacional de las Estrategias de Seguridad, hacen referencia a las políticas generales respecto al control y prohibición del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, tanto en lo nacional como en lo internacional. Contexto que justifica la propuesta y aplicación de las estrategias regionales para América Latina, donde se encuentran contenidas: La Iniciativa Andina, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida o Plan México.

3.2 LA SITUACIÓN NACIONAL. REMEMBRANZA HISTÓRICA LOCAL

Ortiz Pinchetti, nos decía en 1981 que: “hace cerca de 80 años el gobierno mexicano ha participado en foros internacionales para combatir el tráfico de

drogas. El primer suscrito por el Estado mexicano emanó de la Convención Internacional del Opio en la Haya, en 1912. Posteriormente se sucedieron los tratados siguientes: la Convención de Ginebra en 1931, la Convención de Ginebra en 1936, el Protocolo de Lake Success en 1946, el Protocolo de París en 1948, el Protocolo de Nueva York en 1953, que limitó el uso de estupefacientes exclusivamente para fines médicos y científicos, la Convención única de Estupefacientes de Ginebra en 1962, la Convención de Viena en 1971 sobre sustancias psicotrópicas, y el Protocolo de Modificación de la Convención Única de Estupefacientes de 1972, de Ginebra.”¹⁰¹

Contexto en el cual el panorama nacional se vincula al control y lucha contra el trasiego de sustancias psicoactivas. Del que se desprenden una serie de eventos que fueron conformando las políticas internas en el mismo sentido, causantes de la implementación de la política Calderonista de “guerra contra las drogas”. Y que en conjunto como a continuación expondremos en el siguiente cuadro, son una clara demostración de que no se trata de proyectos aislados, que correspondan a un partido o momento histórico exclusivo o a un gobierno o política pública o gubernamental retraída; sino más acertadamente a un proceso histórico de prohibición. A saber:

AÑO	EVENTO
1846-1948	En esta época se inicia la guerra entre el pueblo norteamericano contra México donde se arrebata la mitad de territorio (California, Arizona, Nuevo México, Nevada, Utah y Colorado).

¹⁰¹ ORTIZ, Pinchetti, Francisco, et al: *La operación cóndor*. Ed. Proceso, México, 1981, p. 7

1846	En este año, México se empezó a utilizar el hidro-alcohol en lugar del vino de Málaga en la preparación del láudano, según lo consigna la primera Farmacopea Mexicana
1857	Para este año sucede la creación de la Constitución de 1857
1878	Si bien el láudano era común, por lo menos desde este año, existía una preocupación por controlar las denominadas “sustancias peligrosas”. Así a propuesta del Consejo Superior de Salubridad Pública, se dispone que propietarios de boticas, droguerías y fábricas de productos químicos no vendan tales sustancias, entre las que se mencionan la morfina, sus sales y el opio.
1883	A partir de esta fecha, el Consejo Superior de Salubridad Pública divulga un Proyecto de reglamento sobre el expendio de medicinas y otras sustancias de uso industrial, que indica que los medicamentos peligrosos no podrán venderse sino por prescripción médica o a petición del facultativo. La novedad es que a la lista se agrega la marihuana. Mencionando también la hoja de coca, las flores y jarabes de amapola, los frutos y semillas de las cápsulas de adormidera y los jugos, extractos, jarabes y tintas de opio.
1886	Datos estadísticos consignan ya desde entonces la existencia de la adormidera blanca entre la flora de la región noroeste, así como del cáñamo sativia índico, clasificado como planta textil u oleaginosa, pero no como medicinal.
1888 - 1911	Para este periodo, la cantidad de opio importado oscilaba entre 800 kilos y cerca de 12 toneladas. El consumo de opio en forma de láudano y otros compuestos opiados, era legítimo y usual. Así como los vinos con coca y los cigarrillos de marihuana.
1892	En este año, se expide otro reglamento del Código Sanitario que estipula que además de los farmacéuticos y médicos, también las parteras están legalmente autorizadas para prescribir láudano.
1897	Comienzan a verse las primeras campañas que hacen referencia a la adicción sobre la marihuana, posicionándola como más adictiva que la morfina. Por ejemplo: el Doctor José Olvera escribe: Para constituirse el vicio de la morfina hay necesidad de que la determine el padecer en la grande mayoría de los casos, pero para que haya marihuanos nada más se requiere la convidación de un cigarrillo para hacerse profeso a la sustancia.
1899	A partir de este año, se tienen noticias relacionadas a gente aprehendida en Mazatlán por fumar o vender marihuana.

1900	Surge la Procuraduría General de la República
1910-1920	Revolución Mexicana. Tras esta revolución las instituciones fueron conformándose nuevamente. El Estado de Derecho comienza a fortalecerse bajo estos esquemas sociales donde las sustancias psicoactivas ya están presentes en el uso común.
1914-1917	Periodo de intervencionismos. Estados Unidos invade Veracruz y bombardea el puerto matando cientos de soldados mexicanos. Dos años después vuelve a invadir el país, por el norte a causa de la expedición Pershing.
1914-1918	Primera Guerra Mundial
1915	Nace la Fuerza Aérea Mexicana
1916	Se registra que en documentos de archivos del Departamento de Estado y del Tesoro de Estados Unidos, hay indicios que establecen el tráfico de drogas en México y señalan con mayor frecuencia el nexo entre el campo del tráfico de drogas y el político en el Estado de Sinaloa.
1917	Año en el que sucede la creación de la Constitución mexicana de 1917. Que tiende a centralizar el poder y que otorga al presidente el mando de jefe supremo de las fuerzas armadas.
1918	Se crea la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación, durante el gobierno de Venustiano Carranza, que trabaja la inteligencia mexicana.
1920	Los años veintes se inician con la prohibición del cultivo y comercialización de la marihuana cuya venta se pretendía controlar por lo menos desde 1883, por considerarla venenosa o nociva en otras manos que no fueran las de los médicos o farmacéuticos.
1921	La farmacopea mexicana recomendaba el extracto fluido de peyote como tónico cardiaco, en dosis de hasta 10 centímetros cúbicos, tres veces al día, además de prescribir la composición adecuada de los jarabes de adormidera, coca y heroína.
1922	Hay registros de fumaderos en Hermosillo y Mexicali

1924	En este año se funda en Mazatlán la agrupación denominada Pro-Humanidad con el fin de emprender una campaña contra todos los vicios, pero especialmente el de la embriaguez y el del uso de drogas heroicas.
1927	Hay registros de fumaderos en Guadalajara
1927	En este año el presidente municipal de Mazatlán publica un acuerdo en el que se pide la cooperación del Jefe de la Guarnición de la Plaza para que de una manera especial sea perseguido el vicio del opio y castigados severamente los que se dediquen a fumar la nefasta droga, que en lo general son individuos degenerados pertenecientes a la raza asiática.
1928	Hay registros de fumaderos en Culiacán, Mazatlán, Novolato, Sinaloa y la capital del país. En un editorial se dice que en un fumadero de Mazatlán “las mismas autoridades colocan un vigilante para que cuide a los viciosos que allí se congregan a aspirar la enervante droga.”
1929	Se hacen públicas las instrucciones del gobernador de Sinaloa dirigidas a los presidentes municipales para que colaboren en la supresión de los vicios que enervan espiritualmente al pueblo y que lo degeneran.
1929	Durante el gobierno de Emilio Portes Gil, se crea el Departamento Confidencial que cuenta con agentes de información política y policía administrativa.
1931	Año en el que en el Código Penal, los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía pasan a ser de carácter federal.
1933	En este año, comienzan a ser más visibles los conflictos entre traficantes, por el control de plazas. Por ejemplo: Enrique Fernández Puerta, el Al Capone de Juárez es balaceado en las calles de la ciudad fronteriza desde un auto, cuestión que lo obliga a emigrar con su gente al D.F., estableciéndose por el rumbo de las Vizcaínas. Hecho que los hampones metropolitanos no vieron con buenos ojos, por lo que Fernández es asesinado en el parque Guardiola.
1934	Se registran hechos que vinculan el tráfico ilegal de sustancias psicoactivas con el negocio legal de boticas y áreas del gobierno. Por ejemplo, el que señala que: Las pandillas beneficiadas por la muerte de Fernández son las que encabezan los hermanos Félix y Othón Sánchez, quienes se escudaban en el negocio de las boticas; y la que encabeza el ex jefe de la policía de Narcóticos Arturo Vaca Martínez.

1935	<p>En este año, el Departamento de Salubridad señala a propietarios de farmacias, droguerías y boticas la emisión de formularios especiales en donde tendrán que anotar sus existencias de drogas enervantes de uso legal, tales como cocaína, hojas de coca, adormidera, láudanos, jarabes y extractos de opio, para realizar un inventario que contribuiría al conocimiento del consumo anual legal.</p>
1937	<p>En este año se afirma por el titular del Departamento de Salubridad Pública, que México es un centro de concentración y distribución de estupefacientes y presenta el problema en la persecución de delitos contra la salud. Se crea la Secretaría de la Defensa Nacional.</p>
1937	<p>Se anuncia un acuerdo presidencial para crear un Comité Nacional Auxiliar del Departamento de Salubridad que se encargaría de la investigación, estudio y solución de los problemas que implique el tráfico, uso y consumo ilícito de drogas enervantes. A finales de este año la Liga Femenil de Lucha contra la Toxicomanía envía un documento al presidente de la República en el que demanda que la PGR se la única encargada de la persecución, aprehensión y consignación de los traficantes.</p>
1937 - 1938	<p>Fue publicada una versión de los orígenes del tráfico de drogas heroicas en México y del papel de algunos de los traficantes fronterizos y metropolitanos, por un reportero de <i>El Universal</i> (Martínez Mancera). Que señala que las primeras campañas de la policía sanitaria fueron contra los <i>chinitos</i>. Sumado a ello, a raíz de las medidas tomadas en E.E. U.U. contra los contrabandistas de narcóticos y el aumento de viciosos como consecuencia de La Ley Seca; en México se sigue el ejemplo empezándose a perseguir a los chinos y a los viciosos en general. Según el reportero, es inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial que en México nace la mafia internacional de los estupefacientes. Dado que en las boticas se podían adquirir las drogas como cualquier otro medicamento, sin regularización. Por lo que algunos boticarios comenzaron a dedicarse por completo al negocio hasta lograr grandes fortunas. Hecho que provocó que algunos se metieran a la política. Quedando así ligado el tráfico de los estupefacientes a cierto sector inmoral que con su influencia, garantizaba la impunidad. Es decir, el tráfico en México no habría nacido y crecido como poder paralelo o autónomo, sino ligado estructuralmente a la política, campo de cultivo de padrinos reales y potenciales.</p>
1938	<p>La revista CRIMINALIA publica un estudio sobre la marihuana, presentado a la Academia Nacional de Medicina, por el titular Leopoldo Salazar de la Dirección de Toxicomanías y del Hospital de Toxicómanos donde se niega que la marihuana provoque trastornos mentales y que induzca al crimen. A partir de este informe solo duró un año y medio en su puesto, por presiones internas y externas.</p>
1939	<p>Nace el Ejército Mexicano, el Departamento de Marina Nacional y la Oficina de Información Política bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas.</p>

1940	Entra en vigor el 17 de febrero, un nuevo reglamento en materia de drogas del Código Penal que amplía sus consideraciones. Para el 3 de julio un decreto suspende la vigencia del reglamento por tiempo indefinido. La razón es la Guerra Mundial, que dificulta la adquisición de drogas. Así, mientras dure la guerra, el Departamento se encuentra en la imposibilidad de poder cumplir con el reglamento. En el mismo tiempo, <i>Anslinger</i> , titular de la Oficina de Narcóticos estadounidense, decidió decretar un embargo de drogas medicinales contra México.
1940	En la época de los cuarentas, comienzan a darse los primeros asesinatos a representantes del gobierno por cuestiones del tráfico de sustancias psicoactivas.
1942	En este año se realiza el mayor decomiso de opio en los Mochis, Sinaloa. Al chino Jesús Ley.
1942	Se transforma la Oficina de Información Política en el Departamento de Investigación Política y Social.
1947	Las campañas de prohibición, originalmente a cargo de las autoridades sanitarias, serán dirigidas a partir de este año por la Procuraduría General de la República.
1947	En este año, John W. Buckley, señala que los contrabandistas mexicanos usan aviones para transportar opio, Anslinger, delegado de Estados Unidos ante la Comisión de Narcóticos de la ONU, declara nuevamente que México es el principal proveedor de opio, agregando que muchos altos funcionarios y personajes de los gobiernos estaban directamente interesados en la producción de drogas. En respuesta, Miguel Alemán lanza el Programa de Moralización y defensa social, en donde se incluye la campaña contra el tráfico de drogas. Se califica a Culiacán como la base de operaciones de los contrabandistas de opio.
1947	Año en el que se publica un decreto de reformas y adiciones a los artículos 193, 194 y 197 del Código Penal, referentes a los delitos contra la salud.
1947	La Secretaría de Gobernación crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS), un organismo de inteligencia política que interviene en asuntos de crimen organizado y trasiego ilegal de sustancias.
1949	Para el periodo de pos-guerra la producción de drogas excedente se vuelve preocupación de los gobiernos involucrando a México como principal fuente de abastecimiento por el FNB (<i>Federal Narcotic Bureau</i>). Para este año, según la PGR fueron destruidos 933 plantíos de adormidera con una superficie aproximada de 400 hectáreas.

1950-1986	En este periodo, comienzan a vincularse los sinaloenses con el poder político de forma más evidente. Ocupando cargos de elección, puestos en el gobierno federal o dentro del PRI.
1952	En este año la exportación anual de opio de Sinaloa hacia Estados Unidos se calcula en alrededor de doscientos kilos, que se coloca de siete a ocho mil pesos el kilo, mientras que en Nogales el precio alcanza los veinticinco mil pesos.
1953	Se registran ingresos de grandes capitales al país, provenientes del tráfico de opio de Sinaloa, creando una casta de intocables, influyentes y con poder de corromper la justicia.
1954	En este año, el ex alcalde de Mocorito es aprehendido acusado de dedicarse al tráfico de estupefacientes.
1957	Según estimaciones realizadas, en Sinaloa se exporta $\frac{3}{4}$ de tonelada anuales de 'trueno verde' hacia Estados Unidos a través de puertos de Mazatlán, Altata y Topolobambo cerca de Culiacán.
1963	En Sonora y Zacatecas la Operación Comando destruye 140 hectáreas de sembradíos de amapola.
1964	En este año, son detenidos Jorge Moreno Chauvet (traficante), Fernando Rocha Chávarri, ex agente de la Dirección Federal de Seguridad y otras diecisiete personas implicadas en el tráfico de sustancias psicoactivas. Asociadas a diplomáticos mexicanos, uruguayos y franceses.
1967	El Departamento de Investigación Política y Social se transforma en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales.
1970	Se lanza campaña contra el crimen organizado en Culiacán
1972	Se hace público que Francisco Sahagún Baca, protege la huida de un grupo de traficantes, convirtiéndose en prófugo de la justicia. Refugiado en España, regresa a México en el sexenio de López Portillo, protegido por Durazo.
1973	En este año comienzan a darse los primeros indicios de violencia corporal en contra de traficantes de bandas distintas, siendo públicas las masacres que destrozan los cuerpos a machetazos.

1975	Como antecedente a la implantación de la Operación Cóndor en América Latina, el titular de la PGR, se reúne en Culiacán con los gobernadores de Sinaloa, Durango, Chihuahua, comandantes de zonas militares y procuradores de las tres entidades.
1976	Se gira orden de aprehensión en contra de Miguel Ángel Félix Gallardo por tráfico de heroína y cocaína en Tijuana; orden que no procede porque según la DEA, contó con el apoyo del entonces subcoordinador de la campaña contra el tráfico de drogas.
1977	En este año comienza formalmente la Operación Cóndor en México, que se establece como la más gigantesca abatida contra el tráfico de drogas. Al mando se encuentra José Hernández Toledo por parte del ejército (quien dirigió la masacre de estudiantes de 1968, y la toma de Universidades como la UNAM, la Nícolaíta en Morelia y la de Sonora) y Carlos Aguilar Garza por parte de la PGR. Esta Operación se dividió en 13 zonas de coordinación en el país y su acción se centró en la cordillera de la Sierra Madre Occidental.
1977	Es asesinado el mayor Gustavo Sámano, asesor militar de la Operación Cóndor.
1981	Félix Gallardo adquirió parte de las acciones de Banpacífico.
1984	Fue descubierto en Chihuahua, un gran complejo de procesamiento de marihuana, conocido como El Búfalo, donde trabajaban 12 mil jornaleros. Rafael Caro Quintero fue señalado como el cabecilla de este complejo de procesamiento.
1985	Desaparece la DFS y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), para formar la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN)
1985	<p>Fue secuestrado el agente de la DEA Enrique Camarena Salazar. En consecuencia a este hecho John Gavin embajador estadounidense y Francis Mullen director de la DEA, revelaron:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que el operativo de Chihuahua había sido posible por la información proporcionada por la inteligencia estadounidense, Que en México trabajaban 30 agentes de la DEA, Que Guadalajara era el principal centro de operaciones del crimen organizado nacional e internacional, Que 18 bandas y 75 jefes controlaban el tráfico de drogas, Que el 38% de la heroína introducida a Estados Unidos provenía de México, Que las autoridades mexicanas, específicamente de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), dependiente de la Secretaría de Gobernación, habían protegido a Caro Quintero y Que agentes de la PJF le habían permitido salir del aeropuerto de Guadalajara.

1987	<p>Año en el que Francisco Labastida Ochoa toma posesión como gobernador de Sinaloa.</p> <p>Cabe destacar que desde un mes antes a este hecho, el ejército hizo presencia inusual para realizar una campaña contra la violencia, el pistolero y el tráfico de drogas.</p> <p>Como consecuencia a la toma de posesión gubernamental, es nombrado en la Secretaría General de Gobierno a Diego Valadés, posteriormente titular de la procuraduría del DF y luego de la PGR.</p>
1989	<p>En este año, Ruben Zuno Arce, cuñado del ex presidente Echeverría, es detenido en San Antonio Texas y llevado a testificar ante un jurado en Los Ángeles, pues la fiscalía tenía información de que él sabía sobre el caso de tortura y muerte de Camarena. Años después supuestos testigos pagados por la DEA y asociados a Caro Quintero, señalaron a Zuno, Manuel Bartlett, Enrique Álvarez del Castillo y Juan Arévalo Gardoqui como autores intelectuales del crimen.</p>
1989	<p>Fue aprehendido en Guadalajara Miguel Ángel Félix Gallardo, por posesión y tráfico de cocaína, acopio de armas y cohecho.</p> <p>La captura de Félix Gallardo provocó la división de la organización más fuerte de México en los años 70 y 80. Lo que causa el surgimiento de nuevas organizaciones lideradas por Amado Carrillo, los hermanos Arellano Félix, el Chapo Guzmán, el Mayo Zambada y el Güero Palma. La mayoría de origen rural, con la excepción de los Arellano, jóvenes de clase media de Culiacán con mayor capital escolar. El único grupo que no dependía de los sinaloenses era el que encabezaba Juan García Ábrego de Tamaulipas, a quien surtían cocaína los traficantes de Cali.</p>
1989	<p>Desaparece el DGISEN y se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)</p>
1991	<p>Se registran enfrentamientos entre diferentes cuerpos de seguridad (militares vs. Judiciales federales), por la protección de traficantes</p>
1992	<p>Se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) Órgano desconcentrado de la PGR.</p>
1993	<p>Los Hermanos Arellano Félix intentan asesinar a Amado Carrillo</p>
1993	<p>El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, reafirma su convicción de que el fenómeno del narcotráfico constituye una amenaza sustantiva para la seguridad nacional. En consecuencia crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)</p> <p>También se crea la Coordinación Federal de Seguridad Pública.</p>

1994	Se sospecha que los traficantes del Golfo, tienen un grado variable de responsabilidad en los asesinatos de políticos como el del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el político Francisco Ruíz Massieu.
1994	Se presenta y aprueba la reforma a los Art. 21 y 73 constitucionales que fortalecen la justicia y seguridad sentando las bases para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
1995	Se da un mayor acercamiento entre los ejércitos de Estados Unidos y México para cooperar en programas de entrenamiento de soldados mexicanos en las luchas contrainsurgentes y antidrogas. En el mismo año se inicia un plan piloto de militarización del combate a las drogas en Chihuahua y posteriormente se nombra a militares con licencia para hacerse cargo de los principales puestos operativos de esa medida en el territorio nacional. También se publica el Programa Nacional de Seguridad Pública que pone en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
1996	Se decreta por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada En el mismo año es detenido García Ábrego traficante de Tamaulipas, extraditado a Estados Unidos, quien hereda la plaza a Osiel Cárdenas Guillen.
1997	El titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), General Gutiérrez Rebollo, fue acusado de proteger a Amado Carrillo, quien posteriormente muere por complicaciones postoperatorias, luego de una cirugía plástica. El 30 de abril, un decreto presidencial reafirma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a través del cual desaparece el INCD y crea en su lugar la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS). Al mismo tiempo se crea la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO).
1997	Autoridades mexicanas y la Interpol, señalan a Mario Villanueva Madrid, como protector del poderoso grupo de los Carrillo y asociados.
1999	Se dio a conocer la existencia de un documento oficial elaborado por el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas de Estados Unidos (NDIC), adscrito al Departamento de Justicia, donde se menciona a Carlos Hank González, hijos y socios como una amenaza por sus relaciones con organizaciones traficantes en México, particularmente con los hermanos Arellano Félix, por lavar dinero y transportar droga. Imputaciones que más tarde fueron negadas.
1999	Se crea la Policía Federal Preventiva. Y la Ley de la Policía Federal Preventiva.

2000	Se crea la Secretaría de Seguridad Pública
2000	La única organización de traficantes en México señalada por sus presuntas relaciones con grupos terroristas es la de los hermanos Arellano Félix, quien según la PGR tiene nexos con las FARC para intercambiar armas y droga.
2001	Se sustituye la Policía Judicial Federal por la Agencia Federal de Investigación.
2001	El atentado en las Torres Gemelas de New York, pone en el centro de las políticas de seguridad nacional al terrorismo, un mes después es asociado a éste el crimen organizado dedicado al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.
2002	Transparencia Internacional ubica a México y a Colombia en el lugar 57 de su ranking de 102 países, sobre la percepción de corrupción.
2003	Desaparece el CENDRO y surge el Centro Nacional de Planeación Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), el cual se estructura en a) Una Coordinación General de Inteligencia Estratégica con tres direcciones: 1. Planificación, 2. Análisis, 3. Estudios; b) Una Coordinación General de Inteligencia contra el Narcotráfico con dos direcciones: 1. De Información Táctica, 2. De Delitos Especiales y c) Una Coordinación Especial de Sistemas y Seguridad Informática. A la par, desaparece la UEDO y en sustitución se crea la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).
2003	Comienza a generarse la utilización de ex militares como sicarios. En un primer momento se publican notas según las cuales alrededor de cuarenta elementos que pertenecieron a Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GEFES) que se hacen llamar los ZETAS, formaban parte de la organización de Osiel Cárdenas.
2004	Es acribillado el hermano y la esposa de Amado Carrillo, quienes tenían el tiro de gracia, el evento se atribuyo en principio a los Zetas, posteriormente al Chapo Guzmán.
2005	La SIEDO logra ampliar su estructura y para este año, cuenta con seis unidades especializadas, dedicadas a perseguir distintas modalidades de la criminalidad organizada: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud (UEIDCS); Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITATA); Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de la Moneda (UEIOFAM); Unidad Especializada en Investigación de Secuestros (UEIS); Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (UEITMIO); y Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (UEIARV).

2005	Se crea la Ley de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional integrado por: el Poder Ejecutivo, Secretario de Gobernación, Secretario de Defensa Nacional, Secretario de Marina, Secretario de Seguridad Pública, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de la Función Pública, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Procurador General de la República y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
2006	El presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su discurso público del 4 de diciembre de este año, declara la guerra contra la delincuencia y las drogas. Que posteriormente se anuncia como guerra contra los enemigos, guerra contra el narco, guerra contra el hampa, guerra para salvar a los niños y los jóvenes de la garra de las drogas y las adicciones y guerra frontal contra la delincuencia y el crimen organizado y también guerra contra las drogas.
2009	Es creado el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por: El Poder Ejecutivo, Secretario de Gobernación, Secretario de la Defensa Nacional, Secretario de Marina, Secretario de Seguridad Pública, Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema.
2009	Se detiene a Héctor Huerta, Rodolfo López Ibarra, Omar Ibarra Lozano (el 34), Héctor Saldaña Perales, todos asociados a los Beltrán Leyva. Es asesinado en operativo de la Marina, Arturo Beltrán Leyva en Cuernavaca.
2010	Detienen a Edgar Valdés Villareal “la Barbie”, quien hace público el estado de las relaciones entre los diferentes traficantes mexicanos y da su versión de la violencia entre los grupos del crimen organizado.
2012	La SIEDO reestructura su organización y cambia de nombre a Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).
2014	Es detenido Joaquín Guzmán Loera. “El Chapo”.

*Cuadro de creación propia, basado en textos de Astorga¹⁰², Toro y Serrano¹⁰³, Williams¹⁰⁴, Torres¹⁰⁵, Beltrán¹⁰⁶, Bravo¹⁰⁷, DOF¹⁰⁸⁻¹⁰⁹, PGR¹¹⁰, SEDENA¹¹¹, SEMAR¹¹², SEGOB¹¹³.

¹⁰² ASTORGA, Luis: Op. Cit.

¹⁰³ TORO, María Celia y SERRANO Mónica: *Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina*, en *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y continuidad*, Ed. FCE, México, 2005.

¹⁰⁴ WILLIAMS, Phil: *El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa*, en: Revista de Historia Internacional, ISTOR, Mosaico del Crimen Organizado, Año XI, No. 42, Otoño de 2010, Ed. CIDE, México.

¹⁰⁵ TORRES, Jorge: CISEN: *Auge y decadencia del espionaje mexicano*, Ed. Random House Mondadori, México, 2009.

¹⁰⁶ BELTRÁN Guerra, G. Luis: *La procuraduría general de la república: el principio de igualdad administrativa*, México, 1989.

Como puede observarse en el anterior cuadro, a principios del siglo XX, el entorno de guerra (Intervenciones estadounidenses y Primera Guerra Mundial) propició el ambiente ideal para la configuración de un estado social de permisibilidad frente al asunto público del trasiego de sustancias psicoactivas.

Ya sea porque eran necesarias para la industria de la guerra internacional o porque al interior del país se vislumbraba como el negocio en potencia que hoy es. La combinación de las dos interacciones (nacional e internacional) consolidaron poco a poco el intercambio estructural de sustancias psicoactivas, desde una visión prohibicionista que operó siempre desde el doble discurso para luego así, mantener y permanecer puntos estratégicos como el triangulo dorado, las relaciones de dependencia en la frontera norte de México, y la interdependencia política en la capital del país. Sustanciales para el desarrollo del problema que hoy enfrenta nuestra nación.

Esta serie de hechos devinieron de forma tal, que el Dr. Astorga, señala “lo que es criminal de un lado, del otro es comercio legítimo. Ante esa

¹⁰⁷ BRAVO Regidor, Carlos: *Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón*, en Blog de la redacción de la revista nexos, publicado el 28 de enero de 2011. Disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571> Consultado el 23/04/2014

¹⁰⁸ Diario Oficial de la Federación: *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas*, 17 de julio de 1993.

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, *Consulta de Leyes y Decretos* en <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>

¹¹⁰ Procuraduría General de la República, *Información*, disponible en: <http://www.pgr.gob.mx>, Consultado el 23/04/2014

¹¹¹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Antecedentes Históricos*, en: <http://www.sedena.gob.mx/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos>, Consultado el 23/04/2014

¹¹² Secretaría de Marina, *Historia*, en: <http://2006-2012.semar.gob.mx/>, Consultado el 23/04/2014

¹¹³ Secretaría de Gobernación: *Antecedentes Históricos*, en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Antecedentes_historicos Consultado el 23/04/2014

contradicción, el país con mayor poder tratará de imponer su visión del fenómeno e influir en la modificación de las leyes del más débil.”¹¹⁴

Por ello, podemos inferir que la “guerra contra las drogas” implementada en México recientemente por Felipe Calderón Hinojosa presidente para el periodo 2006 – 2012, no fue un asunto novedoso, ni dependía de una intención particular de su gestión. Es un hecho que se ha configurado a lo largo de la historia mundial y que por supuesto se ha reproducido en consecuencia en nuestro país, casi desde su inicio como Nación. Sin embargo, los métodos y formas en la que éste presidente decidió actuar, si fueron de su particular responsabilidad. Fueron cuestiones que impactaron en el número de civiles caídos en esta confrontación (también llamados daños colaterales), y que son parte de una estrategia de características más violentas.

Desde otra perspectiva, el cambio de partido en el gobierno federal, complejizó aún más el asunto público. En la medida en que el proceso de democratización fragmentó las relaciones entre criminales y funcionarios públicos, permitiendo la existencia y permanencia de los espacios sin seguridad pública y por supuesto el aumento del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas y la violencia.

Otro asunto que corre a la par de estos hechos, es la creación de instituciones de regulación, inteligencia y represión-castigo, en torno a los posibles crímenes que se derivan del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

¹¹⁴ ASTORGA, Luis: *Crímen organizado y la organización del crimen* en: BAILEY, John y GODSON, Roy S.: *Crímen Organizado y Gobernabilidad Democrática, México y la franja fronteriza*, Ed. Grijalbo, México, 2000, p.87.

Que fueron modificándose a lo largo de la historia para adquirir mayores competencias al interior, en vínculo con instituciones internacionales o estadounidenses de control sobre sustancias psicoactivas.

Entre estas instituciones, aún a pesar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les mandata la coordinación y cooperación en su Art. 21 y subsecuentes, lo que ha destacado en realidad es una confrontación interna que imposibilita la cooperación interinstitucional, es decir, el intercambio de información entre instituciones civiles y entre instituciones civiles y militares. Consolidando esferas de opacidad que vulneran a los servidores públicos de menor rango y rango medio quienes sólo se dedican a obedecer órdenes de sus mandos. Mientras que, en parte, las instituciones de inteligencia mexicanas si se coordinan con las instituciones estadounidenses e internacionales de control dedicadas al fenómeno del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Para finalizar, cabe destacar que según el Dr. Astorga existen “cuatro grandes momentos en la historia del negocio ilegal de las drogas y el poder político en México:

- I. Correo de 1914 – 1947, donde se ubica el nacimiento y subordinación del negocio al poder político;
- II. Correo de 1947 – 1985, cuando se crean las estructuras de mediación entre el negocio ilegal y el sistema político;
- III. Correo de 1985 – 2000, cuando el sistema político pos-revolucionario muestra signos de agotamiento para enfrentar a los grupos de traficantes y pierde la capacidad de vigilar a las

instituciones de mediación que paulatinamente se han vuelto autónomas. Durante esta etapa, las presiones del gobierno de Estados Unidos sobre el gobierno mexicano aumenta.

IV. Corre del 2000 – ? Finalmente la cuarta etapa inicia con el gobierno de alternancia de Vicente Fox, cuando el PRI pierde la presidencia de la República, como la mayoría de asientos en la cámara de diputados. Este momento suponen un reacomodo de las organizaciones de narcotraficantes y el campo del poder político.”¹¹⁵

3.2.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA ESTRATEGIA 2006-2012 SOBRE SEGURIDAD EN MÉXICO

El Plan Nacional de Desarrollo en México es “un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible, la visión y estrategia [del gobierno y sus instituciones].”¹¹⁶ Es realizado dentro de los primeros seis meses de gobierno y caduca con el propio periodo constitucional del gobierno que lo presenta. Bajo el esquema siguiente:

¹¹⁵ ASTORGA Luis: *Tráfico de drogas ilícitas y medios de comunicación, ponencia presentada en la Universidad Iberoamericana*, 2003, citado por MORALEZ Guzmán, Jesús Carlos: Estado Narcotráfico y Seguridad Pública en México: La persistencia de los espacios sin ley, Disponible en: http://web.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/jesus_morales.pdf, Consultado el 23/04/2014

¹¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo: *Introducción y visión general*, disponible en: www.pnd.gob.mx, Consultado el: 05/02/2014.

Proceso de Planeación



***Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados sobre la base de Jorge Chávez Presa, Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, FCE, México, 2000, pp. 105-106.

Hacer referencia al Plan Nacional de Desarrollo en el presente trabajo de investigación, tiene una intención acotada. Se trata de presentar los objetivos que para el sexenio 2006 – 2012 son planteados, como contexto en el cual se aplica la “guerra contra las drogas” y la Iniciativa Mérida. Que en tangible coordinación y cooperación con las *National Security Strategy's* de E.E. U.U. para la misma época, nos arrojan luces sobre el proceder del presidente mexicano.

Por lo que, señalaremos que el plan para este periodo fue presentado el 30 de mayo de 2007 en la residencia oficial de Los Pinos y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación¹¹⁷. Cabe aclarar que de la estructura multitemática del PND mexicano, sólo abordaremos el Eje 1. Sobre

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>, Consultado el 12/11/2013.

Estado de Derecho y Seguridad. Que analiza los siguientes objetivos generales enfocados a una meta que se limita hasta el 2030:

OBJETIVOS, METAS E INDICADORES

Objetivo	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Meta 2030
EJE 1 ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD				
Estado de Derecho	Índice de Fortaleza Institucional	Calificación entre 1 y 7. Posición del país respecto a los países evaluados	3.68 lugar 69 de 125 países (Tercer quintil)	Primer quintil
Justicia	Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la víctima.	Porcentaje	2.3%	70%
Seguridad Personal	Número de homicidios por cada 100 mil habitantes.	Casos por cada 100 mil habitantes	13	5
Seguridad Patrimonial	Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes.	Casos por cada 100 mil habitantes	187	40
Percepción ciudadana sobre la seguridad	Porcentaje de la población de 18 años y más que se siente insegura.	Porcentaje	54%	10%

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> o en <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>

En este primer Eje, el PND distingue tres aspectos básicos que son, el Estado de Derecho, la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional; y bajo estos aspectos el diagnóstico general destaca los siguientes problemas:

- a) “la desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y la actuación de las autoridades así como la existencia de una predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás.”
- b) “que la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años, al tiempo que existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales.”

- c) “el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano en las autoridades”;
- d) “el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas”.
- e) “incremento del daño y deterioro social generado por el tráfico, y consumo de drogas en México”.
- f) “que las bases de datos del Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad.”¹¹⁸

Por lo que para responder estas necesidades el plan presenta objetivos y estrategias localizadas en 13 rubros que a continuación presentamos en las siguientes tablas:

1. Certeza Jurídica

1	Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.	1.1	Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.
2	Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.	2.1	Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia y cobertura de la defensoría de oficio.
		2.2	Combatir la corrupción en todo el proceso de impartición de justicia, ofreciendo condiciones equitativas en la resolución de disputas.
3	Garantizar la protección a los derechos de propiedad.	3.1	Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.
		3.2	Proteger la propiedad intelectual.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

118 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: *Los escenarios, los programas y los indicadores*, Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> Consultado el 02/04/2014

2. Procuración e Impartición de Justicia

4 Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.	Eficientizar los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, 4.1 fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar la eficacia en la integración de la averiguación previa. 4.2 Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada. 4.3 Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos. 4.4 Promover la implementación gradual de juicios orales. 4.5 Impulsar reformas procesales que hagan expedita la aplicación de la justicia. 4.6 Fomentar la reducción de litigios a través de medios alternativos de resolución de 4.7 Promover el Código Penal Único.
5 Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	5.1 Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. 5.2 Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia. 5.3 Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando la protección de su integridad, dignidad e identidad. 5.4 Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.
6 Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.	6.1 Modernizar el sistema penitenciario. 6.2 Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social. 6.3 Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

3. Información e Inteligencia

7 Establecer mecanismos y procesos para sistematizar las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y disponer de información confiable y oportuna.	7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia. 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.
---	--

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

4. Crimen Organizado

8 Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	8.1 Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios secuestrados por organizaciones delictivas. 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo. 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita. 8.4 Destrucción de los nodos de creación de valor para desarticular las cadenas delictivas.
---	--

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

5. Confianza en las Instituciones Públicas

9 Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.	<ul style="list-style-type: none">9.1 Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.9.2 Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.9.3 Fortalecer la comunicación con la ciudadanía y difundir oportunamente la información9.4 Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.9.5 Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que los servidores públicos cumplan la ley.9.6 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
---	--

10 Combatir a la corrupción de forma frontal.	<ul style="list-style-type: none">10.1 Promover una cultura anti-corrupción.10.2 Difundir las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurren en ilícitos, para activar la sanción social.10.3 Reducir los trámites burocráticos para abatir la discrecionalidad.10.4 Consolidar el trabajo de los órganos internos de control para disminuir la corrupción y opacidad en el sector público.10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.
---	---

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

6. Cultura de la Legalidad

11 Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.	<ul style="list-style-type: none">11.1 Impartir programas a la población, para reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.11.2 Promover una mayor profesionalización de los abogados.
---	---

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

7. Derechos Humanos

12 Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.	<ul style="list-style-type: none">12.1 Actualizar el marco normativo en materia de respeto a los derechos fundamentales de los individuos.12.2 Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.12.3 Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.12.4 Promover campañas para que todos los ciudadanos conozcan el alcance de los derechos humanos y exijan su respeto.
--	---

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Seguridad Nacional

8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio

Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento para garantizar el cumplimiento efectivo de su misión.

Fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

9. Seguridad Fronteriza

Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos de los habitantes de estas zonas y de los migrantes.

Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, que con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los habitantes de la región fronteriza.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

10. Cooperación Internacional

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Promover la cooperación internacional para enfrentar a la delincuencia organizada, respetando la soberanía, integridad territorial e igualdad jurídica de los estados.

Promover la colaboración e intercambio de información con otros países para combatir al tráfico y consumo de drogas.

Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, para el combate eficaz a la delincuencia organizada.

Fortalecer los mecanismos de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Seguridad Pública

11. Prevención del Delito

Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

Robustecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos para los ciudadanos.

Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, para lograr escuelas seguras sin drogas, priorizando aquellas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

12. Cuerpos Policiacos

17 Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

- 17.1 Establecer un mando policial único que abra y mantenga un canal de información eficiente para facilitar la coordinación y colaboración entre todas las policías del país.
- 17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos.
- 17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
- 17.4 Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
- 17.5 Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

13. Participación Ciudadana

18 Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

- 18.1 Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.
- 18.2 Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.
- 18.3 Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Los escenarios, los programas y los indicadores, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Como podemos estimar, existe bajo estos esquemas una valoración real de diagnóstico sobre la sociedad mexicana. Es decir, las instituciones de gobierno en general, tienen clara noción de los problemas nodales que aquejan a la ciudadanía. Sin embargo, la operacionalización de las propuestas que controlan o resuelven el conflicto, se distribuyen en dos sentidos:

a) generar los espacios para la modificación sustancial de las instituciones normativas, así como dirigir las demás instituciones a un proyecto político determinado; y

b) discursivamente ofrecer cambios esperados en términos de corrupción, ineficacia e ineficiencia organizacional que pocas veces si no es que en ningún caso son cumplidos.

Es decir, hay un tránsito entre el diagnóstico y la implementación o instrumentación de las políticas gubernamentales o públicas, en el que entra el factor corrupción y el interés político, dejando de lado la intencionalidad justificante o primaria de la implementación.

Una razón válida para comprender la descomposición de las instituciones de Estado. Contexto en el que la adopción de Programas o Planes internacionales como la Iniciativa Mérida o Plan México, deja más interrogantes de las que resuelve.

Y es que teniendo en cuenta la historia internacional y nacional del tránsito de sustancias psicoactivas en conclusión, podemos inferir que existen intereses dentro de ese estadio de corrupción, que insertos en la opacidad institucional, gubernamental y decisional (en términos de organizaciones) plantean escenarios que favorecen a la permanencia del conflicto más que a su solución.

3.2.2 EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, APROXIMACIONES GENERALES

Los Consejos de Seguridad, tanto el de Seguridad Nacional como el Nacional de Seguridad Pública, fueron creados en México entre el 2005 y el 2008, previo al Tratado Internacional en materia de sustancias psicoactivas entre Estados Unidos, Centro América y México (conocido como Iniciativa Mérida o Plan México), dado a conocer en 2008.

Cuestión que nos obliga a observar con detenimiento, la integración, facultades y atribuciones que presentan dichos Consejos. De tal forma que comprendamos la injerencia que éstos tienen en la implementación de la política de “guerra contra las drogas”, bajo los esquemas internacionales de prohibición y cooperación internacional, en suma de aplicación del Plan Mérida.

A continuación presentamos a modo de cuadro comparativo, el año de creación, la integración y atribuciones de ambos Consejos:

	Consejo de Seguridad Nacional	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Año de creación	Instalado a partir del miércoles 2 de febrero de 2005	Fue creado en el 2008
Integración	<p>Está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El titular del Poder Ejecutivo Federal, que lo preside; b) El Secretario de Gobernación; que funge como Secretario Ejecutivo; c) El Secretario de la Defensa Nacional; d) El Secretario de Marina e) El Secretario de Seguridad Pública; f) El Secretario de Hacienda y Crédito Público; g) El Secretario de la Función Pública; h) El Secretario de Relaciones Exteriores i) El Secretario de Comunicaciones y Transportes; j) El Procurador General de la República k) El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. <p>Adicionalmente, el Consejo cuenta con un Secretario Técnico nominado por su Presidente.</p>	<p>Está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El presidente de la República, que lo preside; b) El Secretario de Gobernación; c) El Secretario de la Defensa Nacional; d) El Secretario de Marina; e) El Secretario de Seguridad Pública; f) El Procurador General de la República; g) Los Gobernadores de los Estados; h) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; i) Y el Secretario Ejecutivo del Sistema.
Facultades	<p>El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; 	<p>Por su naturaleza, el consejo tiene como atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública; II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del sistema;

II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;

III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;

IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;

V. Los programas de cooperación internacional;

VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;

VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;

VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;

IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y

X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública;

IV. Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito;

V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto establezcan;

VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;

VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;

VIII. Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenio celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;

IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley en la materia;

X. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;

XI. Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;

XII. Expedir Políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno;

XIII. Establecer medidas para vincular al sistema con otros nacionales, regionales o locales;

XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las instituciones de Seguridad Pública;

XV. Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del secretario ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;

XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de

		seguridad Pública; XVII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas; XVIII. Y crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones.
Periodicidad	Se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente. Y sus reuniones serán de carácter reservado.	Sesiona dos veces por año.

Fuente: Cuadro de creación propia, basado en la Ley de Seguridad Nacional disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L_SegNac.pdf, y en las Facultades y Objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en Secretaría de Gobernación: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Facultades_y_objetivos.

Las primeras diferencias que podemos percibir entre una Comisión y otra son en función del organigrama. En la Comisión de Seguridad Nacional se convocan a diferencia de la Comisión Nacional de Seguridad Pública a los Secretarios de Hacienda, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicación y Transportes y al Director General del CISEN.

Mientras que la Comisión Nacional de Seguridad Pública convoca a los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no convocados en la Comisión de Seguridad Nacional.

Esta primera diferencia entre ambos Consejos implica a nuestro juicio una cuestión de rango entre ambas y a la par, ofrece argumentos sobre la centralización del ejecutivo en materia de Seguridad Nacional. Sumado a la periodicidad de sesiones, pues el Consejo de Seguridad Nacional sesiona por lo menos cada dos meses, pero a petición del presidente, puede sesionar tan seguido como sea pertinente. Mientras que el Consejo Nacional de Seguridad Pública sesiona dos veces por año.

Podríamos por tanto, inferir un desajuste en cuestiones de operatividad. Sin discutir el rango entre ambos Consejos, tendrían que funcionar con la misma periodicidad bajo la lógica de bajar la información y discutirla en tiempos necesarios para su coordinación, involucrando conjuntamente la responsabilidad de gobernantes locales y gobierno federal.

En materia de la implementación de la Iniciativa Mérida, como puede observarse, las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública establecen vínculos normativos que dan cabida a la formación de políticas generales en la materia con otras regiones como puede cotejarse en las fracciones III y XIII.

Mientras que en las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, aparecen en sus fracciones I y X, *“la integración y coordinación de esfuerzos para mantener la seguridad de la nación con la posibilidad de decisión del ejecutivo sobre la materia.”*

Es decir, podemos observar el andamiaje institucional normativo que ha permitido el acuerdo por el cual se puede establecer la cooperación internacional en materia de seguridad. Vinculando indiscutiblemente al Plan Nacional de Desarrollo, con mayor énfasis en el Eje 1. Sobre Estado de Derecho y Seguridad antes expuesto.

En este contexto se destaca la importancia en la coordinación inter e intra-institucional para dar vigencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública contenido en el artículo 21 constitucional. De tal suerte que podemos inferir que

estos cambios consistieron en la garantía solicitada para la implementación de la Iniciativa Mérida.

4. LA INICIATIVA MÉRIDA

A finales de 2008 se firma la Carta de Acuerdo entre Estados Unidos y México, que dio comienzo a la implementación de la llamada Iniciativa Mérida o Plan México. Entre sus objetivos destacan la cooperación internacional en materia de seguridad, el soporte institucional, la disminución del trasiego y consumo de sustancias psicoactivas y la capacitación de las fuerzas de seguridad.

Tras un encuentro que se realizó entre mandatarios de ambos países el “12 y 13 de marzo de 2007, en Mérida Yucatán, cuyo resultado fue el llamado “Plan México”... No obstante, se sabe que con anterioridad (el 17 de enero de 2007), el diputado demócrata por Texas, Henry Cuellar, y Silvestre Reyes, presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, presentaron la *Prosperous and Secure Neighbor Alliance of 2007*, como plataforma para la negociación.”¹¹⁹

Según información del Congreso de los Estados Unidos, disponible en la página de la Embajada de Estados Unidos en México, la Iniciativa Mérida es “un programa histórico de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México, de luchar contra la violencia generada por las drogas que amenaza a los ciudadanos de ambos países... El

¹¹⁹ GONZÁLEZ Torres, Jonathan Agustín: *¿Qué es la Iniciativa Mérida?*, Cuadernos Cupid, No. 4 Trimestral, México, p. 5

Congreso de los Estados Unidos, ha aprobado financiamiento para la Iniciativa con amplio apoyo de [sus dos] partidos; hasta la fecha más de mil novecientos millones de dólares se han destinado a México... En la actualidad la Iniciativa Mérida proporciona habilidades técnicas y asistencia a México para la profesionalización de la policía, la reforma policial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de la información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento a una cultura de la legalidad.”¹²⁰

Es decir, la Iniciativa Mérida es un acuerdo internacional por el que E.E. U.U. y México, a través de la cooperación dirigida por el primer país, coordinan mecanismos institucionales formales, que permiten reforzar las políticas públicas y gubernamentales basadas en la seguridad pública y nacional con especial orientación a la erradicación o disminución del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Es importante señalar que en principio la Iniciativa Mérida estaba proyectada para ser un acuerdo internacional entre EE. UU., México y Centroamérica, sin embargo, termina siendo solo entre México y Estados Unidos. Por lo que respecta a Centroamérica, se crea *La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Seguridad ciudadana, derechos humanos y Estado de Derecho*. La cual cubre las necesidades de la región en materia de crimen organizado, trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, seguridad

¹²⁰ Embajada de los Estados Unidos de América. México: *Iniciativa Mérida, temas bilaterales*, disponible en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>, Consultado el: 17/02/2014.

ciudadana, derechos humanos, protección de poblaciones vulnerables, superación de la impunidad y fortalecimiento del acceso a la justicia.¹²¹

En este sentido Jonathan Agustín González Torres, señala que la Iniciativa Mérida “es un acuerdo de seguridad internacional que destaca la relación entre México y Estados Unidos no obstante, de acuerdo a la primera declaración oficial, este permitirá la cooperación regional particularmente con los países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Belice y Panamá) y el Caribe (Rep. Dominicana y Haití)... La participación de dichos países se confirmó con la asignación de los recursos en 2008.”¹²²

Así pues, la Iniciativa Mérida está compuesta por 4 pilares que se distribuyen en las tareas para reforzar a través de transferencia de equipo digital, capacitación, equipo de combate e instrumentación de políticas, leyes y acuerdos locales que permiten su desarrollo, las medidas estratégicas de combate y control del tráfico ilegal de sustancias psicoactivas.

Bajo estos parámetros a continuación presentamos a modo de cuadro sinóptico el contenido sucinto de la Iniciativa Mérida, con el fin de comprender los contenidos generales para cada uno de los Pilares que lo conforman y asimismo entender de mejor forma sus alcances. Lo cual sirva en el mismo sentido, para acotar el Pilar al cual queremos referirnos en el presente estudio.

¹²¹ Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Estado de Derecho, disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/212874.pdf>, Consultado el 15/06/2014.

¹²² GONZÁLEZ Torres, Jonathan Agustín: *¿Qué es la Iniciativa Mérida?*, Cuadernos CUPiHD No. 4, Noviembre, México, 2012, p. 5. Disponible en: <http://cupihd.org/descargas/CuadernoCuPIhD4.pdf>

INICIATIVA MÉRIDA

PILAR 1

AFECTAR LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL CRIMEN ORGANIZADO

Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.

PILAR 2

INSTITUCIONALIZAR LA CAPACIDAD PARA MANTENER EL ESTADO DE DERECHO

Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar las correccionales e implementar la reforma del sistema penal.

PILAR 3

CREAR LA ESTRUCTURA FRONTERIZA DEL S. XXI

Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

PILAR 4

CONSTRUIR COMUNIDADES FUERTES Y RESILIENTES

Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.

El contenido del programa de la Iniciativa Mérida, como hemos podido documentar a lo largo de este trabajo de investigación, forma parte de una estrategia de prohibición que se ha empleado de manera sistemática desde hace ya muchos años.

Instrumenta una serie de políticas destinadas a combatir el crimen organizado internacional dedicado al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas el cual se globaliza y diversifica en otras “especialidades” delincuenciales, por lo que ésta Iniciativa aborda en sus distintos pilares los niveles estructurales necesarios para llevar a cabo un programa conjunto que dentro de la estructura de seguridad, aborde la prevención, el control y la represión de estos fenómenos delictivos.

Asimismo, este programa de cooperación internacional operacionaliza el término “guerra contra las drogas” que declaró abiertamente el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y que venía desarrollándose como vimos en nuestra línea del tiempo nacional, desde los siglos XIX y XX, cada uno con expresiones más o menos intensas respecto a este tema, pero siempre en crecimiento.

Sus antecedentes mediatos en materia de cooperación para el combate al tráfico ilegal de sustancias psicoactivas, que también transfirieron recursos de E.E. U.U. a México fueron el “*International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE) a cargo del Departamento de Estado y la Sección 1004 *Counter Drug Assistance*, administrada por el Departamento de Defensa”¹²³ Realizados en la década de los 90”s.

¹²³ TORO, María Celia: *Estrategias mexicanas de negociación: El caso del narcotráfico*, en: BIZBERG, Ilán (comp.): México ante el fin de la guerra fría, Ed. El Colegio de México, México, 1998, pp. 330-331.

En este tenor, después del atentado terrorista del 11 de septiembre a las Torres Gemelas en E.E. U.U., la estrategia de seguridad nacional cambia estructuralmente sus políticas interiores y exteriores, por lo que para el caso mexicano, también se reestructura la cooperación que implicaba transferencia de recursos de ese país a México. Por lo que se instrumentó como parte de los antecedentes inmediatos a la Iniciativa Mérida, el Plan Centinela¹²⁴, que amplió la vigilancia y que se replicó en otros países de América Latina. Y posterior a este Plan, en 2002 se firma el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, también conocido como el *Acuerdo de Fronteras Inteligentes*¹²⁵.

Así en el marco de implementación de estos acuerdos internacionales de cooperación que se basaban en las transferencias de recursos, entre otros como el Fondo de Apoyo Económico, Financiación Militar Extranjera, Educación y Entrenamiento Militar Internacional, No Proliferación, Antiterrorismo y Programas Relacionados, Salud Global y Supervivencia Infantil y Asistencia para el Desarrollo, surge la Iniciativa Mérida, firmada en marzo de 2007 por los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush. Con un presupuesto de 1.900 millones de dólares a transferir en 3 años, de acuerdo con las normas locales para ambos países, correspondientes a la transparencia y rendición de cuentas. En donde se incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos en un planteado marco de respeto a la soberanía y jurisdicción de ambos países.

¹²⁴ REVISTA PROCESO: *Reconoce Fox a Secretaría de Marina por Plan Centinela*, 21 de abril de 2003, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=251832> Consultado el 29/04/2014.

¹²⁵ EMMERICH, Gustavo Ernesto: *México – Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta*, Frontera Norte, Vol. 15, Núm. 29, enero – junio, México, 2003.

Por lo que, como podemos observar en la tabla siguiente, referente a la asistencia de EE.UU. a México por las cuentas, FY2007 - FY2014 distribuidas en millones de dólares; se transfieren recursos a: **INCLE** = Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley; **ESF** = Fondo de Apoyo Económico; **FMF** = Financiación Militar Extranjera; **IMET** = Educación y Entrenamiento Militar Internacional; **NADR** = No Proliferación, Antiterrorismo y Programas Relacionados; **GHCS** = Salud Global y Supervivencia Infantil; **DA** = Asistencia para el Desarrollo.

Appendix A. U.S. Assistance to Mexico

Table A-1. U.S. Assistance to Mexico by Account, FY2007-FY2014
(U.S. \$ millions)

Account	FY2007	FY2008 ^a	FY2009 ^b	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014 (est.)	FY2015 (req.)
INCLE	36.7	242.1	454.0 ^c	365.0 ^d	117.0	248.5	195.1	148.1	80.0
ESF	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3	32.1	46.1	35.0
FMF	0.0	116.5	299.0 ^e	5.3	8.0	7.0	6.6	7.0	5.0
IMET	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.0	1.2	1.4	1.5
NADR	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4	3.8	3.9	2.9
GHCS^f	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0	0.0	0.0	0.0
DA	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4	26.2	0.0	12.5
TOTAL	65.4	405.9	786.8	403.7	178.2	329.6	265.0	206.5	136.9

*Tabla recuperada del *U.S.- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, disponible en: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/R41349.pdf>

Por lo que refiere a la Iniciativa Mérida en cuestiones de transferencia, encontramos la siguiente distribución de presupuestos:

Table 1. FY2008–FY2015 Mérida Funding for Mexico

(\$ in millions)

Account	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014 (est.)	Account Totals	FY2015 Request
ESF	20.0	15.0	15.0 ^a	18.0	33.3	32.1	46.1	179.5	35.0
INCLE	263.5	406.0	365.0	117.0	248.5	195.1	148.1	1,743.2	80.0
FMF	116.5	299.0	5.3	8.0	N/A ^b	N/A	N/A	428.8	N/A
Total	400.0	720.0	385.3	143.0	281.8	227.2	194.2	2,351.5	115.0

*Tabla recuperado del *U.S.- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, disponible en: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/R41349.pdf>

Dos cuestiones son importantes de destacar de las anteriores tablas presentadas en el *U. S. – Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, y es que dentro de los presupuestos anunciados para la Iniciativa Mérida se incluyen los de otros programas de cooperación que transferían recursos de E.E. U.U. a México con antelación, y segundo, si observamos con detenimiento ambas tablas, los presupuestos particulares para cada programa, en el mismo periodo anunciado, no concuerdan.

Sin embargo, es pertinente mantenerlos dentro del presente trabajo de investigación, independientemente de su metodología estadística, pues representan las fuentes de información gubernamental que ampara los recursos otorgados (aunque poco concuerden con los ejercicios de transparencia que lo justificaban). Pues fueron preparados por el *Congressional Research Service*, como informe al Congreso.

Ahora bien, a continuación se presenta el presupuesto de la Iniciativa Mérida por distribución a dependencias referente al año de su implementación (2008-2009). Por lo que en tres cuadros distintos que reflejan la distribución de

los 4 principales grupos de la Iniciativa Mérida, presentamos los recursos transferidos:

Grupo 1. Combate al terrorismo, combate al narcotráfico y seguridad fronteriza

Dependencia	Millones \$USD/FY*	Equipo
PGR	2.8 (2008)	• Remodelamiento, mantenimiento y equipamiento de dos aviones Cessna Citation II 550.
	2.0 (2008)	• Recursos para convertir los registros de traficantes de personas, drogas, armas y otros en una base de datos digital.
	4.5 (2009)	• Este es un proyecto específico para la frontera norte.
Semar	100 (2008)	• Cuatro aviones CASA 235. El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones.
	100 (2009)	• Aviones de patrullaje y vigilancia. Igualmente pueden utilizarse para transporte de personal y equipo. Pueden volar hasta un rango de 2,250 mn con una carga de 3.5 ton.
Sedena	104 (2009)	• Ocho helicópteros de transporte (Bell 412 EP). • Entrenamiento, mantenimiento, partes y equipo de visión nocturna.
	20.2 (2009)	• Equipo móvil de inspección no-intrusivo de rayos gamma, para utilizarlo en retenes y puntos de inspección dentro del territorio nacional.
	1.5 (2008)	• Equipo de scanners de ión, para detectar drogas, precursores químicos, armas, municiones y explosivos. Cabe señalar que la Sedena ya cuenta con 521 detectores moleculares GT-200 distribuidos en las doce regiones militares que se utilizan para la detección de drogas.
Cisen	7.9 (2008)	• Hardware, software y un sistema de telecomunicaciones de audio, datos y video que articule los 18 puertos de entrada en los cuales el Cisen tiene presencia, Este sistema se integrará con el acceso del Cisen a Plataforma México. Así, se enlazan los sistemas informáticos de inteligencia de Centro y Norteamérica.
	8.8 (2009)	
INM	31.2 (2008)	• Red Informática de Verificación y Control de Fronteras, incluye hardware y software. Se trata de establecer puntos de control biométrico en los 165 puertos de entrada de México (58 aéreos; 51 marítimos y 56 terrestres). Eventualmente, esta red de base de datos conectará a Centroamérica, México y Estados Unidos. Este proyecto es específico para la frontera sur.
	60.4 (2009)	
SCT	25.3 (2008)	• Soporte y respaldo para la infraestructura de comunicación satelital entre las agencias de seguridad nacional.
	5.8 (2009)	
AGA	31.4 (2008)	1) Equipo de rayos x para registrar transporte comercial, vehículos privados, equipaje personal y terminales de autobuses. 2) Sistema de Vigilancia Inteligente Integrado (SVI). Centraliza los datos que emanan de los puertos de entrada en todo el país. 3) Equipos caninos. • Con relación a los puntos 1) y 2), el gobierno mexicano cubre actualmente el 33% de los puertos de entrada con detectores que utilizan rayos gamma.
	38.4 (2009)	

*Cuadro obtenido del texto de Armando Rodríguez Luna, *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente*, disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf.

Grupo 2. Seguridad pública y estado de derecho

Dependencia	Millones \$USD/FY*	Observaciones
PGR	6 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> Programa de seguridad a policías y procuradores. Vehículos blindados, chalecos antibalas, equipo de radio comunicación.
SSP	106 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Tres helicópteros para transporte UH60. La SSP está en proceso de adquirir otros cuatro UH60. Con esta capacidad de despliegue rápido, la SSP gradualmente dependería menos de la infraestructura militar. El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones.
	10 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Tres aviones Cessna Caravan para vigilancia. Está orientado para dotar de capacidades contraterroristas y antinarcóticos a la SSP. Puede monitorear actividad y comunicaciones sospechosas.
	29.9 (2008) 31.5 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> 26 equipos móviles de rayos gamma, diez camionetas Van con scanner de rayos x y 90 equipos caninos. Este equipo se desplegará en diferentes puntos de registro en el territorio nacional para dotar con mayores capacidades a la SSP frente a las actividades que desarrolla la Sedena en esta área.
SHCP	5 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> Software y hardware para Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). La UIF combate el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Esta infraestructura informática permitirá vincular a la UIF con Plataforma México y con organismos de investigación internacionales.
Secretaría de Salud	15.1 (2008) 10.9 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Red Nacional de Transferencias Electrónicas en Adicciones. Prevención y tratamiento contra las adicciones. El propósito es interconectar a las oficinas del Consejo Nacional contra las Adicciones en el territorio nacional para extender sus servicios.

*Cuadro obtenido del texto de Armando Rodríguez Luna, *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente*, disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf.

Grupo 3. Fortalecimiento de instituciones y procuración de justicia

Objetivo	Millones \$USD/FY*	Observaciones
Mejorar el Sistema de Justicia Penal	1.5 (2009)	• Asistencia técnica, entrenamiento y equipo.
	2 (2009)	• Preservación de evidencia y desarrollo de la cadena de custodia.
	2 (2009)	• Promoción del fortalecimiento de instituciones y del <i>estado de derecho</i> .
Fortalecer la capacidad de los laboratorios periciales de la PGR	8.5 (2009)	• Modernización, particularmente en materia de balística, análisis químico-biológicos y cibernéticos.
Recolección y análisis de datos	7.6 (2009)	• Seguimiento de casos y procesos penales. • Digitalización de diversas actividades de los ministerios públicos.
	1.7 (2009)	• Mantenimiento del Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security (OASISS), Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (Cenapi) y análisis de vínculos.
Anticorrupción, transparencia y derechos humanos	315 (2009)	• Fomento de la cultura de la legalidad. Extender ésta a más entidades de gobierno.
	5 (2009)	• Promoción de los derechos humanos. Apoyar a ONG defensoras de los derechos humanos; barras de abogados y escuelas de derecho; capacitación en derechos humanos para policías, ministerios públicos y custodios del sistema penitenciario.

*Cuadro obtenido del texto de Armando Rodríguez Luna, *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente*, disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf.

Grupo 4. Apoyo a programas, 22 millones de dólares (2009)*

(sin cuadro)

*Fuente: Texto de Armando Rodríguez Luna, *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente*, disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf.

Los presupuestos presentados en los anteriores cuadros, deben ser sumados para el grupo 1 y 2 que otorga, para las mismas dependencias,

recursos diferentes, pues lo que reflejan son los temas de destino y no las transferencias totales a cada dependencia.

Cabe destacar que los anteriores cuadros, son presentados en el cuerpo de esta investigación, ya que nos transmiten información sobre los rubros a los que se ha atendido y las formas de atención, destinando recursos que son traducidos en cierto tipo de capacitación, equipamiento e infraestructura, con lo que podemos saber con puntualidad cuáles son las acciones respecto a los objetivos y qué se espera de cada pilar.

Finalizando, es importante señalar que el Pilar 2, sobre Institucionalizar la Capacidad para Mantener el Estado de Derecho, es el que consideramos, se allega con mayor énfasis a la propuesta académica que planteamos, en consecuencia lo abordaremos con mayor detenimiento en el siguiente subapartado.

4.1. INICIATIVA MÉRIDA E INSTITUCIONES

A lo largo de esta investigación, hemos reflexionado sobre algunas cuestiones que consideramos importantes en el ejercicio de las políticas de seguridad implementadas en México y en la región. Una de las cuales orienta nuestro estudio a la observación del fenómeno desde la teoría de las instituciones (que analiza el institucionalismo y el neoinstitucionalismo).

Cuestión que hemos decidido explicar en función de establecer nuestro marco teórico enlazándolo con el histórico y el conceptual. De tal suerte que, la exposición de la teoría de las instituciones vinculada a la aplicación de la Iniciativa Mérida, pueda ofrecernos más luces sobre nuestro objeto de estudio.

4.2. PILAR DOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA: INSTITUCIONALIZAR LA CAPACIDAD PARA MANTENER EL ESTADO DE DERECHO

Como habíamos establecido en el apartado anterior, el pilar 2 tiene como objetivos primarios, aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el Estado de Derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar las correccionales e implementar la reforma del sistema penal¹²⁶.

Esta serie de objetivos, plantea la regularización desde la visión de reglas formales para lograr la institucionalización acorde a los fundamentos del Estado de Derecho.

En este sentido según Martínez y Martínez por Estado de Derecho comprendemos “a aquel estado dentro del cual se presenta una situación en la que el poder y la actividad gubernamental se encuentran reguladas y controladas por el derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público.”¹²⁷

¹²⁶ Nota: Para mayor referencia puede consultarse: la hoja informativa, Iniciativa Mérida, Panorama general disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Merida-Initiative-Overview-2-14-sp.pdf>. Consultado el 29/04/2014.

¹²⁷ MARTÍNEZ Pichardo, José y MARTÍNEZ Quijada, Luis Octavio: *Introducción al Estudio del Derecho: Una nueva visión del Estado de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2004, p 72.

Miguel Carbonell, Rodolfo Vásquez y Wistano Luis Orozco definen al Estado de Derecho como “la cuestión en la que la gente debe obedecer al derecho y regirse por él. Así, el Estado, representado en sus acciones gubernamentales, debe tener una fundamentación en el derecho, esto es, que sus acciones tienen que estar autorizadas por el derecho. Por tanto, si el derecho debe ser obedecido, tiene que ser capaz de guiar el comportamiento de sus súbditos, encontrando en éste, la estabilidad y necesidades que buscan como sociedad.”¹²⁸

Bajo estas premisas ideales es que en supuesto, se plantean los cambios y modificaciones implementados desde una propuesta base del pilar 2 de la Iniciativa Mérida, los cuales son resumidos por el documento temático 1 - EE.UU. - México Cooperación en Seguridad de la Cámara de Comercio México – Estados Unidos, de la siguiente manera:

“Pilar II - La Institucionalización del Estado de Derecho:

- 1- • Desarrollar un programa conjunto bajo la dirección del Gobierno de México, en coordinación con el Estado y autoridades locales para fortalecer a la policía a nivel estatal, comenzando con los esfuerzos en estados claves, y la presentación de informes sobre la aplicación. Todo esto con el propósito de reportar los avances en la próxima reunión del Grupo de Consulta de Alto Nivel;
- 2- • Acelerar y ampliar el apoyo a la administración del Estado a nivel de las reformas judiciales;

¹²⁸ CARBONELL Miguel, OROZCO WISTANO Luis, VÁZQUEZ, Rodolfo: *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ed. S. XXI editores, México, 2002, p. 17

- 3- • Trabajar con los respectivos Congresos, para asegurar los marcos jurídicos necesarios para debilitar las capacidades de las organizaciones delictivas transnacionales;
- 4- • Continuar la colaboración en la extradición incluyendo una mayor utilización de todos los instrumentos legales existentes, y
- 5- • Fortalecer la cooperación entre las fuerzas de orden público de ambos países para ejecutar las órdenes de detención provisional de extradición.”¹²⁹

La cita que resume las acciones implementadas en el Pilar 2, pueden ser cotejadas con el siguiente cuadro, que establece los primeros resultados en la materia, (obtenidos del periodo que abarca desde la firma del acuerdo hasta el 30 de noviembre de 2012). Resultados exclusivos del Pilar 2:

PILAR 2 COMO FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

No.	AVANCE
1	Con el propósito de capturar y almacenar la identificación de los delincuentes, se instaló en el Sistema Penitenciario Estatal equipo biométrico por total de \$2.5 MDD que permite una mejor identificación y seguimiento de los internos. Se entregaron otros \$2 MDD en equipo para capacitación a la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz, y se contribuyó con \$2 MDD más a la creación de dos unidades nuevas: la unidad central de transporte y la de equipos de respuesta a emergencias. Se proporcionó asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de un sistema objetivo de clasificación de internos que incrementa la seguridad y mejora los servicios de rehabilitación con base en los niveles de riesgo evaluados.
2	Concluyeron las capacitaciones técnicas en administración de sistemas informáticos y de datos que se desarrollaron durante 12 meses con costo superior a los \$2 MDD. Estos cursos permiten al personal del GDM operar, mantener y mejorar eficazmente las inversiones de la Iniciativa Mérida en tecnologías de la información. Las clases cubrieron 12 diferentes áreas de tecnologías en 87 cursos, con un total de 396 clases. Se capacitó personal de 31 áreas diferentes (1,382 ingenieros) de la PF, la SCT, la SFP y la PGR.
3	Como apoyo a la transición al sistema de justicia nuevo, en mayo de 2011 se realizó la entrega a la PGR de un sistema de Juicios Orales Simulados y Clases Virtuales/Formación a Distancia, junto con 10 cursos en línea. Este sistema ofrece capacitación interinstitucional a un costo muy reducido.

¹²⁹ CÁMARA DE COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: Documento temático 1 - EE.UU. - México Cooperación en Seguridad, disponible en: <http://www.usmcoc.org/papers-current/1-EE%20UU-Mexico-Cooperacion-en-Seguridad.pdf> , Consultado el 30/04/2014

4	<p>Se entregaron a la PGR tres sistemas integrados de identificación balística (Integrated Ballistics Identification Systems, IBIS) nuevos, valuados en \$2.1 MDD. La tecnología IBIS vincula las balas y los casquillos a las armas, lo que facilita la construcción de casos contra los delincuentes. Asimismo, se entregó a la PGR y a la PF equipo de laboratorio forense por un monto superior a los \$6 MDD.</p>
5	<p>Un total de \$4.4 MDD en equipo de TI y capacitación como apoyo para los centros de vetting "Control de Confianza", un esfuerzo importante del GDM para verificar a todo el personal de aplicación de la ley, reducir la corrupción y crear instituciones confiables, se entregó a diversas instituciones de aplicación de la ley. Además, las unidades de Asuntos Internos del GDM se han visto beneficiadas con la entrega de \$1.3 MDD en equipo y capacitación como colaboración con el personal mexicano que desarrolla investigaciones internas encubiertas para combatir la corrupción y las actividades delictivas dentro de las instituciones de justicia.</p>
6	<p>En 2012, la IM proporcionó capacitación a oficiales de la PF en áreas especializadas, como investigaciones de lavado de dinero, investigaciones de explosiones e investigaciones de narcóticos. La Iniciativa Mérida proporcionó asimismo cursos de operaciones tácticas a unidades de la PF en la academia de la PF en San Luis Potosí</p>
7	<p>En marzo de 2012, la IM inauguró su primer ciclo de capacitación policial estatal y municipal en cuatro academias en la República Mexicana. A principios de diciembre de 2012, la IM había colaborado con la capacitación de más de mil policías mexicanos estatales y municipales en una diversidad de temas, tales como supervivencia policial e investigación de drogas callejeras. Asimismo, en diciembre la Iniciativa Mérida había donado más de \$3 MDD en materiales y equipo para capacitación a seis academias policiales estatales diferentes.</p>
8	<p>Por medio de trabajos con unidades especiales y de vetting federales, estatales y municipales se proporcionaron más de \$3.5 MDD en equipo y capacitación como colaboración para las fuerzas especiales conjuntas de inteligencia en aplicación de la ley, programas de combate a metanfetaminas y unidades antipandillas.</p>
9	<p>Para finales de septiembre de 2013, la IM habrá colaborado con más de la mitad de los estados mexicanos en la preparación e implementación de las reformas al sistema de justicia penal por medio del suministro de capacitación y asistencia técnica a operadores del sector justicia en el ámbito estatal. Análisis recientes muestran que los estados que implementan estas reformas tienen la capacidad de juzgar casos con mayor eficacia, incrementar el respeto al debido proceso, reducir la sobrepoblación penitenciaria y el retraso en los casos, proporcionar más servicios para las víctimas de delitos, incrementar la eficacia de la fiscalía, reducir el tiempo de resolución de casos y mejorar la coordinación entre investigadores y fiscales. Los estados con reformas implementadas están dictando sentencias más largas con menos fallos absolutorios, lo que indica que el sistema acusatorio ofrece el potencial de ser tanto duro con los delitos como protector de los derechos. A la fecha, 22 de los 31 estados mexicanos han aprobado su código de procedimientos penales nuevo y cuando menos algunas de las leyes secundarias y reformas procedimentales necesarias para la implementación del sistema de justicia penal nuevo.</p>
	<p>Se colaboró también con tres centros de justicia para mujeres en Oaxaca, Cd. Juárez y Chihuahua, así como con un centro de justicia familiar en Monterrey que proporciona servicios de soporte integral a víctimas de violencia intrafamiliar y de otros delitos.</p>
10	<p>La colaboración de la Iniciativa Mérida ha generado cambios también en la educación legal y ha proporcionado a estudiantes de Derecho capacitación en habilidades en litigios orales, así como en otras capacidades requeridas para la práctica en el sistema acusatorio. Con la colaboración ofrecida a más de 30,000 operadores del sector justicia en el sistema de justicia penal nuevo, como capacitación y apoyo institucional para las unidades de capacitación, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) ha creado o fortalecido instituciones clave, como los centros de justicia alternativa y reparadora y las unidades de asistencia a víctimas en estados objetivo. Estas unidades, como resultado de la oferta de servicios de justicia adicionales, ayudan a reducir el flujo de personas en los tribunales y las tasas de detención cautelar.</p> <p>Por medio de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), institución con el mandato constitucional de coordinar la reforma al sector justicia en toda la República Mexicana, USAID desarrolló estándares,</p>

- 11** competencias centrales y perfiles para jueces, fiscales, defensores públicos y policías; protocolos para la coordinación entre policías y fiscales; manuales de capacitación; redacción de legislación: códigos de procedimientos penales y legislación secundaria; estudios académicos y una encuesta nacional de opinión pública que proporciona información acerca del estado de la reforma en voz de la ciudadanía, operadores de justicia y usuarios del sistema, y que simultáneamente aporta información para el desarrollo de un punto de referencia que permitirá medir el impacto de los cambios en el futuro.
- En el área de derechos humanos, la IM ha colaborado en el fortalecimiento de capacidades de organizaciones de derechos humanos y en la ampliación de mecanismos de protección a periodistas y a defensores de derechos humanos.
- 12** En particular, la IM apoyó con capacitación en derechos humanos a diversas organizaciones, incluyendo policías federales y estatales y la nueva unidad de asistencia a víctimas del Gobierno Federal. Entre las actividades se encuentran un programa de maestría para la Policía Federal y una diversidad de videos de capacitación, así como manuales, focalizados en derechos humanos, específicamente para investigaciones de delitos penales.
- La Iniciativa Mérida brindó apoyo también a un programa de cuatro años y \$5 MDD que ayudará a proteger periodistas y otros defensores de los derechos humanos por medio de la prevención, la protección de defensores y el apoyo a mejoras en mecanismos de protección y marcos legales.
- USAID ha aprobado también otorgamientos financieros para organizaciones locales que incrementarán aún más el apoyo a la promoción de los derechos humanos y la reforma de políticas.
- La IM ha colaborado también en el marco legislativo para la protección, que incluyó apoyo en la redacción de leyes publicadas en 2012 para protección de periodistas y defensores de derechos humanos, la federalización de delitos en contra de periodistas y la implementación de legislación para lograrlo, así como el desarrollo de mecanismos sustentables para la protección y los protocolos correspondientes.
- Se asignaron otorgamientos financieros nuevos que incluyen actividades para ayudar a prevenir la tortura y otros actos de crueldad y para implementar la reforma constitucional de 2011 en el área de derechos humanos, que elevó los compromisos internacionales en derechos humanos de México al ámbito federal y que empoderó a las comisiones de derechos humanos de México
- 13**
- 14** Proyecto Diamante es un programa de capacitación integral diseñado y desarrollado conjuntamente entre el Departamento de Justicia estadounidense (U.S. Department of Justice, DOJ) y la PGR. La meta de Proyecto Diamante es apoyar a la PGR en la transición al sistema acusatorio, colaboración que incluye el desarrollo e implementación de un programa nacional que ofrece capacitación estandarizada a los tres principales operadores del sistema de justicia: fiscales, investigadores y expertos forenses.
- A la conclusión de la Fase I de Proyecto Diamante, estaban ya capacitados 7,700 fiscales, investigadores y expertos forenses en competencias centrales que proporcionaron a los participantes las herramientas necesarias para un mejor desarrollo en el sistema inquisitorio actual, y que a la vez representaron el marco preparatorio para la transición al sistema acusatorio. Adicionalmente, la PGR cuenta ya con un grupo de 205 instructores experimentados, capacitados para replicar esta capacitación con el personal nuevo conforme se vaya integrando a las filas de la PGR, con lo cual se establece un marco institucional sostenible
- 15** En 2012, la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Capacitación de Fiscalías en el Extranjero (Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training, OPDAT) del DOJ inauguró en Puerto Rico el Instituto de Estudios Judiciales (Judicial Studies Institute, JSI). La Jueza Asociada, Sonia Sotomayor, dictó la primera conferencia. El JSI funge como un centro de capacitación para jueces latinoamericanos y caribeños y está financiado con recursos del Departamento de Estado. El curso de nueve días ofrece sesiones en el sistema acusatorio, conferencias presenciales y ejercicios prácticos dirigidos por profesores de escuelas de Derecho y jueces. En noviembre de 2012 habían asistido por parte de México 36 jueces federales y tres jueces estatales procedentes de estados en los cuales el sistema acusatorio estaba ya implementado.
- OPDAT trabajó estrechamente con el GDM en la redacción de la legislación de Protección a Testigos, que se publicó en 2012, lo que representó el primer paso hacia la creación de apoyo y confianza en un sistema acusatorio en el cual los testigos no temen declarar. OPDAT continúa

16	trabajando estrechamente con el GDM en el desarrollo de la infraestructura de un Programa de Protección a Testigos en México que podrá servir como modelo para otros países latinoamericanos que pretenden desarrollar programas similares.
17	El Congreso de México aprobó legislación clave en el rubro de derechos humanos que incluye una ley general contra la trata de personas y protección a defensores de derechos humanos y periodistas. Se creó un currículo modelo para la capacitación de todo fiscal, personal de aplicación de la ley y juez federal y estatal bajo los temas de la nueva ley contra la trata de personas, sus requerimientos y la investigación y el procesamiento eficaces de los casos de trata de personas. Como respuesta a la solicitud de capacitación de la PGR, OPDAT creó también un curso nuevo en Protección a periodistas.
18	La IM asignó un Acuerdo Colaborativo de \$4 MDD para la implementación de programas de capacitación que pretenden mejorar la capacidad de las oficinas de la PGJ de los estados de la República Mexicana, con el objetivo de entablar acciones judiciales exitosas contra la delincuencia transfronteriza, así como establecer, mantener y fortalecer relaciones entre las PGJ de los estados del norte de México y sus contrapartes en el suroeste de los Estados Unidos.

*Cuadro de creación propia basado completamente en el documento: Información Histórica, Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 / Nov. / 2012. Disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelvs%20-200813-esp.pdf>

Algunos resultados vertidos en este cuadro, generan reflexiones sobre el proceso de control y evaluación de las políticas destinadas a la cooperación internacional, el nivel de intervención que sucede en este proceso y el destino final de los recursos públicos implementados en estas acciones.

Por ejemplo, es importante que exista un órgano de diagnóstico, control y evaluación que señale públicamente si los recursos destinados eran necesarios porque no se cubrían ya en las instituciones destino. En qué consisten los recursos de materiales, equipo y capacitación policial y forense. Si estos recursos realmente están valuados en las cantidades signadas. Para qué se están utilizando los recursos desde un seguimiento puntual y por último si están logrando los objetivos por los cuales fueron implementados.

Bajo estas reflexiones particulares en contraste con el orden de ideas desarrollado en este trabajo, que va de lo general a lo particular, será preciso en el siguiente apartado aterrizar nuestra propuesta en relación a la

información, inferencias y algunas conclusiones ya vertidas en el cuerpo del presente trabajo de tesis.

5. FRENS Y CONTRAPESOS: PROPUESTA PARA LA GENERACIÓN DE UNA COMISION INTERVENTORA PARA ASUNTOS DE SEGURIDAD.

Según Martín Jelsma “la misión antidrogas ha servido como una excusa para incrementar la capacidad operacional del aparato represivo. En un creciente número de países, la militarización de la lucha contra las drogas ha relegitimizado un papel interno para el aparato militar, y ha debilitado legalmente las libertades civiles hasta un punto a veces aterrador. Además, la cuestión de la soberanía esta inmiscuida, ya que la propuesta represiva frecuentemente ocurre bajo severa presión desde afuera, pues está financiada por fondos extranjeros y ha creado niveles trasnacionales de cooperación militar y de inteligencia, faltando totalmente a los procedimientos de control democráticos.”¹³⁰

A este tenor, podemos señalar, que el contexto sobre el tráfico ilegal de sustancias psicoactivas se ha desarrollado al mismo nivel que el Estado (para el caso mexicano). Debemos recordar que prácticamente surgen paralelos e interactúan a través de sus actores políticos, sociales y económicos que a veces son los mismos. Por lo que en algunas ocasiones las percepciones generales pueden señalarnos que el Estado se ha puesto al servicio de las organizaciones del crimen confundiéndose en forma y fondo.

¹³⁰ JELSMA, Martín: Op. Cit. p. 134

Dentro de este marco de corrupción, el prohibicionismo ha jugado un papel nodal. Pues ha justificado las acciones de gobierno, que responden en última instancia a los intereses políticos y/o económicos sobre todo, de los grupos oligárquicos vinculados a este sector ilegal, pues los intereses privados se imponen a los intereses públicos que quedan imbricados en el desarrollo de las políticas públicas y gubernamentales del país.

En términos de la construcción institucional que determina las reglas del juego, es importante subrayar que sí la acción del crimen organizado lejos de ser castigada, es protegida e incentivada directa y eficazmente, no sólo consolidará relaciones de respeto y poder social hacia el espectro delincinencial, sino que también se reforzará desde el comportamiento corrupto, la agresión y violencia procesal. Es decir, el *ethos*¹³¹ criminal producto del tráfico ilegal de sustancias prohibidas se afianzará. Infiriendo que dentro de este transcurso algunas instituciones cambiarán su función de agentes de combate a agentes de regulación no oficial de esta transnacional.

Este escenario proyecta a la sociedad paisajes de ingobernabilidad y por tanto de inseguridad a distintos niveles. Poniendo en tela de juicio el papel y esfuerzos de la administración pública al mismo tiempo, pues se percibe rebasada por este problema público.

El punto de partida para esta reflexión es el cuestionamiento sobre la efectividad de la política internacional de prohibición sobre sustancias

¹³¹ **Nota:** entendemos como *ethos*, al carácter de un grupo social.

psicoactivas, que ha tenido amplia resonancia a nivel nacional en México y que ha concretado sus últimos esfuerzos en la Iniciativa Mérida.

Ya que, basados en la información arrojada en las líneas del tiempo anteriormente expuestas, observamos un incremento considerable en las políticas públicas y gubernamentales de combate posterior a la segunda guerra mundial. Sumado a este hecho existe, a la par, un incremento en la corrupción institucional que deviene de las amplísimas ganancias consecuentes a la irregularidad.

Es decir, existe un escenario donde no es directamente proporcional el número de políticas rígidas de criminalización al gradiente de disminución del consumo, posesión, distribución y venta de las sustancias psicoactivas.

Luego entonces, es que reflexionamos sobre la prohibición del consumo y la criminalización al tenor de la capacidad institucional que ha adquirido el gobierno con niveles de corrupción evidentes, que vulneran el Estado de Derecho limitando su aplicación y en última instancia afectando los fundamentos del Estado.

En este sentido observamos dos elementos estructurales que han mantenido un proceso que con el paso del tiempo se ha desvirtuado hasta llegar a sociedades corruptas, violentas, impunes, militarizadas, rígidas y poco democráticas e ineficientes para los fines que busca la sociedad. Esos dos elementos son:

- a) La ilegalidad de la cadena del trasiego de sustancias psicoactivas, producto de la prohibición; y
- b) La falta de instituciones y organizaciones de control sobre los procesos, políticas internas y tratados internacionales en materia de seguridad (pública y nacional).

Elementos de los que partimos para elegir cuestionarnos sobre el segundo punto. Preguntándonos ¿Quién controla o fiscaliza las acciones gubernamentales nacionales y aquellas que devienen de tratados internacionales? ¿Cómo podemos saber (los que estudiamos el fenómeno) si las acciones gubernamentales que dicen implementar, son las que se ejecutan a cabalidad (más allá del cotejo de cifras e informes de papel)? ¿En caso de no ser así, cómo se generan responsabilidades y se corrige la desviación? Para efectos de la Iniciativa Mérida rescatar la conclusión del apartado anterior respecto a ¿Quién o quiénes diagnostican, controlan, evalúan, sancionan y corrigen los recursos públicos internacionales destinados al combate al crimen organizado en tiempo y forma? ¿Los costos de implementación y de los recursos son realmente los valuados? ¿Los resultados son acordes a los objetivos de implementación?

Estas cuestiones son la razón principal de promover la necesidad de políticas que institucionalicen los frenos y contrapesos. Que puedan coordinarse con eficacia, a razón de ir transformando la cultura política corrupta en cultura de la legalidad, la ineficacia e ineficiencia consecuentes a la

impunidad, la violencia y la infiltración en un sistema eficaz, eficiente, de calidad donde el Estado de Derecho sea positivo y vigente tácitamente.

Lo cual devenga en la disminución de las tasas de criminalidad que contienen el lavado de dinero y los negocios desde la opacidad, combatiéndolos con organismos e instituciones con facultades superiores, que fiscalicen permanentemente los asuntos sobre seguridad desde el tratamiento que se da para su combate al interior de las instituciones de Estado.

Quizás pudiera pensarse en primera instancia que la Auditoría Superior de la Federación, cubre a cabalidad con este requerimiento. Sin embargo es importante destacar que esto no sucede completamente así. A pesar de que la ASF fiscaliza los recursos públicos, debe entenderse que, ésta institución pública no se especializa en los asuntos del tráfico de sustancias psicoactivas prohibidas. Su capacidad es limitada y no general.

Sumado a lo cual, la ASF evalúa, investiga y genera recomendaciones sobre los asuntos públicos de forma *ex post*, es decir, cuando ya se finalizó la política pública o gubernamental con lo cual queda fuera de una intervención a tiempo que pueda corregir *in itinere*, el o los errores detectados. Su construcción organizacional también resulta un impedimento para actuar pues no es una institución desconcentrada o autónoma a cabalidad, por lo que una modificación a ésta, en términos de lo que proponemos, resulta compleja por su propia naturaleza. Sin demérito de la contundente labor que realiza.

Por lo que, en suma debe comprenderse que su actuación es limitada a actos consumados dentro del gasto público, que no tiene capacidad de análisis, diagnóstico e implementación *ex ante* o *in itinere*. Lo que se agrega a su condición no sancionadora.

a) **LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

En sus documentos públicos generales se define como “un órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados. Su actuación se rige por un conjunto de disposiciones jurídicas, técnicas y éticas... Que se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. La fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. Es por esto que la ASF no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”¹³²

¹³² Auditoría Superior de la Federación: Misión, Visión y Marco de actuación, en: http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos, Consultado el 15/06/2014.

Es decir, la ASF no está capacitada para intervenir en los asuntos del tráfico de sustancias psicoactivas, sancionar el posible enriquecimiento ilícito o el lavado de dinero, ni tampoco puede corregir la impunidad institucional. Por lo que su actividad en este sentido, que es muy buena y loable, no responde a la profundidad con la que debe actuarse en un tema tan sensible como lo es este.

b) **OTRAS INSTITUCIONES DE REGULACIÓN: PGR, SHCP (Unidad de Inteligencia Financiera) Y SRE**

A continuación presentamos un resumen de las actividades y la historia de algunas dependencias gubernamentales que están vinculadas al ejercicio de transparencia, evaluación y análisis sobre políticas destinadas a la seguridad nacional y pública que específicamente contienen información sobre crimen organizado y trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. A saber:

- **LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La PGR fue creada desde 1900 con la reforma judicial del año. Así nos lo señala Beltrán Guerra en la siguiente cita: “a lo largo del primer semestre de 1900, fueron llegando al Congreso de la Unión los diversos pronunciamientos de las legislaturas locales sobre la reforma constitucional planteada, todas ellas en sentido afirmativo, hasta completar las veinticuatro. De tal forma que en el mes de mayo de 1900 el Congreso Federal hizo la declaratoria a que hacía referencia el artículo 127 constitucional, de haberse consumado el procedimiento de reformas a la Carta Magna, precisando el nuevo texto de sus artículos 91 y 96 [donde aparece la creación de la P. G. R.]. Por lo que, como

resultado de ello el 22 de mayo de 1900 se promulgó el decreto de reformas constitucionales de referencia y se publicó en el DOF, correspondiente al 25 de mayo de 1900”¹³³

Así a punto de iniciar el siglo XX nace la PGR, como resultado de los esfuerzos de quienes actuaban en el gobierno nacional para la época, de adoptar a nivel federal el modelo francés de Ministerio Público, pues se pretendía superar la herencia española que nos transmitiera la época colonial, a través de la figura de Fiscalía y sus promotores. En este sentido es importante destacar que la figura de Ministerio Público surge casi a la par de la PGR. Ya que 8 años después en 1908 es cuando se data su registro, según Juventino Castro¹³⁴.

El nombramiento de sus titulares ha correspondido al Presidente de la República desde sus inicios hasta la actualidad, siendo el 12 de octubre de 1900 cuando es designado Rafael Rebollar su primer titular quien entrara en servicio el 14 del mismo mes y año, (como puede leerse en su página oficial).

Ahora bien, según el texto de Juventino Castro “con la constitución de 1917, la institución del Ministerio Público y el Poder Judicial sufren modificaciones de trascendencia... Los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución presentado por el líder revolucionario constitucionalista Venustiano Carranza en 1916, manifiestan dos cambios significativos en relación al M. P... se desvinculan por un lado al Ministerio Público del juez de

¹³³ BELTRÁN Guerra, Luis: *La procuraduría general de la república: principio de legalidad administrativa*, Reimpreso, México, 1989, p. 12

¹³⁴ V. CASTRO, Juventino: *El ministerio público en México: funciones y disfunciones*. Ed. Porrúa, México, 1983, p. 56.

instrucción. Con lo que se faculta exclusivamente la investigación y persecución de los delitos, así como el mando de Policía Judicial... Y se acota la facultad de la autoridad administrativa de imponer arrestos que derivaban en graves arbitrariedades. Concluyendo en una separación de facultades entre la autoridad administrativa y las de la judicial.”¹³⁵

Es decir, la Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del Ministerio Público Federal, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial y asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

En este tenor, Colín Sánchez señala que en principio se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno y asimismo, intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. En este sentido, destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal.”¹³⁶

Algunos cambios importantes en la historia de la PGR, se dieron en agosto de 1919 cuando se expide la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo. Posteriormente en agosto de 1934 se reestructuró la Procuraduría. En

¹³⁵ CASTRO: Ídem, p. 56

¹³⁶ COLÍN Sánchez, Guillermo: Función social del Ministerio Público en México: ponencia presentada en representación del Instituto Científico y Literario del Estado de México en el congreso de Sociología Criminal, celebrado en la ciudad de Monterrey Nuevo León, en septiembre de 1952, Ed. Taller editorial Jus, México, 1952, p. 33.

su evolución la PGR y el MPF se han regido por diversos ordenamientos los principales son la Ley Orgánica de la P. G. R y su Reglamento.

El marco normativo que regula la actuación de la PGR y el MPF encuentran sus fundamentos en: a) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) el Código Penal Federal; c) el Código Federal de Procedimientos Penales; d) la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; e) el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; f) el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal; g) los Lineamientos para el Ejercicio Presupuestal; h) el Manual de Normas; así como en i) el Manual de Organización General.

Bajo este esquema jurídico la PGR tiene las siguientes funciones y atribuciones que pueden encontrarse en los artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley Orgánica de la PGR:

“Artículo 3.- El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

En el ejercicio de esta atribución el Procurador General de la República deberá:

a) Participar en las instancias de coordinación que correspondan en el ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, y dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas;

b) Ejercer las facultades que le confiere la ley por cuanto hace a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y

c) Participar en los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en las normas jurídicas aplicables y los acuerdos del Procurador General de la República, así como consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos;

III. Instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función, las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación;

IV. Establecer indicadores y procedimientos que sirvan para evaluar la actuación de la Procuraduría General de la República con la participación ciudadana en los términos del reglamento de esta ley y de conformidad con las normas aplicables en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin perjuicio de otros sistemas de evaluación que le sean aplicables;

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

a) Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables, y

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

VI. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables;

VII. Promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

VIII. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias de su competencia;

IX. Establecer medios de información sistemática y directa a la sociedad, para dar cuenta de sus actividades. En todo caso se reservará la información cuya divulgación pueda poner en riesgo las averiguaciones que realice el

Ministerio Público de la Federación y mantendrá la confidencialidad de los datos personales, de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales y demás normas aplicables;

X. Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean de su competencia, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

XI. Ofrecer y entregar recompensas en numerario, en un solo pago o en exhibiciones periódicas, a personas que aporten información útil relacionada con las investigaciones y averiguaciones que realice, así como a aquéllas que colaboren en la localización y detención de probables responsables de la comisión de delitos, en los términos y condiciones que mediante acuerdo determine el Procurador General de la República;

XII. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores;

XIII. Emitir disposiciones para la recolección, el levantamiento, la preservación y el traslado de indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, y de los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los procedimientos y protocolos para asegurar su integridad;

XIV. Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o

grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

XV. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, policías federales ministeriales y en general al personal que atiende a víctimas de delitos, a través de programas y cursos permanentes en:

a) Derechos humanos y género;

b) La aplicación de la perspectiva de género en la debida diligencia, la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia de género y feminicidios;

c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;

d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres;

e) Los que se consideren pertinentes para la debida investigación y persecución de los delitos que son cometidos contra niñas y mujeres;

XVI. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de niñas y mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos en caso de homicidio o feminicidio, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de

incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XVII. Elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, primordialmente para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y normal desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación.

XVIII. Crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de niñas y mujeres desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

La información integrada en esta base deberá ser resguardada y únicamente podrá ser utilizada para la confrontación de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas;

XIX. Realizar las funciones que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables respecto de la constitución y administración de fondos que le competan, y

XX. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Artículo 6.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en los casos y bajo las condiciones que establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esas

comparecencias deberá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, aquélla que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva y los datos confidenciales en términos de las normas aplicables;

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;

III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como ante los Plenos de Circuito; conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Procuraduría General de la República, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de reglamento de esta ley, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;

VII. Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, en coordinación con la

Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

VIII. Concurrir en la integración y participar en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las facultades que determina la ley de la materia;

IX. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados;

X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organizaciones de los sectores social y privado;

XI. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática propia de las distintas actividades de la Procuraduría General de la República, y

XII. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Artículo 8.- El Procurador General de la República, así como los servidores públicos en quienes delegue la facultad y los que autorice el reglamento de esta ley, resolverán en definitiva:

I. El no ejercicio de la acción penal;

II. La solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales;

III. La formulación de conclusiones no acusatorias;

IV. El acuerdo para el desistimiento total o parcial del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público;

V. Las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia;

VI. La infiltración de agentes para investigaciones en materia de delincuencia organizada, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

VII. Sobre la admisión de los elementos de prueba aportados o las diligencias solicitadas por la víctima u ofendido.”¹³⁷

De las anteriores funciones y atribuciones es importante destacar para efectos de nuestra propuesta de creación de una Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, el artículo 6 fracción XI que señala “Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática propia de las distintas actividades de la Procuraduría General de la República”, es decir hay posibilidad jurídica para que los órganos institucionales vigentes puedan auxiliarse de otras instituciones que ayuden a que sus objetivos, misiones y visiones respecto del orden y la seguridad se cumplan. Sobre todo

¹³⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>, Consultada el 1/11/2014.

en asuntos de interés nacional como lo es el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

- **LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SHCP**

Esta Unidad fue creada con el propósito de colaborar en asuntos de prevención, control y combate sobre delitos realizados con recursos de procedencia ilícita, así como aquellos delitos que estén vinculados al terrorismo y su financiamiento.

Esta Unidad fue creada el 7 de mayo de 2004, según consta en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha.¹³⁸ Y sus objetivos generales son:

- “Recibir reportes de operaciones financieras;
- Analizar las operaciones financieras y económicas y otra información relacionada; y
- Diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo.”¹³⁹

Según información oficial, esta Unidad tiene como objetivo principal la implementación y seguimiento de mecanismos que prevengan y detecten los actos, omisiones y operaciones que puedan favorecer o ayudar de cualquiera

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>, consultado el 2/11/2014.

¹³⁹ Unidad de Inteligencia Financiera, Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_financiera/Paginas/presentacion.aspx, Consultado el 01/11/2014.

de las formas posibles la comisión de delitos previstos en el cuerpo jurídico y legal mexicano. Sobre todo lo que se contempla en el Código Penal Federal en sus artículos 400 bis, 139 y 148 bis.

Ahora bien, según el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 15, es competencia de ésta Unidad de Inteligencia Financiera las siguientes funciones y atribuciones:

“Artículo 15. Compete a la Unidad de Inteligencia Financiera:

I.- Proponer y emitir opinión a las demás unidades administrativas de la Secretaría sobre las disposiciones de carácter general que, en términos de la legislación aplicable, ésta deba emitir en relación con: a) El establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita; b) La presentación a la Secretaría de reportes sobre los actos, operaciones y servicios que las entidades obligadas a ello realicen con sus clientes y usuarios, relativos al inciso anterior, así como sobre todo acto, operación o servicio que, en su caso, realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados de dichas personas obligadas, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en el inciso a) anterior o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas, y c) Los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las personas deban observar en términos de ley respecto del adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios; la información y documentación que,

en su caso, dichas personas deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acredite la identidad de sus clientes; la forma en que las mismas personas deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados en términos de lo anterior; así como los términos para proporcionar capacitación al interior de las personas obligadas en términos de ley sobre la materia objeto de esta fracción;

II.- Participar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, en el estudio y elaboración de anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos relativos a los actos indicados en la fracción I anterior;

III. Emitir opiniones jurídicas a las unidades administrativas competentes de la Secretaría sobre la interpretación para efectos administrativos de las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I de este artículo, así como de las disposiciones legales de las que aquéllas emanen;

IV. Diseñar, en coordinación con los órganos desconcentrados competentes de la Secretaría, las formas oficiales para la presentación de reportes a que se refieren las disposiciones de carácter general a que aluden los artículos señalados en la fracción I anterior;

V. Verificar, en coordinación con los órganos desconcentrados competentes de la Secretaría, el cumplimiento de las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo, por parte de las personas obligadas a ello en términos de la legislación aplicable;

VI. Recibir y analizar, de conformidad con las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo, la información contenida

en los reportes previstos en dichas disposiciones y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Aduanera, así como informar a los sujetos obligados a observar dichas disposiciones y a las autoridades competentes sobre la utilidad de los reportes;

VII. Requerir y recabar de las personas sujetas a las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I de este artículo, directamente o a través de las instancias correspondientes, según sea el caso, información y documentación relacionada con los reportes previstos en la fracción anterior, así como obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Requerir a las unidades administrativas de la Secretaría para que colaboren en el ejercicio de las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera y proporcionen la información y documentación necesaria para ello, incluido el acceso a la base de datos que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de tales facultades, en los términos y plazos requeridos por la propia Unidad de conformidad con las disposiciones aplicables;

IX. Evaluar y aprobar, en su caso, los planes de trabajo y desarrollo de sistemas de información y criterios tecnológicos mínimos que, en términos de la legislación aplicable, deban establecer las personas obligadas a presentar los reportes a que se refieren las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I de este artículo, así como vigilar su observancia por parte de las mismas personas; X. Recibir, recopilar y analizar, en el ámbito de su competencia, como atribución de la Secretaría, las pruebas, constancias, reportes, documentación e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la

comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, integrando los expedientes respectivos;

XI. Coordinarse con las autoridades fiscales para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas conforme al presente artículo;

XII. Proporcionar y requerir a las autoridades competentes nacionales la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus facultades;

XIII. Denunciar ante el Ministerio Público Federal por las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, allegándose los elementos probatorios del caso;

XIV. Coadyuvar con las autoridades competentes, en representación de la Secretaría, en los procesos penales relativos a las conductas a que se refiere la fracción anterior de este artículo;

XV. Realizar, en el ámbito de su competencia, el seguimiento y control de los procesos originados por las denuncias formuladas por la Secretaría, así como de aquellas en que ésta tenga interés;

XVI. Tramitar y resolver en el ámbito de su competencia los requerimientos y resoluciones de autoridades jurisdiccionales o administrativas, incluyendo al Ministerio Público;

XVII. Fungir como enlace entre las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, y las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los asuntos de su competencia, así como negociar, celebrar e implementar acuerdos con esas instancias;

XVIII. Hacer del conocimiento de los órganos desconcentrados competentes de la Secretaría, el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo, con el objeto de que, en su caso, dichas instancias ejerzan oportunamente sus facultades de supervisión;

XIX. Solicitar a los órganos desconcentrados indicados en la fracción anterior informes sobre el resultado del ejercicio de las facultades de supervisión a que se refiere este artículo;

XX. Intervenir en la negociación de los tratados internacionales en la materia de su competencia, con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal y celebrar los acuerdos que, con base en los citados tratados o en las disposiciones aplicables, no requieren la firma del Secretario;

XXI. Participar en foros y eventos nacionales e internacionales en asuntos relativos a la materia de su competencia;

XXII. Fungir como enlace entre la Secretaría y los países u organismos internacionales o intergubernamentales con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia e implementar los acuerdos adoptados derivados de dicha función de enlace;

XXIII. Intercambiar información y documentación con las autoridades competentes de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia;

XXIV. Dar a conocer las tipologías y guías sobre presuntos casos en la materia de su competencia;

XXV. Notificar las resoluciones que dicte, los citatorios, requerimientos, solicitudes de informes y otros actos administrativos, así como los actos

relacionados con el ejercicio de sus facultades; XXVI. Expedir certificaciones de constancias de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia; XXVII. Supervisar y ejecutar el uso y explotación de la información que en su ámbito de competencia se genere; así como vigilar y fomentar las políticas de seguridad de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información; XXVIII. Establecer modelos económicos y estadísticos que apoyen la labor de análisis de la información contenida en los reportes previstos en las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9 de la Ley Aduanera; XXIX. Establecer reglas que permitan agrupar y categorizar, por niveles de riesgo, la información que obtenga; XXX. Supervisar la concentración de información estadística, en el ámbito de su competencia, para la presentación de reportes e informes; XXXI. Establecer las políticas y programas en materia de recepción y análisis de la información que obtenga, de conformidad con las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9 de la Ley Aduanera, así como informar a los sujetos obligados a observar dichas disposiciones y a las autoridades competentes sobre la utilidad de los reportes; XXXII. Ejercer las facultades a que se refieren las fracciones de la XIII a la XIX del artículo 7o. de este Reglamento, y XXXIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales y las que le confiera directamente el Secretario.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SHCP/Reglamentos/11091996\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SHCP/Reglamentos/11091996(1).pdf), Consultado el 7/11/2014.

- **LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene sus orígenes en el nacimiento de México a la vida independiente, ya que éste como nueva nación contrajo a la par una serie de intervenciones extranjeras. Según su información oficial “se procedió a crear la Junta Provisional de Gobierno, que designó a la Regencia del Imperio Mexicano, órgano de carácter ejecutivo que, en su calidad de gobernador interino, nombró al que sería en nuestro ámbito el primer Secretario y le confirió el título de Secretario de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores.”¹⁴¹

Desde entonces hasta nuestra fecha, las funciones de ésta encomienda gubernamental serían reguladas por el Derecho positivo, que según la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 28 señala para ésta Secretaría de Estado las siguientes:

- “Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos cotidianos en las tareas diplomáticas y consulares en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el

¹⁴¹ Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/siglo-xix>, Consultado el 7/11/2014.

extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

- Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados;

- Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;

- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

- Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
- Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;
- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”¹⁴²

Como hemos visto en las anteriores referencias a las funciones y atribuciones de la UIF de la SHCP, PGR y SRE, hay materia jurídica para intervenir en asuntos que tiene que ver con el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. Sin embargo, documentos gubernamentales reconocen algunas debilidades en su práctica producto de una deficiente coadyuvación interinstitucional, limitada capacidad de respuesta, aumento en los índices delictivos, desactualización del marco normativo, corrupción, incongruencia en los presupuestos asignados para el combate a la delincuencia y a la delincuencia organizada, falta de personal y falta de personal capacitado así

¹⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública, Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf, Consultada el 7/11/2014.

como poca solidez en la planeación estratégica. Lo cual puede observarse en la evaluación que realizó el Programa Sectorial de Procuración de Justicia para determinar sus objetivos y metas que abarcaron el periodo de 2007 a 2012.

Es decir, el lapso que se destino a resolver estos problemas comenzó un año antes de la implementación de la Iniciativa Mérida y concluyó con la gestión del gobierno del presidente Felipe Calderón indicando los siguientes datos:

PROBLEMAS	RETOS
Incremento de los índices delictivos	*Detectar los puntos neurálgicos de las organizaciones delictivas en la cadena de valor y reforzar la cooperación con entidades federativas y en el ámbito internacional. *Definir y aplicar políticas públicas integrales en materia de prevención y procuración de justicia.
Insuficiente colaboración y coordinación con otras instancias.	*Elaborar y renovar acuerdos y convenios con distintas instancias del sector público y privado *Establecer canales de comunicación y consenso entre las diferentes instancias con el fin de desarrollar plataformas tecnológicas integrales.
Limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales en materia de procuración de justicia	*Incrementar los niveles de eficacia y eficiencia del sector, con vistas a mejorar el desempeño organizacional. *Consolidar los procesos de selección, evaluación, capacitación, profesionalización y especialización de los servidores públicos responsables de la procuración de justicia.
Lucha unilateral contra el crimen y el pobre involucramiento social	*Promover el involucramiento de la ciudadanía en la lucha contra el crimen. *Fomento de una cultura de la denuncia ciudadana y de sensibilización social.
Existencia de casos de corrupción e impunidad en el Sector	*Abatir los índices de corrupción e impunidad. *Perfeccionar los mecanismos existentes y diseñar otros nuevos de control, supervisión y detección en los tramos procesales.
Desactualización del marco normativo en relación con la forma en que se manifiesta la evolución del fenómeno delictivo	*Sensibilizar a los diversos actores políticos y sociales sobre la necesidad de reformar la legislación vigente. *Elaborar y promover proyectos de reforma sobre la legislación en materia de procuración de justicia adecuados a la realidad nacional.
Incongruencia del presupuesto con relación a los programas, proyectos y requerimientos institucionales	*Realizar una planeación y asignación del presupuesto en función de las necesidades institucionales, expresadas en programas y proyectos prioritarios, bajo principios de racionalidad y uso eficiente de los recursos. *Redefinir el presupuesto actual de forma congruente con las prioridades y fomentar la actualización del marco normativo.
La asignación del personal no es acorde a las cargas de trabajo reportadas por las áreas sustantivas.	*Lograr una redistribución del personal sustantivo, en función de las cargas de trabajo identificables y valoradas en cada unidad administrativa. *Equilibrar las cargas de trabajo correspondientes a cada unidad administrativa, con la asignación del personal requerido.
Falta solidez y alcance limitado del sistema de planeación estratégica	*Rediseñar e implantar un sistema de planeación estratégica de largo alcance, que refleje las prioridades en materia de procuración de justicia. *Consolidar un sistema de planeación estratégica que coadyuve a la implantación efectiva de las políticas públicas diseñadas en materia de procuración de justicia.

* Cuadro 1. Sobre principales problemas del Sector y retos asociados a ellos. Del Documento del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.

Objetivos que según la evaluación del mismo Programa Sectorial de Procuración de Justicia cuya vigencia es de 2013 a 2018, señalan un incumplimiento de los retos al puntualizar que:

“El panorama del sistema de procuración de justicia a nivel federal y estatal es complejo. De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la incidencia delictiva en México tanto en el fuero común como en el federal presenta un crecimiento sostenido desde el año de 2006 hasta el 2012. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en 2010 señala que se cometieron 22 millones 714 mil 967 delitos y 17 millones 847 mil 550 personas se convirtieron en víctimas; en 2011 se cometieron 22 millones 389 mil 492 delitos y 18 millones 675 mil 004 se convirtieron en víctimas, y en 2012 se cometieron 27 millones 769 mil 447 delitos y 21 millones 603 mil 990 se convirtieron en víctimas. Particularmente, en términos de tasas de incidencia delictiva a nivel nacional se registraron 20 mil 220 delitos por cada cien mil habitantes.

Las altas tasas de incidencia delictiva que registra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública reflejan la necesidad de atender los factores que tienen efectos sobre la comisión de los delitos, así como en la operación del sistema de justicia penal en el país.

Además del crecimiento de la incidencia delictiva, en nuestro país persiste una baja confianza en las autoridades encargadas de la operación de los sistemas de procuración de justicia. La ineficiente labor de las instituciones de procuración de justicia ha generado desconfianza en el sistema de justicia por parte de la ciudadanía, de ahí que la tasa de denuncia también permanezca

baja. Así, la percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, en términos generales negativa.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE) menciona que los ciudadanos tienen bajo interés por presentar sus denuncias porque temen a las consecuencias de hacerlo y a ser re victimizados debido a la deficiente operación de las procuradurías. Por tanto, para reducir la cifra negra es imprescindible mejorar los mecanismos de denuncia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en los Ministerios Públicos. De ahí que resulte inaplazable tomar acciones orientadas a restaurar la confianza ciudadana en las instancias responsables de la procuración de justicia, pues se supone que a mayor confianza en las autoridades, mayor es el número de denuncias y menor la cifra negra (INEGI).

En 2010, de acuerdo con los datos reportados por el INEGI, la cifra negra alcanzó 92 por ciento. Las principales causas de la no denuncia, de acuerdo con la ENVIPE, son la pérdida de tiempo y la falta de confianza ciudadana en las autoridades..”¹⁴³

Documento mismo que reconoce debilidades institucionales a causa de problemas como impunidad, ineficiencia del sistema de procuración de justicia y corrupción.

Lo que a nuestro juicio ayuda a sostener la necesidad de una Comisión que pueda destrabar estos asuntos y a su vez, tenga injerencia en las posibles

¹⁴³ Programa Sectorial de Justicia Penal 2013 – 2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013, Consultado el 13/11/2014.

desviaciones institucionales, conflictos de interés o cualquier tipo y grado de corrupción que se detecte en el desempeño de las funciones institucionales.

c) COMISIÓN INTERVENTORA PARA ASUNTOS DE SEGURIDAD

A raíz de todo lo anterior, consideramos que es necesario pensar en mecanismos de control autónomos, alternos a la clase política actual, que sean capaces de generar una regulación que se auto-blinde a través de la honorabilidad de sus miembros y allegados. Que pueda ser capaz de regular la vida institucional que se vincula en su acción a las múltiples prácticas del crimen organizado y el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. Ya que los actuales mecanismos, como lo señalan los documentos gubernamentales de evaluación como son los Programas Sectoriales de Justicia Penal pueden estar hoy en día, al amparo del crimen organizado y las malas prácticas administrativas.

Y es que, este tipo de escenarios, demuestran la existencia de hecho de conflictos de interés, corrupción e impunidad. Que poco colaboran en la disminución de los índices de criminalidad y la regulación del crimen organizado. Que debilitan las instituciones, el tejido social, la confianza social sobre los procesos de justicia y el Estado de Derecho.

Por lo que, basados en el devenir de esta investigación donde hemos observado ineficacia e ineficiencia en los controles institucionales que fiscalizan a profundidad las capacidades del gobierno en su ejercicio sobre asuntos de seguridad, como los que le han sido otorgados a México por la Iniciativa

Mérida, así como en las instituciones que sancionan y corrigen las desviaciones en materia de tráfico ilegal de sustancias psicoactivas; es que nuestra propuesta consiste en una Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, con carácter autónomo, externo, evaluador (con características plenas [ex ante, in itinere y ex post] que posibiliten su efectividad y eficiencia), sancionador, investigador, contralor y fiscalizador de los *Asuntos Nacionales en Materia de Seguridad*, es decir, especializada o creada exclusivamente para estos asuntos; que tenga la potestad para involucrarse en los Consejos de Seguridad donde se toman las decisiones gubernamentales al interior del país respecto a esta materia, como también al exterior en materia de acuerdos sobre seguridad regional vinculada al trasiego de sustancias psicoactivas prohibidas. Que coadyuve a garantizar, a partir de una estructura bien establecida, la transparencia y rendición de cuentas necesarias y urgentes.

Que apele a los fundamentos lógicos del Plan Nacional de Desarrollo, a los acuerdos internacionales que se deriven del ejercicio del poder ejecutivo, como lo es la Iniciativa Mérida, que en su Pilar 2 establece la prioridad de institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho, para que así la estructura jurídica en materia de seguridad pública y nacional finque la base de este tipo de instituciones.

Y asimismo, que funcione paralelamente a la estructura institucional ya establecida, en función de ir corrigiendo sus debilidades. Cooperando con estas instituciones y sirviéndose de su información para lograrlo. Con lo cual, puedan reducirse los índices de criminalidad y corrupción institucional.

En este sentido, la estructura de la Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, deberá:

1. Ser reconocida por la Ley Orgánica de la Administración Pública;
2. Ser autónoma, por tanto independiente de cualquier órgano o financiamiento privado o partidista;
3. Contar con poder de investigación;
4. Ser dirigida por un Comisionado experto en Asuntos de Seguridad y al mismo tiempo que éste se caracterice por ser apartidista;
5. Ejercer sus actividades independientemente de toda presión fuera de su ejercicio natural, tanto de los tres poderes del Estado, como de organismos no gubernamentales;
6. Ser imparcial y objetiva en las investigaciones y determinaciones;
7. Obligarse genealógicamente a proporcionar informes públicos de las actividades realizadas, de forma fácil y expedita;
8. Ser competente de conocer asuntos de la Administración Pública y de Justicia Militar y Civil;
9. Tener posibilidades de establecer responsabilidad pública a funcionarios de todos los niveles ante las instancias competentes del Poder Judicial Mexicano, Fuero Militar y Tribunales Internacionales en materia de seguridad;
10. Tener un perfil completamente institucional.
11. Poder auxiliarse de la SCJN y las Autoridades de Justicia Militar. Así como de cualquier información necesaria para su desarrollo que sea poseída por las instituciones mexicanas.

Bajo estas características puede conformarse por 21 miembros, 10 destinados a Asuntos de Seguridad Pública para una división por especialidad y 10 en Asuntos de Seguridad Nacional para una división por especialidad. Más un experto en derechos humanos, que puede ser representante de la CNDH o un ombudsman especializado, el cual posea voto definitivo en caso de empate en sesión. Con lo que pueda trabajarse en conjunto y paralelamente el problema del tráfico ilegal de sustancias psicoactivas, desde un marco donde la información por lo menos en sus resultados, sea pública, libre y trabaje en función de reducir el problema desde la certeza jurídica.

Sus miembros, pueden ser elegidos de entre las propuestas libres, abiertas y públicas elaboradas por las Instituciones Académicas, Organizaciones Civiles reconocidas por su alto nivel de *expertís* en la materia e Instituciones de Investigación sobre Seguridad y Justicia, que puedan conformar un grupo considerable del cual el Congreso de la Unión elija una tercia para cada perfil integrante de la Comisión Interventora, la que de acuerdo a la experiencia y currículum de los propuestos, sea designado cada integrante con un titular y un suplente.

Su duración puede ser de 7 años, con lo cual sus renovaciones no concuerden con la duración del órgano que los nombra, ni con la de los órganos con los cuales coadyuvará. Lo que le garantice el principio de autonomía y transparencia. Debiendo evitar entre sus integrantes la reelección, para evitar conflictos de interés.

Los integrantes de la Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, pueden gozar de prerrogativas que se establecerían en función del interés de la información que manejen y la rendición de cuentas a la que estarían obligados. Proponiendo para esta Comisión: Fuero constitucional, privilegios a nivel de legislador e inviolabilidad en sus resoluciones.

Sin embargo y en este sentido, sus integrantes no estarían exentos de responsabilidad pública en caso de ser denunciados, ante instancias competentes, por incumplimiento manifiesto de obligaciones atribuidas, por participación política partidista, por delito doloso, por desvíos de información, ocultamientos de información, tráfico de información, no rendición de cuentas y desinformación pública, lo que pudiera ocasionar la comisión de delitos, la ayuda a delincuentes, la permanencia del crimen organizado o el favorecimiento de institución o servidor público vinculado al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. Destituyéndose inmediatamente a quienes sean subsidiarios y fincando responsabilidades de acuerdo con la Ley de Servidores Públicos, leyes penales y juicios civiles. Lo que posibilite en consecuencia, una convocatoria particular para renovar al miembro destituido de la Comisión o la convocatoria para la conformación de una nueva Comisión completa.

En este tenor la remoción deberá efectuarse por el mismo órgano que la nombró, mediante proceso de desafuero y/o juicio político.

En suma, la Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad (pública y nacional), es una propuesta para constituir una institución reguladora, fiscalizadora y auditora de la implementación de políticas públicas y

gubernamentales en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Con lo cual pueda asegurarse el debido proceso institucional y la aplicación de responsabilidades frente a acciones de corrupción, opacidad y discrecionalidad que promuevan la ayuda y permanencia del crimen organizado. Con un carácter de temporal, hasta que la misma decida que ha concluido con su misión.

De tal forma que desde la autonomía puedan evitarse el tráfico de influencias y las actividades de encubrimiento y permanencia de malos elementos dentro de la Administración Pública, la Política y los tres Poderes del Estado.

- **ALGUNAS CONSIDERACIONES QUE RESOLVER**

La propuesta de Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, es una institución que se inspira en los mecanismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, los cuales resguardan y respaldan en última instancia la Seguridad Pública como hemos entendido el concepto en esta investigación.

Asimismo, se inspira en otras Comisiones para la materia como lo es la Comisión de Estupefacientes creada en 1946, que se dedica a la fiscalización internacional de las drogas, la Comisión de Narcóticos de la ONU, que establece estudios sobre el estado actual internacional de las drogas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas que se creó en 1986, cuyos objetivos estaban enfocados a la regulación y control sobre la distribución y consumo de drogas; es decir conforme a las instituciones

internacionales cuyos modelos de organización han trascendido y ayudado observar el panorama actual sobre el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

Sobre sus contrapesos.- Su organización interna le permitiría en si misma, ser su contrapeso y de cualquier manera las instituciones vigentes, quienes serán la materia principal del trabajo de la Comisión, pueden también fungir como contrapeso, ya que tienen mecanismos legales para protegerse en caso de que se detecte abuso de autoridad alguno.

El Comisionado, titular de la Comisión Interventora para Asuntos de Seguridad, puede ser designado de una tercia seleccionada de entre el total de los integrantes propuestos por la sociedad civil (cuya trascendencia y trabajo se lo permitan como ya habíamos mencionado anteriormente, propuestos por Instituciones Académicas, Institutos de Investigación, ONG's, y expertos en la materia). Siendo el presidente de la República quien seleccione al Comisionado de entre esa tercia, y siendo también, ratificado por el Congreso de la Unión. Cabe mencionar que la tercia puede proponerse por el Congreso de la Unión teniendo en cuenta los altos niveles que para tal ejercicio deban poseerse curricularmente.

Finalmente, sobre el número de miembros designado hemos propuesto 21, ya que consideramos que esta Comisión puede dividir su trabajo en subáreas las cuales, atendiendo a los organigramas de la administración pública no se excedan en número para ayudar a una comunicación eficiente, efectiva y de calidad. Y no sean tan pocos como para no poder generar una junta con su presidente, vocales, secretarios y representantes legales.

Asimismo procure esta cantidad de miembros, que sus sesiones sean administradas temporalmente de forma efectiva. Y cubra por lo menos 10 áreas generales de investigación en seguridad pública y 10 en seguridad nacional asociadas directamente al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, el último miembro debe desarrollar su investigación desde la vinculación al trabajo de la Comisión a los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

1. Concluimos que es de suma importancia el desarrollo conceptual del tema a tratar en el sentido de la comunicación y el entendimiento. Razonar un proceso tan complicado como lo es el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas, no puede permitirse el lujo de estirar demasiado sus conceptos pues, sería aumentar su complejidad y disminuir los avances que pueden ofrecerse desde la academia en torno al tema.

Definir qué se ha entendido por tal palabra nodal y acotar lo que nosotros entendemos por dicha palabra es limitar el espectro de posibilidades interpretativas a la par de reducir el error en el discurso y el diálogo. Dar certeza y permitir la discusión sobre la mejor interpretación y no sobre el contenido erróneo del discurso.

2. Concluimos que las condiciones que posibilitaron las políticas internacionales para la vigilancia del trasiego ilegal de sustancias psicoactivas pueden rastrearse con mayor precisión desde la época del

prohibicionismo estadounidense. Momento a partir del cual comienzan a desarrollarse con más intensidad y sofisticación los controles sobre el cultivo, trasiego, posesión, venta y consumo de ciertas sustancias indexadas como drogas prohibidas, por sus supuestos daños y alteraciones sobre la psique y la salud.

Antes de esta época, se registran algunas actividades de prohibición sobre todo de cáñamo, que no están vinculadas directamente con el consumo. Es por ello que seleccionar la época prohibicionista como inicio de este tipo de políticas desde la observación académica y el análisis, es lo correcto.

3. Asimismo concluimos que éstas políticas experimentan cambios que transitan de la permisibilidad a la prohibición y viceversa, en función del escenario internacional de guerra. Pues recordemos que la marihuana era utilizada como analgésico hasta que del opio se extrajeron los sedantes médicos. Es decir, de esas drogas prohibidas en algunos casos, encontramos plantas medicinales o utilizadas para cierto tipo de tratamientos, así como drogas de diseño experimentales para el control de algún tipo de enfermedad mental o física.

Contexto bajo el cual después del periodo de guerras, y conforme a la sobre producción en el cultivo, el mercado ilegal adquiere pujanza y comienza a desarrollarse vertiginosamente. El uso recreativo de algunas de las sustancias comienza a ponerse de moda, lo que sumado posteriormente a la entrada de la globalización posibilita que las redes

del crimen organizado, se expandan y consoliden como industria trasnacional.

4. Concluimos que en términos locales, el negocio que implica el trasiego de sustancias psicoactivas nace a la par del régimen gubernamental el cual se va consolidando con vínculos fuertemente estructurados. La década del siglo XX, donde se encuentran las Revoluciones mexicanas (como guerra y como cambio), constituyeron el caldo de cultivo ideal para la configuración del poder asociado a un negocio en pujanza como lo fue y es el tráfico de sustancias hoy prohibidas.

Estos vínculos y las importantes ganancias que arroja este negocio ilegal condicionaron, como observamos en nuestras lecturas, que el Sistema Político Mexicano, de partido único por muchos años, se desarrollara de la manera en la que lo hizo. Es por esto que las instituciones de Estado actualmente se caracterizan por permitir actos de corrupción, impunidad y complicidad como actos naturales en materia de asuntos vinculados a sustancias psicoactivas prohibidas.

5. Concluimos a partir del acercamiento a lecturas de expertos, que el tratamiento y estudio del tema debe hacerse de forma multidisciplinaria pues solo así se puede comprender a cabalidad qué es lo que sucede en el devenir de este problema público, las decisiones de gobierno y las instituciones que pueden vincularse al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas.

6. Concluimos que la Teoría de las Instituciones es una herramienta que facilita el análisis de este problema desde los lentes metodológicos de la administración pública, el gobierno y los asuntos públicos. Ya que se allega del estudio de las instituciones para comprender a la sociedad de las que son parte éstas. En el caso mexicano, desde las instituciones políticas, normativas y jurídicas pudimos llegar a ciertas inferencias sobre las necesidades institucionales.

7. Concluimos que existen dos grandes temas que han permitido y mantenido el asunto público que implica el trasiego ilegal de sustancias psicoactivas. Por un lado se encuentra la ilegalidad, desde la que opera el aparato represor del Estado, fundamentando y encausando políticas de militarización, intervención y transferencias de recursos, que obligan en última instancia a quienes las reciben, a adaptarse a los miramientos estadounidenses sobre el tema y a obligarse a una permanente certificación. Por otro lado se encuentra la carencia de instituciones reguladoras, interventoras y fiscalizadoras de los acuerdos internacionales, las políticas públicas y gubernamentales y el destino de recursos ocasionados por el combate al trasiego ilegal de sustancias psicoactivas y al crimen organizado.

8. Concluimos que una propuesta como la elaborada (en todo perfectible), pensada como institución aplicada a la sociedad mexicana, bajo los parámetros de la Administración Pública y los fundamentos del Estado, puede colaborar en la disminución de la impunidad, la corrupción y la asociación delictuosa de servidores públicos vinculados al crimen organizado dedicado al trasiego de sustancias psicoactivas. Desde la

justificación que proyecta la necesidad de frenos y contrapesos a la discrecionalidad, la opacidad y la poca o nula rendición de cuentas en materia de estos asuntos.

9. Concluimos pues, que existe una necesidad real, material y jurídica de institucionalizar el Estado de Derecho fáctico, positivo y vigente.

REFERENCIAS CONSULTADAS

1. AGUAYO, Sergio: *Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A. C., México, 1987.
2. Archivo Nacional de Estrategia de Seguridad: *Informes Generales sobre la Estrategia de Seguridad Nacional*, disponible en: <http://nssarchive.us/>, Consultado el 01/10/2013.
3. Asamblea General de Naciones Unidas: *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia frente a los retos del Siglo XXI*, 4 de diciembre de 2000, Disponible en: www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5559s.pdf, revisado el 22 de febrero de 2013.
4. ASTORGA Almanza, Luis Alejandro: *Drogas sin Fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. Ed. Grijalbo, México, 2003.
5. ASTORGA Almanza, Luis Alejandro: *El siglo de las drogas*, 1era. Edición, Ed. Plaza y Janés, México, 2005.
6. ASTORGA Luis: *Tráfico de drogas ilícitas y medios de comunicación, ponencia presentada en la Universidad Iberoamericana*, 2003, citado por MORALEZ Guzmán, Jesús Carlos: "Estado Narcotráfico y Seguridad Pública en México: La persistencia de los espacios sin ley", Disponible en: http://web.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/jesus_morales.pdf, Consultado el 23/04/2014
7. ASTORGA, Luis: *Crimen organizado y la organización del crimen* en: BAILEY, John y GODSON, Roy S.: "Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática, México y la franja fronteriza", Ed. Grijalbo, México, 2000.

8. ASTORGA, Luis: *Mitología del narcotraficante en México*, Plaza y Valdéz, México, 1995.
9. ASTORGA, Luis: *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. Tiempo de memoria*, Tusquets, México, 2007.
10. ATEHORTÚA Cruz, Adolfo León: *Decisiones y narcos. Discusiones recientes en torno a los hechos del palacio de justicia*. En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012147052011000100005&script=sci_arttext, Consultado el 24/09/2012.
11. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: Misión, visión y marco de actuación, Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos, Consultado el 15/06/2014.
12. AYALA Espino, José: *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. FCE. México. 2003
13. AYALA Espino, José: *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.
14. BAILEY, John J. y GODSON, Roy S.: *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, Ed. Grijalbo, México, 2000.
15. BARAHONA Krüger, Pablo: *Corrupción e impunidad correlaciones e implicaciones*, Editorial Jurídica Continental, Costa Rica, 2004.
16. BELTRÁN Guerra, G. Luis: *La procuraduría general de la república: el principio de igualdad administrativa*, México, 1989.
17. BERNAL Torres, César Augusto: *Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Ed. Pearson Educación. Colombia. 2006.
18. BEVERIDGE, Albert J.: *El imperio de la excelencia y la rectitud*, en: OROZCO, José Luis: Las Primicias del imperio, Ed. Premi, México, 1984.
19. BLANCO González, Humberto: *Historia de las instituciones jurídicas mexicanas*, Ed. Escuela Libre de Derecho de Puebla, México, 2001.
20. BOYER, Jean-François: *La guerra perdida contra las drogas: Narcodependencia del mundo actual*, Grijalbo, 2001.
21. BRAVO Regidor, Carlos: *Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón*, en Blog de la redacción de la revista nexos, publicado el 28 de enero de

2011. Disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571> Consultado el 23/04/2014
22. BUTLER, D. E.: *The study of political behaviour*, Ed. Hutchinson University Library, London, 1958, p. 48 en: RHODES, R. A. W.: *El Institucionalismo*, en: MARSH y STOKER (comps): "Teoría y métodos de la ciencia política", Ed. Alianza, Madrid, 1997.
23. CÁMARA DE COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: Documento temático 1 - EE.UU. - México Cooperación en Seguridad, disponible en: <http://www.usmcc.org/papers-current/1-EE%20UU-Mexico-Cooperacion-en-Seguridad.pdf> , Consultado el 30/04/2014
24. CARBONELL Miguel, OROZCO Wistano Luis, VÁZQUEZ, Rodolfo: *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ed. S. XXI editores, México, 2002.
25. CÁRDENAS, Miguel Eduardo: *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, En:<http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012385X2008000200014&script=sciarttext> Consultado el: 23 de septiembre de 2012
26. CENTRO DE ESTUDIOS NAVALES: *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Ed. CESNAV, No. 6, Verano, México, 2000.
27. CHABAT, Jorge: *El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacional*; en: ISTAR Revista de Historia Internacional: *Mosaico del crimen organizado*. Año XI, No. 42, otoño de 2010 Ed. CIDE, México, 2010.
28. Código Penal Federal: *Libro segundo, Título Séptimo. Delitos contra la Salud, Capítulo 1. De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos*, Artículo 193. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/217.htm?s=> Consultado el 07/04/2014.
29. COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL: *Compendio de lecturas requeridas de la materia de seguridad nacional*. Primera parte, México, 1995, p. 46. En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fnB10>, Consultado el 18/02/2014.
30. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2012.

31. Convención Única de 1961: *Sobre Estupefacientes, enmendada por el protocolo de modificación del a convención única de 1961 Sobre Estupefacientes*, Artículo 1, inciso l), p. 2. Disponible en: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1663.pdf>, Consultada el 3/04/2014
32. Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, Artículo 1, inciso j), p. 1. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf, Consultado el 2/04/2014
33. COVARRUVIAS, Israel: *Las dos caras de Jano. Corrupción y democracia en México*, CEPC. Ed. Anzuelo, México, 2006.
34. CRISAFIÓN, Raúl y GARCÍA, Alfonso (trad.): *Diccionario de Política*, S. XXI Editores, México, 1981.
35. DE PIÑA, Rafael (et all): *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, 1982.
36. DEL OLMO, Rosa: *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1992.
37. DEVENPORT-HINES, Richard: *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas. 1500-2000*, Ed. Turner-FCE, México, 2003.
38. Diario Oficial de la Federación, *Consulta de Leyes y Decretos* en <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>, Consultado el 12/11/2013
39. Diario Oficial de la Federación: *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas*, 17 de julio de 1993. Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>, Consultado el 01/10/2013
40. Diario Oficial de la Federación: *Gabinete de seguridad nacional*, 9 de abril de 2003. En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003, Consultado el 26/11/2013.
41. Diario Oficial de la Federación: *Ley de seguridad nacional*, México, 2005, p.1 Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-65.pdf>, Consultado el 26/11/2013.
42. Diario Oficial de la Federación: *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, México, 2006, p. 2; Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>, Consultado el 26/11/2013.

43. Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*, Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.mx/index.php>, Consultado el 12/11/2013.
44. Diario Oficial de la Federación: *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, 14 de enero de 2003, México, p.1, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003, Consultado el 23/11/2013.
45. ECKSTEIN, Harry: *On the science of the State*, en: DAEDALUS, Vol. 108, No. 4, Otoño, 1979, Boston, Ma. USA, 1979, p. 2 (disponible en: Biblioteca ANUIES, Insurgentes Sur, 2135, México D. F.) en: RHODES, R. A. W.: El Institucionalismo, en: MARSH y STOKER (comps): "Teoría y métodos de la ciencia política", Ed. Alianza, Madrid, 1997.
46. EDMONDS-Poli, Emily: *The effects of Drug-War Related Violence on Mexico's Press and Democracy*, Woodrow Wilson Center, E.E. U.U., 2013. Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/06_violence_press_edmonds.pdf, Consultado el 12/05/2014.
47. EIGEN, Peter: *La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90's*, en: OLIVERA Prado, Mario: "Cómo combatir y prevenir la corrupción. Formulación de políticas públicas y Planes Nacionales Anticorrupción", Ed. INEA, 2006.
48. Embajada de los Estados Unidos de América. *México: Iniciativa Mérida, temas bilaterales*, disponible en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html> Consultado el: 17/02/2014.
49. EMMERICH, Gustavo Ernesto: *México – Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta*, Frontera Norte, Vol. 15, Núm. 29, enero – junio, México, 2003.
50. ESCOHOTADO, Antonio: *Historia General de las Drogas*, Alianza ed., España, 1995.
51. FABOZZI, Frank J (et all): *Mercados e instituciones financieras*, tr. Gómez Escudero Margarita, Ed. Pearson Educación de México, México, 1996.
52. FREHE, Carolina: *La guerra contra las drogas en Mejiico y los efectos sobre la democracia*, Grin Verlag, Germany, 2012.
53. FUNES, Jaime, et all: *Drogas y adolescentes*, Ed. Santillana, Madrid, 1996.

54. GARCÍA Luna, Genaro: ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? México, 2005.
55. GARCÍA Ramírez, Sergio: *En torno a la Seguridad Pública. Desarrollo penal y evolución del delito*, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA Salinas, Mario A. (coords.), "Los desafíos de la seguridad pública en México", Universidad Iberoamericana – UNAM – PGR, México, 2002.
56. GARDUÑO Valero, Guillermo: *Epistemología y semántica de la seguridad nacional*, en: ROSAS, María Cristina: "Seguridad hemisférica e inseguridad global". Ed. UNAM, 2004.
57. GARZÓN Valdés, Ernesto: *Acerca del concepto de corrupción*, en: CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords): "Poder, derecho y corrupción", Ed. IFE-ITAM-S.XXI Editores, México, 2003.
58. General VEGA R., Gerardo C.: *Seguridad nacional concepto, organización y método*, México, 1988, Inédito.
59. GONZALEZ Ruiz, Samuel, et all: *Seguridad Pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, Ed. UNAM, México, 1994.
60. GONZÁLEZ Torres, Jonathan Agustín: *¿Qué es la Iniciativa Mérida?*, Cuadernos Cupid, No. 4 Trimestral, México, 2012.
61. GRIFFITHS Spielman, John: *Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de E.E. U.U. de América, Perú y Chile*, Ed. Ril editores, Chile, 2011.
62. GUERRERO, Omar: *Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural*, Ed. Reforma y Democracia, No. 3, México, Enero 1995.
63. HERRENDORF, Daniel: *El poder de Policía en el Estado Democrático*, Ed. INACIPE, México, 1991.
64. HERRERA-LASSO, Luis y GONZÁLEZ, Guadalupe: *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*. En: AGUAYO, Sergio: "En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional", Ed. SXXI, México, 1990.
65. Informe Mundial sobre Drogas 2008, Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_spanish.pdf, Consultado el 16/04/2014

66. Iniciativa Mérida: Hoja informativa, Panorama general, Disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Merida-Initiative-Overview-2-14-sp.pdf>, Consultado el 29/04/2014.
67. IRUEGAS, Gustavo: *La Seguridad Nacional en México: Conceptos y ¿Consensos?* En ROSAS, María Cristina: "Seguridad hemisférica e inseguridad global". Ed. UNAM, 2004.
68. JELSMA, Martín: *Panorama Internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro*, en: GOLTZMAN, Paula Marcela y TOUZÉ, Graciela Dora (compiladoras): "América Latina, debate sobre drogas. 1 y 2 Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas." Ed. Intercambios A.C. – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2011.
69. JIMÉNEZ Díaz, Ma. José: Seguridad ciudadana y derecho penal, Ed. Dykinson, Madrid, 2006.
70. KRAMER J., F. y CAMERON D., C.(comps.): *Manual sobre dependencia de las drogas*, Ed. OMS, Ginebra, Suiza, 1975.
71. LIPPMAN, Walter: U. S. Foreign Policy: Shield the Republic, Ed. Little, Boston, 1943.
72. LUPSHA, Peter A.: *Transnational Organized Crime versus Nation-State*, Transnational Organized Crime, Vol. 2 No. 1, Primavera 1996.
73. MANTILLA-Valbuena, Silvia Cristina: *Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global.* En <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a08.pdf>. Consultado el 20/09/2012.
74. MANTILLA-Valbuena, Silvia Cristina: *Seguridad y narcotráfico en la Gran Caribe: geopolítica, integración regional y otros dilemas asociados*, En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012244092011000100011&script=sci_arttext, Consultado el 20/09/2012.
75. MARCH, James G y OLSEN, Johann P.: *Redescubriendo las instituciones. Las bases organizacionales de la política*. Ed. The Free press, EE. UU. New York, 1989.
76. MARIA Colmer, Josep: *Instituciones políticas*. Ariel. México. 2001.
77. MARSH y STOKER (comps): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Ed. Alianza, Madrid, 1997.

78. MARTÍNEZ Pichardo, José y MARTÍNEZ Quijada, Luis Octavio: *Introducción al Estudio del Derecho: Una nueva visión del Estado de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2004.
79. McALLISTER, William B.: *Diplomacia de Drogas en el Siglo XX: Una historia Internacional*, Ed. Routledge, Virginia, E.E. U.U., 2000.
80. MENDOZA Patiño, Nicandro: *Desarrollo histórico de los conceptos básicos de la farmacología*, En: *Farmacología Médica*, Ed. Panamericana S. A de C. V, México, 2008.
81. MOLINA Guaita, Hernán: *Instituciones políticas*. Ed. Lexis Nexis Matthew Bender. E.E. U. U. 2006.
82. MORENO García: *Instituciones políticas y jurídicas de los pueblos modernos*, II Serie, “Estados Americanos”, Vol. 1, Madrid, 1902.
83. MORRIS, Stephen D.: *Corrupción y política en el México contemporáneo*, S.XXI Editores, México, 1999.
84. MUSTO, David: *La enfermedad de América: Orígenes de Fiscalización de Estupefacientes*, Ed. Oxford University Press, 3era. Edición, Estados Unidos, 1999.
85. NORTH, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
86. NORTH, Douglas: *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Presss, Cambridge, 1990, p. 3. En: ROMERO Jorge Javier: “Las instituciones como Reglas del Juego”, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf>, Consultado el 12/05/2014.
87. Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen Organizado: *Convenciones Internacionales*, Disponible en: <http://www.unodc.org>, Consultado el 7/01/2014.
88. OLIVA Posada, Javier: *Seguridad nacional e inseguridad internacional*, En: ROSAS, Ma. Cristina: Op. Cit. ROSAS, María Cristina: “Seguridad hemisférica e inseguridad global”. Ed. UNAM, 2004.
89. ONU: *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, de 20 de diciembre de 1988, Art. 3, pp. 7-11, Disponible en:

http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf, Consultado el: 25/03/2014.

90. ONU: *Revisión sobre estructura y organización, documentos e historia*, Disponibles en: <http://www.un.org/>, Consultado el 10/04/2014
91. ORTÍZ Jiménez, William: *La idea de la guerra: filigranas para su estudio*, En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S165789532011000100005&script=sci_arttext, Consultado el 24/09/2012.
92. ORTIZ, Pinchetti, Francisco, et all: *La operación cóndor*. Ed. Proceso, México, 1981.
93. PALMA, Esperanza: *México: Entre la violencia y la consolidación del sistema de partidos*. En: www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n2/art11.pdf Consultado el: 22/09/2012.
94. PARDINAS, Felipe: *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Ed. Siglo XXI. México. 1969.
95. PARRAGUEZ Kobek, María Luisa: *Grandes maestros del realismo político del siglo XX: Niebuhr, Morgenthau, Lippmann, Kennan*, en: OROZCO, José Luis: "El pensamiento político y geopolítico norteamericano", Ed. Distribuciones Fontarama – UNAM, México, 2005.
96. PETERS, Guy: *Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* En: *Revista Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLV. Octubre-Diciembre, 2005.
97. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: *Los escenarios, los programas y los indicadores*, Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Consultado el 2/04/2014.
98. Plan Nacional de Desarrollo: *Introducción y visión general*, disponible en: www.pnd.gob.mx Consultado el 5/02/2014.
99. PRIETO Rodríguez, Javier Ignacio: *El delito de tráfico y el consumo de drogas en el ordenamiento jurídico penal español*, Barcelona, 1986.
100. Procuraduría General de la República, Información disponible en: <http://www.pgr.gob.mx>, Consultado el 23/04/2014.

101. RAMOS Atance: *Neurobiología de la drogadicción*, Ed. EUDEMA S. A, Madrid, 1993.
102. RAMOS García, José María: *Inseguridad pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Ed. UABC, México, 2006.
103. REVISTA PROCESO: *Reconoce Fox a Secretaría de Marina por Plan Centinela*, 21 de abril de 2003, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=251832> Consultado el 29/04/2014.
104. RHODES, R. A. W.: *El Institucionalismo*, en: MARSH y STOKER (comps): "Teoría y métodos de la ciencia política", Ed. Alianza, Madrid, 1997.
105. ROBINSON, Rowan: *El gran libro del cannabis: Guía completa de los usos medicinales, comerciales y ambientales de la planta más extraordinaria del mundo*, Ed. Park Street Press - Inner Traditions International, E.E. U.U. 1996; Tr. CÓRDOBA y Magro, Mercedes Victoria, Ed. Lasser Press Mexicana, SA de CV, México, 1999.
106. ROSAS, María Cristina: *Seguridad hemisférica e inseguridad global*. Ed. UNAM, 2004.
107. S. Rodríguez, Thiago M.: *La guerra de Estados Unidos sin fin. Brasil, EE. UU. Y el tráfico de drogas en el continente*, En: www.scielo.br/pdf/spp/v16n2/12116.pdf, Consultado el 24/09/2012.
108. SÁNCHEZ Turet, Miquel: *Drogodependencias: aspectos terminológicos y taxonómicos*, en: "Anuario de Psicología", Ed. Universidad de Barcelona, España, 1991.
109. SANTANA Hernández, Adalberto Enrique: *El narcotráfico en América Latina*, Ed. S. XXI editores – UNAM, México, 2004.
110. SANTANA Hernández, Adalberto Enrique: *Política y Narcotráfico en América Latina*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2001.
111. SANTANA, Adalberto: *La globalización del tráfico de estupefacientes*, En: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000200006&script=sci_arttext, Consultado el 24 /09/2012.

112. SARTORI, Giovanni: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE. (1era edición en italiano 1979) Tercera edición, México, 2002.
113. SCHULTES, Richard E y HOFMANN, Albert: *Plantas de dioses*, 2ª edición, Ed. FCE, México, 2000.
114. Secretaría de Gobernación: *Antecedentes Históricos*, en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Antecedentes_historicos Consultado el 23/04/2014.
115. Secretaría de la Defensa Nacional, *Antecedentes Históricos*, en: <http://www.sedena.gob.mx/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos>, Consultado el 23/04/2014.
116. Secretaría de Marina, *Historia*, en: <http://2006-2012.semar.gob.mx/>, Consultado el 23/04/2014.
117. SILVA de Sousa, Rosinaldo: *Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Rio de Janeiro*, Ed. IIS-UNAM, Revista Mexicana de Sociología, Año 66 No. 1, enero-marzo, 2004, México, 2004.
118. SPENCER, Herbert: *Instituciones políticas*. La España Moderna. España. 1922.
119. SPENCER, Herbert: *Instituciones sociales*, Biblioteca de jurisprudencia, filosofía e historia, Ed. La España Moderna, España, 2008.
120. The National Security Act of 1947 – July 26, 1947, Disponible en: <http://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>, Consultado el 20/04/2014
121. TOKATLIAN, Juan Gabriel: *drogas y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.
122. TOKATLIAN, Juan Gabriel: *La construcción de un “Estado Fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia*. En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012147052008000300005&script=sci_arttext Consultado el: 23/09/2012.
123. TORO, María Celia y SERRANO Mónica: *Del narcotráfico al crimen trasnacional organizado en América Latina*, en “Crimen Trasnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y continuidad”, Ed. FCE, México, 2005.

124. TORO, María Celia: *Estrategias mexicanas de negociación: El caso del narcotráfico*, en: BIZBERG, Ilán (comp.): "México ante el fin de la guerra fría", Ed. El Colegio de México, México, 1998.
125. TORRES, Jorge: *CISEN: Auge y decadencia del espionaje mexicano*, Ed. Random House Mondadori, México, 2009.
126. TRANSNATIONAL INSTITUTE: *El sistema internacional para el control de drogas*, Disponible en: http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014_Spanish/SR-014-Espa%C3%B1ol-Overview.pdf, Consultado el 17/04/2014.
127. TRANSNATIONAL INSTITUTE: IMD2008, House of Commons Home: *Affairs Committee's Report, The Government's Drugs Policy: Is it working?*, Londres, 2002. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmhaff/318/31814.htm>, Consultado el 12/05/2014.
128. TRANSNATIONAL INSTITUTE: *La historia reinterpretada: Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, en: "Informe sobre política de drogas", No. 26, junio, Estados Unidos, 2008, Disponible en: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief26s.pdf>. Consultado el 16/04/2014.
129. UAS: *América Latina: Securitización de la política y guerra contra la ciudadanía y los movimientos populares*, En: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S0798-11712009000200005&script=sci_arttext Consultado el: 21/09/2012.
130. UNODC: *Organized Crime*; disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>, Consultado el 5/02/2014.
131. VESSURI, Hebe y AVILA Bello, José Luis: *Las instituciones científicas en la historia de la ciencia en Venezuela*, Ed. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Venezuela, 1987.
132. Vicealmirante SANTOS Caamal, Mario: *La esencia de la seguridad nacional*, ed. CESNAV, México, 1995.
133. VON Lampe, Klaus: *No es un proceso de la iluminación: la historia conceptual del crimen organizado en Alemania y los Estados Unidos de América*, en: Naciones Unidas. Centro para la prevención del delito internacional. Foro sobre el delito y la sociedad, Volumen 1, No. 2, Diciembre 2001. p. 102. Disponible en:

<http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/forum1vol2.pdf> Consultado el 1/01/2014.

134. WEBER, Max: *La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social*, en Ensayos sobre metodología sociológica, Amorrortu, Buenos Aires, 1978.
135. WILLIAMS, Phil: *El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa*, en: Revista de Historia Internacional, ISTOR, Mosaico del Crimen Organizado, Año XI, No. 42, Otoño de 2010, Ed. CIDE, México. 2010.
136. WILSON, Woodrow: *The State: Elements of Historical and Practical Politics*, 1899, p. xxxiv, en: RHODES, R. A. W.: El Institucionalismo, en: MARSH y STOKER (comps): "Teoría y métodos de la ciencia política", Ed. Alianza, Madrid, 1997.
137. Woodrow Wilson Center: *Revisiones varias sobre artículos de crimen organizado, globalidad, instituciones y tráfico de drogas*, en: <http://www.wilsoncenter.org/publications-list?page=2>, Consultado el 12/05/2014.
138. YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen: *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.
139. ZÁRATE Ruiz, Arturo: *La ley de Herodes y la "guerra" contra las drogas*, Plaza y Valdés, México, 2003.