

00462
15

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRAFICO
EN MEXICO 1970-2000

EJEMPLAR UNICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A :

LUIS ENRIQUE VILLATORO MARTINEZ

ASESOR: DR. JUAN MANUEL SANDOVAL PALACIOS



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mi padre

Emilio Villatoro Arango

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RECONOCIMIENTOS

Deseo testimoniar mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado para la realización de mis estudios de maestría. También he contraído una deuda de gratitud con el Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras de la Dirección de Estudios de Antropología Social (DEAS) del INAH, en particular con el Dr. Juan Manuel Sandoval Palacios, coordinador general de este seminario, quien me ha brindado la oportunidad de aclarar múltiples dudas y vacíos de información con sus opiniones y orientación vertida en este trabajo, así como por la extensa bibliografía que me fue proporcionada en materia de seguridad nacional durante el transcurso de la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Aproximación al concepto teórico y a la definición operativa de la Seguridad Nacional	
1.1 Aproximación al concepto teórico de la Seguridad Nacional.....	1
1.1.1 El dilema de la seguridad. El problema del agente y el principal	3
1.1.2 El uso de la fuerza en defensa de los legítimos intereses nacionales	6
1.1.3 La identificación de amenazas	8
1.2 Los Intentos de reconceptualización de la Seguridad Nacional	9
1.2.1 Las críticas a los intentos de reconceptualización de la Seguridad Nacional.....	15
1.2.2 El papel de la toma de decisiones en la construcción del concepto de Seguridad Nacional	17
1.2.3 Inferencias teóricas	21
1.3 La instrumentación del concepto de Seguridad Nacional en Estados Unidos.....	22
1.3.1 La construcción de la Gran Estrategia de seguridad norteamericana en el nuevo orden mundial	25
1.3.2 El replanteamiento de la estrategia de defensa estadounidense en la era de la postguerra fría	30
Capítulo 2. La estrategia antidrogas de los Estados Unidos	
2.1 El origen de la estrategia antidrogas de los Estados Unidos	39
2.2 La nueva estrategia antidrogas de EU en el orden emergente.....	45
2.2.1 El descenso de la retórica de la guerra contra las drogas.....	47
2.2.2 El discurso de la guerra contra las drogas.....	48
2.3 El financiamiento militar antidrogas a América Latina.....	56
2.3.1 Programas antinarcóticos de la Legislación para la Ayuda Extranjera (FAA).....	56
2.3.2 Programas antinarcóticos del Departamento de Defensa.....	61
2.3.3 La presencia antinarcóticos del Pentágono en Latinoamérica	64
Capítulo 3. Origen y desarrollo del narcotráfico en México	
3.1 El origen de la política antinarcóticos en México	69
3.1.1 La Segunda Guerra Mundial: El auge de la producción de enervantes en México	75
3.1.2 La política prohibicionista en México	77
3.1.3 Los 60 y 70. El tránsito hacia la geopolítica de las drogas	78
3.2 La renovación de la cooperación político-criminal en el régimen posrevolucionario	83
3.2.1 La DFS: una contribución permanente al desarrollo del narcotráfico en México.....	83
3.2.1.1 El caso Camarena.....	86
3.2.1.2 El reporte de inteligencia de la 15/a ZM.....	90
3.2.2 La identificación del narcotráfico con la Seguridad Nacional en el régimen posrevolucionario	92
3.2.3 Los años felices 1988-1992	95
3.2.4 La génesis de los nuevos narcotraficantes mexicanos. La lucha por el control del poder.....	101
3.3 1994: El ascenso de nuevos actores políticos y el declive del régimen posrevolucionario	104
3.3.1 La entrada de las fuerzas armadas al escenario político.....	104
3.3.2 La participación de los militares en la guerra contra las drogas	109
3.3.3 El financiamiento militar antidrogas de las secciones 1004 y 1024 del Pentágono.....	112

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3 3 4 La caída del mito de la anticorrupción	115
3 4 La decadencia del régimen político posrevolucionario y el ascenso del narcotráfico	121
3 4 1 La investigación suiza. El caso Raúl Salinas	122
3 4 2 La otra cara de la corrupción El caso Ruiz Massieu	124
3 4 3 Los hermanos Carrillo Olea. CISEN y PGR	128
3 4 4 El caso Cancún	129
3 4 5 La operación Sellamiento de Fronteras	132
Conclusiones	139
Bibliografía	144

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

Desde principios del siglo XX, el supuesto básico del cual partió la política antidrogas estadounidense fue que el consumo podía controlarse reduciendo la disponibilidad de la droga en su territorio. Esta manera de enfocar el problema ha determinado que el principal objetivo de la política internacional norteamericana de control de drogas sea la reducción del cultivo, producción y tráfico de drogas fuera de su territorio, lo que se ha reflejado en sus políticas de control hacia los países productores y de tránsito. Más aún, a partir de 1986 la directiva ha sido el incremento en la atención y el nivel de recursos para el combate al narcotráfico a través de su identificación como tema de seguridad nacional. Esta directiva norteamericana de insertar el narcotráfico en el rango de la seguridad de las naciones y del hemisferio ha implicado un énfasis del enfoque estratégico con el consabido despliegue de los aparatos militares.

En el caso de México, la presión de estas políticas estadounidenses de control de drogas provocó que desde inicios del siglo XX se anexara a la ola prohibicionista del gobierno norteamericano que promovía el establecimiento de convenios internacionales, que tipificaron como delito el consumo y, en mayor medida, el tráfico de sustancias capaces de alterar los sentidos. Además, de otra circunstancia interna que marcó, substancialmente, la evolución de su política antidrogas hasta nuestros días: La necesidad del régimen surgido de la Revolución de distanciarse de la laxitud moral del consumo de enervantes en el Porfiriato.

Esta prohibición creó condiciones de mayor estímulo para los traficantes mexicanos. En la práctica, el mercado norteamericano continuó demandando estupefacientes y los precios se incrementaron en función de los riesgos que presentaban las nuevas condiciones de exportación. Muy pronto, la prohibición coincidió con la consolidación de los grupos políticos regionales en el norte del país, surgidos de la Revolución. Esta coincidencia en tiempo también lo fue en intereses, lo que condujo a un tipo de colusión político-criminal en la frontera del país basada en las altas ganancias económicas. Este tipo de corrupción se asume como un acto conductual político que pudo darse bajo la forma de encuentros limitados cara a cara o acuerdos no escritos que buscaban el beneficio personal o político, los cuales serán denominados genéricamente arreglos situacionales.¹

Lo que a continuación se expone como hipótesis en este trabajo de investigación es que en México el régimen político surgido de la Revolución creó un tipo de cooperación político-criminal segmentada, puntual y sistémica con sus traficantes de drogas, que perduró hasta la decadencia de este régimen a través de arreglos situacionales. Así, por cooperación entre políticos y criminales me refiero a las redes de colaboración e intercambio entre grupos criminales y autoridades y por

¹ Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1992, p. 18-19.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

Régimen surgido de la Revolución al sistema político posrevolucionario, basado en la concentración del poder político en la presidencia y en un partido de Estado capaz de ejercer una política corporativa y un sistema de base clientelar ²

Primero, estos arreglos situacionales se dieron a partir del impulso de las estructuras de poder político regional a las organizaciones de traficantes de drogas, lo cual permitió su rápido y extensivo crecimiento. Segundo, una vez creado el andamiaje político-burocrático del régimen, la continuidad de estos nexos se dio a través de sus aparatos policíacos y políticos nacionales, que permitieron su crecimiento hacia el resto de país. Dichos eslabones de conexión entre el régimen político y organizaciones de drogas se habrían dado a través de un marco de control político del régimen posrevolucionario.

Esta fase supone un incompleto control ejercido por las burocracias centrales sobre las organizaciones traficantes de drogas, donde alrededor de determinados funcionarios se habrían construido redes político criminales. Estos arreglos situacionales también resaltan la volatilidad de las alianzas y los conflictos dentro y entre autoridades políticas, cuerpos policíacos y organizaciones delictivas, a través de nexos fragmentados y competitivos políticos-criminales.

En una última etapa, iniciada a mediados de los 80, el declive del régimen político coincidiría con el incremento de poder de los traficantes de drogas, los cuales terminan rebasando los límites establecidos en las líneas de cooperación político-criminal. En la siguiente década la entrada de otro actor institucional en labores de seguridad, las fuerzas armadas, sería el corolario de un intento del régimen posrevolucionario por sustituir cuerpos policíacos corruptos y controlar una delincuencia organizada que había superado en lo inmediato las formas de control político-criminal. ³

Una consecuencia importante de esta fase de decadencia del régimen sería el tránsito de las fuerzas armadas de los márgenes del sistema de poder, como señala Lorenzo Meyer, al centro del escenario político a través de las tareas de erradicación e intercepción de drogas, lo que ha generado acusaciones de corrupción que han comenzado a minar su imagen institucional

Los factores de origen aquí señalados sugieren, por tanto, la imposibilidad de tipificar al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional durante el lapso de vida del régimen surgido de la Revolución, ya que de acuerdo al orden de ideas expuesto: El desarrollo del narcotráfico en México se dio en función de sus nexos con el sistema político posrevolucionario. Ello de *facto* plantea un problema de seguridad del régimen y no de seguridad nacional, además de que en este régimen autoritario no existió un acuerdo básico acerca de los valores, la ideología o el proyecto político de nación. Para efectos de esta investigación por seguridad nacional se entiende a un

² Bayley, John y Godson, Roy. *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la Región Fronteriza México*, Grijalbo, 2000, p. 7 y 111

³ Bayley, John y Godson, Roy. *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática*. Op. cit. p. 307.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concepto estratégico políticamente poderoso con un alto contenido de componentes no militares, donde los intereses del régimen en materia de seguridad pueden ser puntualmente acotados en función de procedimientos de democracia representativa.

El cuerpo teórico que se retoma para fundamentar esta investigación es el enfoque contemporáneo predominante del neorrealismo. En general, dicho enfoque ayuda a una comprensión específica de las diferencias entre México y Estados Unidos, por lo que a lo largo de los capítulos de esta investigación se busca explicar las posiciones de liderazgo hegemónico de Estados Unidos en materia de seguridad nacional y políticas antidrogas, las disparidades específicas de poder y de capacidades estatales distintas entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, ante la imposibilidad de que un sólo paradigma teórico englobe la complejidad de la relación México-Estados Unidos en materia de narcotráfico, se retomaron herramientas teóricas del enfoque de política burocrática. Este modelo permitió desarrollar algunas variables internas que afectan la definición de la política antidrogas, en especial la participación de las agencias gubernamentales norteamericanas, dada la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en Estados Unidos, así como los intereses internos de México en su política antidrogas.

Los requerimientos del análisis, en particular la búsqueda de teorías y conceptos que pudieran contribuir a la comprensión del tema del tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, impulsaron a desarrollar en el primer capítulo una discusión sobre las principales corrientes de pensamiento del concepto de seguridad nacional y su definición operativa en el marco de la Gran Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana después de la Guerra Fría; y en el segundo capítulo, a desarrollar el tema de la evolución de la estrategia militar antidrogas de los Estados Unidos.

En el tercer capítulo, la ausencia de un número significativo de referencias bibliográficas respecto al narcotráfico y su vínculo con el régimen político mexicano, fue una primera limitante. En México, existen pocos investigadores sociales —particularmente politólogos— interesados en el tema, a diferencia de naciones como Colombia y Venezuela donde diversos especialistas se han dado a la tarea de interpretar el fenómeno en sus diferentes aspectos, como certeramente señala Luis Astorga.

En apariencia, el trabajo de exposición de ideas, o el objeto mismo de la investigación, podría parecer sin ilación. La transición de un primer capítulo estrictamente dedicado a las diversas corrientes de interpretación del concepto de seguridad nacional y seguridad del régimen, así como la operatividad del concepto por parte del gobierno norteamericano, a un segundo capítulo que interpreta la actual estrategia norteamericana contra las drogas y su financiamiento militar, para finalizar en el análisis del vínculo del régimen político mexicano con el narcotráfico, parecerían hablar en ese sentido. Sin embargo, la identificación mundial del tema de las drogas como asunto de seguridad nacional y hemisférica, explica el orden expositivo de esta investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También, se pretendió no repetir las investigaciones dedicadas a la interpretación economicista. Nuestra interpretación determinó como relevante el aspecto político-operativo de los arreglos situacionales entre el régimen político mexicano y el narcotráfico, con una perspectiva desde el origen de esta relación. Por ello, se desarrollaron de forma explícita los casos más importantes de corrupción del régimen, como un intento de definir los distintos parteaguas y quiebres políticos de estos arreglos situacionales.

El trabajo abarca el período del inicio de la década de los 70 hasta finalizar, prácticamente, la de los 90, que a la postre significó el fin del régimen político surgido de la Revolución y el inicio de un sistema de democracia electoral. El objetivo general del trabajo de investigación se centró en realizar un análisis sobre la conexión entre el régimen político y el narcotráfico, y la veracidad de la concepción estatal del narcotráfico como un asunto de seguridad nacional. En otras palabras, la intención general del trabajo consistió en evaluar la posición y acciones reales del régimen sobre el tema del tráfico de drogas y las repercusiones en las instituciones y en la sociedad.

Los objetivos específicos se centraron en: 1) Identificar dentro de las diversas escuelas de interpretación la definición de la seguridad nacional vs. seguridad del régimen, así como el dilema del agente y el principal; 2) definir y desarrollar los instrumentos de control que ha desarrollado el gobierno norteamericano en la guerra contra las drogas, especialmente en el caso de México; 3) hacer una revisión histórica de las diversas políticas que en materia antidrogas realizó el régimen político mexicano surgido de la Revolución, y; 4) definir las diversas coyunturas y tiempos en que el régimen demostró quiebres políticos matizados por la violencia política y criminal, que afectaron sus arreglos situacionales con las organizaciones traficantes de drogas.

El trabajo de investigación, como se ha señalado, se desarrolló en tres partes. En el primer capítulo, se analizaron las diferentes escuelas de pensamiento de la seguridad nacional, el dilema del agente y el principal, así como la definición pragmática que el gobierno norteamericano le ha impreso al concepto. Este primer acercamiento permitió aproximarse a la discusión conceptual en la que se ha visto envuelta la teoría de la seguridad en los últimos años, sus intentos de reconceptualización y la construcción de la gran estrategia de seguridad nacional norteamericana en el nuevo orden mundial. En el segundo capítulo, se analiza el origen de la estrategia antidrogas norteamericana y la nueva estrategia antidrogas en el orden emergente. Así también se hizo una revisión del descenso de la retórica de la guerra contra las drogas con la entrada del gobierno de Clinton y sus efectos sobre las agencias norteamericanas relacionadas con la seguridad nacional. El propósito de esta revisión fue obtener un marco de referencia para analizar el actual comportamiento del financiamiento militar antidrogas a América Latina, desarrollando tres puntos básicos: Los programas antinarcóticos de la Legislación para la Ayuda Extranjera (FAA); los programas antinarcóticos del Departamento de Defensa y la presencia antinarcóticos del Pentágono en Latinoamérica.

El tercer capítulo parte de una revisión del origen y desarrollo del narcotráfico en México y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conformación histórica de su paradigma antinarcóticos, con la consolidación del Estado postrevolucionario. Este apartado tiene un primer quiebre en los efectos generados en México por la posición estadounidense en la Segunda Guerra Mundial, en materia de producción de enervantes y los cambios institucionales en el combate a las drogas. Posteriormente, la Guerra Fría otorgó un campo laxo y discrecional para el desarrollo de la cooperación político-criminal en México

Un segundo momento es tratado a partir de mediados de los 80 con la caída de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Unos años atrás, la DFS al mismo tiempo que había combatido el comunismo tejió redes importantes con el narcotráfico, dando origen a una nueva generación de narcotraficantes que vino a definir la lucha por el control del poder en las siguientes dos décadas.

Un tercer momento es definido con el ascenso de nuevos actores en la guerra contra las drogas, es decir, la entrada de los militares en el primer plano político de esta guerra. Finalmente, se evalúan los casos más importantes de corrupción del régimen relacionados con drogas: Ruiz Massieu, Raúl Salinas y Mario Villanueva, así como los efectos en el consumo de drogas debido a la implementación de la política de fronteras controladas a partir de 1998, operación denominada Sellamiento de Fronteras.

Por último, se elaboraron las conclusiones de la investigación considerando, en uno de sus últimos puntos, la necesidad en México de fortalecer la política preventiva en materia de consumo de drogas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 Aproximación al concepto teórico de la Seguridad Nacional

Desde su nacimiento en la Guerra Fría, el concepto de seguridad nacional surgió como un cuerpo doctrinario políticamente poderoso. Su definición tradicional, construida en torno a agresiones militares al Estado nacional, está permeada de la idea de defensa contra las amenazas a un orden establecido

Cuando un tópico es, o ha sido, calificado como asunto de seguridad eleva su importancia en la agenda de un país y su nivel de asignación de recursos. No obstante, lo prioritario al invocar en un tema la etiqueta de seguridad es la legitimidad que le da a las acciones del régimen político, particularmente al uso de la fuerza, lo que le permite incrementar los riesgos y costos que está dispuesto a asumir en la formulación de sus políticas ⁴

Así, la importancia práctica del concepto, más allá de su valor teórico, radica en la capacidad que posee para dar legitimidad a las políticas nacionales.⁵ Es posible decir, desde este punto de vista, que la definición de seguridad nacional no es neutra o inmutable. Por el contrario, puede entenderse mejor cuando es tipificada como una categoría política en constante tránsito, más que como un concepto teórico libre de un uso axiológico.

De acuerdo con Bruce Bagley el razonamiento latente en el término seguridad es que no representa una categoría abstracta, objetiva o universal; sino que es relativa, subjetiva y socialmente condicionada.⁶

La definición de seguridad nacional por su misma carga ideológica resulta ser un término de difícil exactitud, ya que el espectro de amenazas a una nación está sujeto a la interpretación política y operativa de los regímenes y de las sociedades frente a situaciones históricas particulares.⁷ Lo que no permite establecer un acuerdo básico acerca de su comprensión teórica y abstracta.

⁴ R. Mares, David "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 51

⁵ Lorenzo Meyer menciona que el término es de difícil manejo porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición y que, como todo concepto nuclear en Ciencia Política, su importancia no sólo es teórica sino práctica. Cfr Meyer, Lorenzo. "Prólogo" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p. 11.

⁶ Aguayo, Sergio; Michael Bagley, Bruce y Stark, Jeffrey. "Introducción. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la ...* Op cit p. 27.

⁷ González González, Guadalupe "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp) *Las seguridades* Op cit p. 135.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Especialistas como Buzan⁸ han señalado que no se puede esperar que el concepto exhiba mucha unidad en su significado, porque depende de la diversidad de situaciones en que los Estados lo aplican. Dicho de otra forma, es un concepto débil, o ambiguamente definido, pero políticamente poderoso. Además, existen condiciones *de facto* en las naciones como la fuerza, el tamaño, la posición geográfica, los recursos, el carácter de la población, entre otros elementos, que intervienen en la construcción operativa del término.

La primera distinción parte, por lo tanto, de separar la noción abstracta de la seguridad nacional de su definición operativa, para efectos de reconocer los tópicos centrales que componen la parte teórica. Una aproximación a este tema la proporciona la noción clásica de seguridad que otorga un marco de referencia mínimo para el análisis del término.

Un claro ejemplo de esta concepción es la definición de Walter Lippmann, representante de la escuela realista: "Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra, y es capaz, si cambia, de mantener estos a través de la guerra."⁹

De acuerdo con este razonamiento, el significado de la seguridad nacional está relacionado con las amenazas a un conjunto de valores fundamentales.¹⁰ Aquí, el problema nuclear de la seguridad es la defensa de la nación contra las agresiones de carácter militar de otros Estados, en tres áreas fundamentales: *i)* La soberanía del Estado; *ii)* la integridad territorial, y; *iii)* la autonomía política.

Esta interpretación parte del supuesto de que la naturaleza del sistema internacional es conflictiva y anárquica, de ahí que la estrategia de defensa contra las amenazas a cualquier nación se base en la capacidad de respuesta bélica del Estado para repeler las agresiones extranjeras (guerra, espionaje, conflictos fronterizos). En otras palabras, la seguridad de la nación es resguardada por la estructura militar del Estado. Como mencionan Rockwell y Moss, la definición tradicional parte de entender que:

"Una nación está segura cuando su gobierno tiene el poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra."¹¹

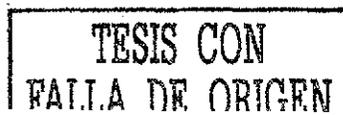
Una extensión lógica de este pensamiento tradicional es que en función de la irracionalidad del sistema internacional -sin autoridades supranacionales que diriman en forma real los conflictos de intereses entre los Estados-nación- el Estado, como unidad funcional y racional, es el responsable

⁸ Buzan, Barry. *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era.* Great Britain, Billing and Sons Ltd, 1991, p. 68-69.

⁹ J. Romm, Joseph. *Defining national security. the nonmilitary aspects.* United States of America, Council on Foreign Relations, 1993, p.5.

¹⁰ Cf. Azar, Edward E. y Moon, Chung-in. *National security in the third world. The management of internal and external threats.* Inglaterra, Center of International Development and Conflict Management, 1988, p. 12.

¹¹ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida.* México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p. 44



de su propia supervivencia. En esta visión del sistema internacional, la seguridad nacional a su interior implica una relación de legitimidad entre su población, gobierno e instituciones, y la capacidad del Estado, particularmente militar, para proteger estos intereses contra un sistema internacional anárquico.

Los supuestos fundamentales que presenta esta interpretación de la seguridad pueden resumirse en cinco aspectos:

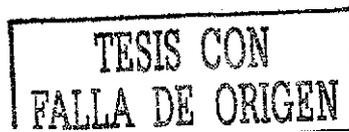
- i) La noción clásica tiene su origen en la escuela de política internacional denominada realista. El paradigma de esta escuela de interpretación son las denominadas 'lecciones de la historia'. El principal supuesto del cual parte es que el sistema internacional tiene una naturaleza conflictiva y anárquica, de lo que se desprende que carece de una autoridad supranacional para dirimir los conflictos entre Estados-naciones. Entre los principales teóricos de esta escuela están Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Walter Lippmann y George Kennan.¹²
- ii) Los Estados-nación son los principales actores de la política mundial;
- iii) se entiende mejor a los Estados-nación como entidades racionales que piensan en sus intereses;
- iv) el ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses y;
- v) la seguridad de la nación es la seguridad del Estado y está resguardada por su capacidad militar para repeler las agresiones.

La concepción tradicional, al concebir el escenario internacional como una fuente de amenazas potenciales, muestra tres componentes que pueden servir para discutir las interrogantes fundamentales de esta interpretación, de acuerdo con Rockwell y Moss:¹³ 1) Le otorga al Estado el papel de agente que proporciona la seguridad a la sociedad, lo que trae a colación el dilema de la seguridad o del agente y el principal; 2) el propósito estratégico del Estado es la protección de los legítimos intereses de la nación, y; 3) considera que las amenazas a la seguridad provienen de otros Estados que, a su vez, actúan para proteger sus legítimos intereses.

1.1.1 El dilema de la seguridad. El problema del agente y el principal

En el pensamiento y la doctrina militar de la seguridad nacional, en todo momento está presente la noción de que el Estado es la única organización capacitada para brindar seguridad a la sociedad. O dicho de otra manera, se considera que los individuos o sociedades no son capaces de actuar en defensa de su propia seguridad en ausencia del Estado. Esta metáfora de la seguridad, tan antigua

¹²Vid. Asmus, Ronald D. *The new U.S. strategic debate*. Santa Monica, California, RAND Contract No MDA903-91-C-0006, Arroyo Center, 1994 p 13



como el pacto social que da pie al Estado moderno, refiere que una de las primeras, e indisoluble función, que los Estados se reservan para sí es la protección de los individuos. Lo que ha conducido a no pocos investigadores a confundir la seguridad del régimen con la seguridad nacional. Este falso fundamento del concepto tradicional parte de un silogismo que supone que el Estado es sinónimo de sociedad, y por tanto la sociedad está limitada por su gobierno.

Así, la preservación del aparato de gobierno, como menciona Cathryn Thorup¹⁴, puede ser confundida con la seguridad de la sociedad civil, lo que genera una suerte de falacia conceptual que permite encubrir los intereses particulares de un régimen no democrático en el manto ideológico de la defensa de la nación. O lo que es lo mismo, puede justificar la acción represora de los aparatos de seguridad del Estado contra los opositores al gobierno.

Intrínseco a esta confusión analítica se encuentra *el dilema de la seguridad*, que los teóricos de la elección racional han llamado el dilema del agente y el principal. El papel del principal en este paradigma, lo ocupa la sociedad a nombre de la cual debe de proporcionarse la seguridad. En el otro extremo, está el Estado en el papel de agente, el cual tiene como función proporcionar la seguridad. Para Rockwell y Moss el dilema del agente y el principal presenta dos características fundamentales:

1. " el 'agente' (... el Estado) dispone de información que no tiene el 'principal' (la sociedad); y
2. existe un conflicto entre los intereses del agente y el principal, que lleva al primero a intentar explotar esta ventaja de información para apoyar sus propios intereses, a expensas de los del principal."¹⁵

Al dilema lo circunda una pregunta: ¿Al establecer el Estado la identificación de amenazas a la seguridad de la nación, el régimen político protege su interés o protege el de la nación? La respuesta puede derivar en dos sentidos.

1. Sí, si se habla de un *Estado débil* donde existen profundas divisiones políticas, étnicas o culturales, que no permiten generar una idea integradora de la seguridad de la nación. En este caso lo que para unos representan objetivos de seguridad, para otros no tendrá ese significado. Como menciona Rockwell y Moss, los Estados no siempre logran convertirse en sinónimo de una nación y entonces la legitimidad del orden establecido se ve amenazada. Por ejemplo, un Estado puede darle un enfoque de defensa militar a un asunto

¹³ Cfr C Rockwell, Richard y H Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p.45

¹⁴ L. Thorup, Cathryn. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p.11. Op. cit. p.100-102.

¹⁵ C Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad; un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p. 47.

de seguridad que no lo es para la sociedad y, así, promover sus intereses específicos a costa de un enfoque más unificado de seguridad de la nación.¹⁶

El dilema se explica, como apunta Brian L. Job¹⁷, a partir de que el régimen en el poder usualmente deja vacíos algunos componentes básicos de la población, porque representa los intereses de una etnia o sector social, o de una elite militar, política o económica que ha tomado el control. En esta medida, el Estado no es capaz de hacer valer sus capacidades institucionales para proveer paz y orden, así como también condiciones satisfactorias para la existencia de la población.

2. No, si se parte de la idea de un sistema político plural y abierto, donde el concepto de seguridad nacional se fortalece a partir de mecanismos democráticos de control. Aunque ello no excluye por sistema a los regimenes poliárquicos, puesto que aún suponiendo que el Estado representa los intereses de la nación, o mejor dicho del grupo nacional dominante, las expectativas de los grupos marginales no necesariamente serán representadas.¹⁸

Un caso paradigmático de seguridad del régimen, se presenta con frecuencia en las naciones donde el Estado no está sujeto a formas de control institucionales que marquen límites prefigurados a su poder, o donde no hay figuras de representación democráticas que sirvan como contrapeso a su ejercicio. En ellos, es posible que se presente una ecuación de seguridad donde la relación entre Estado y nación sea inversamente proporcional o de suma cero. Es decir, al incrementarse la seguridad del Estado se disminuye la seguridad de la sociedad. O por el contrario, al buscarse proteger los intereses nacionales se irá directamente en contra de los de la coalición dominante.¹⁹

Ubicada así la dificultad de la seguridad del régimen, es posible decir que en esta tipología entran los regimenes **autoritarios** y **totalitarios**, entre otros que se ubican dentro del rango de los no democráticos. En ellos el sesgo dominante en la construcción del concepto y en la definición de las amenazas está en manos de la elite política, por lo que es posible que enfrenten diversas amenazas a su **governabilidad**, que en el ámbito interno podría ir desde el espectro de los movimientos guerrilleros y brotes separatistas hasta, en situaciones extremas, el surgimiento de golpes de Estado

La definición de gobernabilidad se refiere tanto a la habilidad de la élite gobernante para generar acuerdos políticos básicos que den sustento social a sus propuestas de geopolítica pública como al

¹⁶ *Ibid.* p.48.

¹⁷ Cfr. L. Job, Brian (Ed) *The insecurity dilemma National security of third world states*. United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1992, p.17-18.

¹⁸ De acuerdo con Benítez Manaut al contrario de las doctrinas de seguridad nacional de la Guerra Fría, hoy en día la seguridad nacional se fortalece con la democracia, entendida a partir de la correspondencia que se establece entre la noción liberal y los conceptos de legitimidad y soberanía del Estado. Benítez Manaut, Raúl "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones." en *Seminario: Las relaciones cívico-militares en el contexto de las nuevas democracias*. Colmex, México, s.e., octubre de 1997, p.1-2

¹⁹ De acuerdo con Leonardo Morlino la coalición dominante es el conjunto de grupos sociales, políticamente activos, que sostienen al régimen en su fase de instauración o en los periodos siguientes; en sentido estricto, es expresión directa o indirecta de las elites que participan en la gestión gubernamental del régimen, en cuanto que ocupan posiciones de mando en la estructuras claves del régimen autoritario Morlino, Leonardo "Los Autoritarismos" en Pasquino, Gianfranco (Comp) *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Editorial, 1991, p.159

poder infraestructural de los aparatos del Estado.²⁰

La definición de régimen autoritario tiene las siguientes características: a) un sistema político con un pluralismo político limitado, no responsable; b) sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); c) carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), d) y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente definidos, que señala un aspecto general de las normas y procedimientos propios del régimen autoritario²¹

En el caso de los regímenes totalitarios se caracterizan: a) por ausencia del pluralismo y por el papel preeminente del partido único, que es una estructura burocrática y jerarquizada, articulada a través de una compleja serie de organizaciones que sirven para cohesionar a la sociedad; además de la subordinación de los otros actores al partido único; b) por la presencia de una ideología articulada y rígida orientada a la legitimación y al mantenimiento del régimen; c) por la presencia de una movilización alta y continua sostenida por la ideología y por las organizaciones de partido o sindicales; d) por un pequeño grupo o un líder en el vértice del partido único; e) por límites no previsibles al poder del líder y la amenaza de sanciones²²

En este tipo de regímenes no existe un acuerdo básico acerca de los valores, la ideología o el proyecto político de nación. Es decir, en la construcción del concepto, y en la selección de los riesgos y prioridades de la agenda de seguridad, crean un tipo de definición que no es garantía de representación de los valores fundamentales de una nación.²³

Existe, por el contrario, la amplia posibilidad de que la sociedad sea totalmente excluida del proceso de toma de decisiones y la información sea utilizada para apoyar los intereses del régimen. Y se corre el riesgo de que el Estado deje de proveer paz y orden para la población. Como señala Cárdenas Gracia "los regímenes autoritarios... (usualmente) niegan canales de expresión y... tienden a violar derechos humanos en un clima de inestabilidad ajeno a las instituciones de derecho democrático."²⁴

1.1.2 El uso de la fuerza en defensa de los legítimos intereses nacionales

Otro de los problemas colaterales del concepto tradicional de la seguridad nacional es la facultad que se le asigna al Estado de proteger los legítimos intereses nacionales. De acuerdo con esta

²⁰ González González, Guadalupe. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades...* Op. cit. p. 141. Otra definición de gobernabilidad la proporciona Raúl Benítez Manaut quien menciona que es la capacidad del Estado para lograr conducir por la vía democrática a la población. Benítez Manaut, Raúl. "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones..." Op. cit. p.15-16.

²¹ Pasquino, Gianfranco (Comp.) *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Editorial, 1991, p. 131

²² *Ibid.* p. 134.

²³ Aguayo, Sergio; Michael Bagley, Bruce y Stark, Jeffrey. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la...* Op. cit. p. 27

²⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. México, UNAM, 1994, p. 19

facultad, el Estado resulta ser el juez de sus propias acciones. Esta interpretación da pie a uno de los dilemas más importantes de la noción clásica: La concepción de que en el anárquico sistema internacional no existe un magistrado de corte supranacional con autoridad e imparcialidad para distinguir entre el carácter legítimo o ilegítimo de lo que un Estado entiende como la defensa de sus intereses nacionales, en caso de agresiones de otros Estados o cuando enfrenta un movimiento de desestabilización interno.²⁵

En el plano internacional, existe un cierto tipo de acuerdo básico acerca del uso de la fuerza en defensa de los denominados legítimos intereses. Es bien sabido que, respecto a los tópicos de defensa de la soberanía, autonomía política e integridad territorial, los Estados coinciden en que son elementos nodales de seguridad de una nación.²⁶

En el plano interno, por el contrario, no existen parámetros claros acerca de cuando el Estado debe ejercer la represión. Aun cuando, dicho sea de paso, al invocar la etiqueta de seguridad nacional es posible obtener un margen de legitimidad más amplio. El régimen puede intentar manipular las políticas de seguridad para sus intereses a partir, por ejemplo, de un conflicto externo que hipotéticamente pueda afectar su soberanía o integridad territorial. Como señalan Rockwell y Moss "el decidir cuándo es o no legítimo el uso de la fuerza, ... en el interior de las naciones no es asunto fácil. ... lo que un grupo o camarilla dentro de un Estado considera como el uso legítimo de la fuerza para protegerlo, podría parecerle a otro una brutal represión y una violación de seguridad que el Estado teóricamente está obligado a defender."²⁷

En el fondo, la dificultad que representa definir el carácter legítimo o no de una acción represora a nivel interno proviene de un error en el origen de la conceptualización. Como explica Buzan²⁸ el concepto tradicional contiene una fuerte carga etnocéntrica proveniente de las potencias; en éstas el planteamiento estratégico se da en función de los probables ataques externos de otros Estados, pero no de los problemas de legitimidad política, crisis internas o económicas que presentan los países en desarrollo.

Aquí, resulta útil la distinción de Javier Elguea cuando señala que la noción clásica es de poca utilidad en el estudio de los problemas contemporáneos de seguridad de los países en desarrollo en donde las guerras han sido fundamentalmente internas y causadas por los procesos de cambio

²⁵ Piñeiro menciona que los términos pueden cambiar, sin embargo, el objetivo es el mismo, incrementar el poder del Estado a costa de otros bajo la cobertura ideológica de la supuesta estrechez territorial y la superioridad de cultura, técnica, etc. Piñeyro, José Luis "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política" en *Sociológica* No.25, Año 9, mayo-agosto de 1994, p. 77.

²⁶ La noción de que el Estado es el vigilante de sus propias acciones político-militares, obliga necesariamente a una reflexión que, como menciona Bobbio, es la gran pregunta de los escritores políticos de todos los tiempos y la última de toda teoría del Estado: ¿Quién vigila al vigilante? La respuesta obligada sólo conduce a una parábola que "consiste en presuponer un vigilante superior, hasta que se llega necesariamente... al vigilante no vigilado, porque ya no hay algún vigilante superior a él" Bobbio, Norberto *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1992. p. 76-77.

²⁷ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la* Op. cit. 49-50.

²⁸ Vid. Buzan, Barry. "People, states and fear. The national security problem in the third world", en Azar, Edward E y Moon, Chung-in. *National security in the third world. The management of internal and external threats*. Op. cit p. 14-44.

propios de estos países²⁹

La dificultad de los instrumentos teóricos del concepto tradicional para interpretar los problemas de seguridad interna de un régimen en condiciones de crisis de legitimidad política, de deterioro de sus estructuras de representación, o de fragmentación social y crisis económica, parecen hablar del origen exógeno de la noción clásica. Como señala Guadalupe González:

“En la mayoría de los países en vías de desarrollo el origen de la violencia, la inestabilidad, la inseguridad y la guerra es de carácter interno y se relaciona con fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía, y derivan más bien de las condiciones internas de conflicto social, pobreza crónica, crecimiento demográfico, diversidad étnica, debilidad estatal y naturaleza precaria de las instituciones políticas.”³⁰

1.1.3 La identificación de amenazas

Otro problema total que presenta la definición tradicional de la seguridad está en la identificación de las amenazas a la nación. Desde la concepción clásica, como se decía, el anárquico sistema internacional obliga a los Estados a prepararse militarmente contra las acciones de otros Estados, que se convierten de *facto* en el origen de las amenazas potenciales a su seguridad. Aquí, queda latente el peligro de que se intente privilegiar las amenazas que ponen en riesgo la estabilidad del régimen, excluyendo los de la nación. El riesgo que se corre es, por tanto, que se tipifique como problemas de seguridad tópicos que no lo son, o que sólo son vistos así por el régimen político.

En este mismo orden de ideas, si se parte de considerar que el análisis tradicional se dirige hacia la defensa de tipo militar de la nación contra las posibles agresiones de otros Estados, tiene sentido pensar que el enfoque tenderá a enfatizar los aspectos negativos de la ecuación de la seguridad³¹; lo que elimina, como señala Guadalupe González, los aspectos positivos vinculados a la procuración de servicios de protección a la nación por parte del Estado.

Aun cuando un número importante de investigadores contemporáneos ha reconocido que no todas las amenazas a la seguridad nacional tienen un origen militar, está abierta la posibilidad de dar respuestas militares a asuntos de seguridad de naturaleza distinta. Esto, por supuesto, trae consecuencias funestas: Se le da a un tópico un rango de importancia que no es representativo de

²⁹ Cfr. A. Elguea, Javier. “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto” en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.). *En busca de la...* Op. cit. p.87.

³⁰ González González, Guadalupe. “Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México” en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades*. Op. cit. p.138

³¹ Javier Elguea señala que la seguridad negativa implica la capacidad de cortar o detener una relación negativa en la que existen amenazas sobre la vida de la población, las fronteras, la estabilidad; de acuerdo con la interpretación del autor en este tipo de seguridad las definiciones militaristas son más útiles. A. Elguea, Javier. “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto” en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.). *En busca de la...* Op. cit. p.87

los intereses de la nación y, más aún, un enfoque estratégico que implicará la activación del aparato militar y un gran despliegue de recursos, con el consabido uso de la violencia. En este sentido, el valor interpretativo de la noción clásica muestra una severa deficiencia al ser incapaz de "dar cuenta de los nuevos problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar"³²

Hay un gran número de amenazas, por ejemplo, que no provienen de actos beligerantes de otras naciones, como la creciente degradación del medio ambiente o el incremento de la pobreza, y que pueden ser incluidos en una nación como un tópico de interés nacional. O como subrayan Rockwell y Moss, el concepto clásico no permite comparar amenazas militares potenciales con las no militares o medir el aumento en la seguridad proporcionando otras políticas alternativas.³³

Por otra parte, al incurrir la noción clásica en la identificación de amenazas en términos de la defensa de bienes intangibles, o lo que el régimen llama la defensa de los valores nacionales -como el carácter, la identidad, la cultura de la nación-, la definición tradicional genera un amplio espectro ideológico para los abusos de poder. Este proceso también da en la práctica un fuerte sesgo estatista a los actos de fuerza del Estado, ya que el régimen parte de la idea de que es *la personificación jurídica de la nación*³⁴, estableciendo un vínculo orgánico entre nación y Estado que ignora severas consecuencias políticas como la represión.

El grado de elaboración ideológica de la defensa de los valores nacionales por parte del régimen, puede servir, por tanto, para justificar y sostener sus acciones político-militares. En el caso de los regímenes autoritarios, los valores generales establecidos tienden a ser más o menos ambiguos, lo que les permite un amplio margen de discrecionalidad en la identificación de las amenazas y en el ejercicio de la represión.³⁵

1.2 Los Intentos de reconceptualización de la Seguridad Nacional

A mediados de la década de los 80, en Estados Unidos se generó un intenso debate entre la comunidad de los especialistas y académicos de la seguridad nacional en torno a la utilidad del concepto tradicional. Esta discusión tuvo su origen en el resurgimiento de la noción clásica de la seguridad nacional. Los opositores a la regresión del concepto, preocupados por el resurgimiento de los conflictos bipolares, arguyeron que el enfoque estratégico presentaba serias dificultades para

³² Elguea, Javier. "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la ...* Op. cit. p.77

³³ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la ...* Op. cit. 62.

³⁴ González González, Guadalupe "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades...* Op. cit. p.137 Respecto a la relación entre seguridad del régimen y seguridad nacional Guadalupe González y Luis Herrera-Lasso mencionan que no distinguir estos términos no es únicamente un problema metodológico sino fundamentalmente político, y ello puede tener graves consecuencias políticas González González, Guadalupe y Herrera-Lasso, Luis. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la ...* Op. cit. p.394

³⁵ Morlino, Leonardo "Los Autoritarismos" en Pasquino, Gianfranco (Comp.) *Manual de ...* Op. cit. p.133.

interpretar la serie de transformaciones que se estaban dando en el escenario internacional, por lo que era necesario incorporar en él criterios económicos y sociales.

El argumento central utilizado para ampliar el concepto tradicional fue la serie de cambios económicos que se estaban dando a nivel internacional, como la creciente globalización de la economía. Otro aspecto fue el marcado etnocentrismo de la noción clásica, que ignora los problemas internos de naciones donde la legitimidad del poder es severamente cuestionada.

La corriente de pensamiento que abanderó la ampliación del espectro de amenazas a la seguridad nacional identificó tres tipos de amenazas: "1) Las económicas; 2) las creadas por una escasez de energía y materia prima o por cambios en el medio ambiente mundial; y 3) las amenazas a la seguridad nacional o internacional derivadas de problemas sociales internos"³⁶

En el otro extremo, los especialistas y académicos partidarios de una política internacional agresiva de la administración Reagan resaltaron las bondades del enfoque tradicional. Esta escuela de interpretación argumentó que era necesario continuar con un concepto militar y geoestratégico similar al de la Guerra Fría. Y por el contrario, pensaban que su ampliación lo dejaría reducido a una categoría residual

La inercia propia del debate, sin embargo, generó que se diera un impulso favorable hacia la ampliación del concepto. "Esto se apoyó en un creciente consenso en Estados Unidos sobre una variedad de temas que parecían amenazar más a la seguridad nacional, cuando ésta no sólo se definía como la capacidad de un Estado para proteger su integridad territorial, sino cuando incluía la posibilidad de salvaguardar el bienestar de su pueblo."³⁷

Con la desaparición del conflicto bipolar que planteó la Guerra Fría, los intentos por desmilitarizar el concepto se hicieron más amplios. Así, por ejemplo, construcciones teóricas como las de Azar y Moon y Barry Buzan partieron de entender que: i) Era necesario ampliar el tipo de amenazas que afectaba a los intereses nacionales y que éstas dependían de la diversidad de situaciones que los diferentes Estados enfrentaban, y; ii) que la relación entre Estado y nación era más compleja que aquella que sugería el modelo simple, donde no se reconocía la permeabilidad de las sociedades ni las amenazas de tipo interno.

En el caso del trabajo teórico de Azar y Moon, su valor explicativo radica en el cuestionamiento del enfoque estratégico ante problemas de seguridad típicos de las naciones llamadas débiles. De acuerdo con estos investigadores, en la literatura clásica se ha subestimado la importancia de los factores internos en la determinación de las amenazas a las naciones en desarrollo, donde los retos

³⁶ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la...* Op. cit. p.56.

son de origen más endógeno que exógeno.³⁸ En este tipo de naciones, una política frágil, la erosión en la legitimidad política y el ejercicio del poder de forma rígida y autoritaria puede tener serias consecuencias para la seguridad nacional.

A pesar de esta importante contribución en la teoría de la seguridad, Azar y Moon han recibido severas críticas. La más puntual ha subrayado el propósito de sus investigaciones. Diversos especialistas han señalado que "lo que Azar y Moon hacen es explorar las implicaciones de estos problemas en la capacidad del Estado de proteger su propia seguridad, más que en verlos como razones por las que una sociedad en evolución pueda tener que enfrentar a la seguridad del Estado. Su preocupación por la posible incompatibilidad entre la búsqueda de la seguridad del Estado y la seguridad de grupos nacionales opositores o marginales, ocupa un lugar secundario."³⁹

Respecto al intento de reconceptualización de Barry Buzan, el valor explicativo de su contribución exige un tratamiento más extenso. Para Buzan el concepto de seguridad nacional implica fuertemente que el objeto de la seguridad es la nación.⁴⁰ De acuerdo con esta interpretación, la nación entendida como un extenso grupo de gente que comparten la misma cultura y, posiblemente, la misma herencia racial y étnica, define en mucho la relación entre Estado y sociedad, así como sus riesgos y prioridades.

El Estado, en esta óptica, resulta ser el objeto central del concepto total de seguridad. Así, la categoría clave que Buzan introduce es el Estado; y refiere que respecto a este concepto existe una disputa académica acerca de lo que debe de aludir. Por ejemplo, la Ciencia Política y la Sociología tienden a enfatizar la perspectiva interna del término, por lo que la noción de Estado es igualada con la idea de gobierno y, por tanto, separada del concepto sociedad. Esta distinción "conduce directamente a la definición en términos weberianos, donde Estado y sociedad son examinados como fenómenos separados, y el Estado es casi enteramente visto en términos político institucionales."⁴¹

Metodológicamente, el punto de vista de las relaciones internacionales acerca del Estado es también restrictivo, porque descuida la investigación de su estructura interna al privilegiar el análisis internacional. Partiendo de la relación entre estructuras gubernamentales y sociedad, Buzan explica que las cuestiones de seguridad dentro de un orden internacional anárquico están altamente condicionadas, no sólo por la estructura del sistema internacional y por la interacción de los Estados, sino también por sus características internas.⁴² Es decir, el concepto de Estado es

³⁷ J. Thornup, Cathryn. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la ...* Op. cit. p.98

³⁸ Edward E. y Moon, Chung-in. *National security in the third world. The management of internal and external threats...* Op. cit. p.12

³⁹ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la ...* Op. cit. 48.

⁴⁰ Buzan, Barry *People, states and fear. An agenda ...* Op. cit. p. 70.

⁴¹ *Ibid.* p.59.

⁴² *Ibid.* p.60.

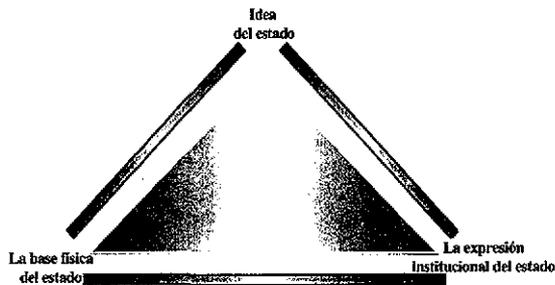
construido por una parte desde su propia dinámica interna; y por otra, es producto del competitivo y violento ambiente de anarquía del sistema internacional

Del estudio de este binomio, Buzan deduce que el Estado en muchos sentidos representa, más que un organismo físico, una idea en común sostenida por un grupo de gente. Y como una derivación lógica de esta interpretación, Buzan deduce el siguiente silogismo: "Si el corazón del Estado reside en mantener la idea de en la mente de la población, entonces esa idea por sí misma comienza a ser un objeto mayor de seguridad nacional."⁴³

La introducción de esta idea-fuerza, le permite a Buzan plantear un modelo de análisis basado en una concepción trinitaria del Estado, donde su naturaleza -o en otras palabras, la esencia de la seguridad nacional- puede ser explorada a través de tres elementos, que constituyen por sí mismos objetos referenciales de la seguridad, como se observa en la figura 1: *i)* La idea del Estado; *ii)* la expresión institucional del Estado, y; *iii)* la base física del Estado.⁴⁴

¿Pero, para Buzan, cuáles son los elementos centrales que definen al Estado dentro de esta conceptualización trinitaria? En función de su exposición es posible distinguir tres elementos: *i)* Una base física de población y territorio; *ii)* instituciones de algún tipo que gobiernen la base física que se corresponde con la expresión institucional, y; *iii)* alguna idea de que el Estado que se establece es legítimo en la mente de la población. De esos elementos Buzan desprende los factores adicionales que los acompañan, y que distinguen al Estado de otras formas de organización social. Estos son el tamaño del Estado y el ejercicio de su soberanía.

FIGURA 1
CONCEPCION TRINITARIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE BUZAN



Fuente: Buzan, Barry. *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era* Great Britain, Billing and Sons Ltd, 1991

⁴³ Ibid. p 64.

⁴⁴ Ibid. p 65.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ubicado el vértice de la trinidad -esto es, *la idea de Estado*- Buzan⁴⁵ señala que éste personifica el vínculo ideológico que se establece entre Estado y nación, y que es más complejo y permeable que aquél que reconoce el modelo simple, o noción clásica. Según el teórico, la identidad nacional es un componente vital dentro de la idea de Estado si se parte de considerar que existen Estados que forman naciones, naciones divididas en dos o más Estados y sociedades multinacionales. A partir de este criterio Buzan propone cuatro modelos básicos: i) Nación-Estado; ii) Estado-nación; iii) nación parte-Estado y iv) Estado-multinacional.

En el primer modelo, la nación precede al Estado, y juega un rol mayor. En este prototipo el propósito del Estado es la protección y expresión de una entidad cultural. Ejemplos de este modelo son Hungría, Italia y Japón. Aquí, la nación provee al Estado de una fuerte identidad en la arena internacional y una sólida base de legitimidad interna.

En el segundo modelo el Estado juega un rol instrumental en la creación de la nación. En éste el propósito del Estado es generar y propagar elementos de una cultura uniforme a los flujos de inmigrantes que conformarán la nueva nación como el lenguaje, artes, costumbres y leyes. Dos ejemplos importantes de este tipo de modelos son los Estados Unidos y Australia.

El tercer modelo parte del supuesto que existen naciones divididas entre dos o más Estados, y donde la población de cada Estado consiste en gran parte de gente de esa nación. Los mejores ejemplos son Corea y China, y hasta 1973 las dos naciones vietnamitas. El principal problema analítico de este modelo es la diversidad y contradicción de ideas acerca de la concepción de seguridad nacional. Desde la interpretación de Buzan la nación parte-Estado puede representar una severa fuente de inseguridad para sí y para otros por su alto nivel de contradicción.

El último modelo comprende a los Estados que contienen dos o más naciones substancialmente completas en sus fronteras, en esta tipificación coexisten dos subtipos denominados *Estado federativo* y *Estado imperial*. El Estado federativo, no significa simplemente un Estado con una estructura política federal. Más allá de esto, los Estados que entran en este tipo intentan no imponer un cuerpo artificial sobre las dos o más naciones que las integran. En otras palabras, se encuentra la manera para que una de las nacionalidades no domine la estructura estatal en perjuicio de la otra. Ejemplo del primer subtipo es Canadá.

Como polo opuesto al primer subtipo, Buzan define a los Estados imperiales como aquellos en los que una de las nacionalidades domina la estructura del Estado en razón de sus propios intereses. El mejor ejemplo de este modelo es la ex Unión Soviética. En este modelo, no hay un principio natural de unificación, y los Estados son en consecuencia más vulnerables al desmembramiento, separatismo y a la interferencia política que las naciones-Estado.

⁴⁵ Ibid p 69-82

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al concebir el vínculo entre Estado y nación como un hecho ideológico, Buzan desprende que el punto nodal en el interactuar de los cuatro modelos es la unicidad que presenta la sociedad con respecto a la idea del Estado y a la naturaleza de su seguridad. Así, refiere que la capacidad del Estado en materia de seguridad depende tanto de su nivel de fortaleza interna -es decir, de la cohesión política y del consenso- así como del poder de *facto* que posea para desarrollar sus intereses más allá de sus fronteras. En otras palabras, la construcción de la idea de seguridad se debe de dar desde una perspectiva integral⁴⁶ que comprende tanto la situación interna como externa que enfrentan los Estados en un contexto histórico.

Los dos primeros modelos, en este sentido, presentan ventajas sustantivas respecto a su ligazón estructural con la nación, ya que en éstos la idea del Estado es fuerte y legítima. Por el contrario, para los dos últimos modelos la idea del Estado puede ser o muy débil, o realmente no existir, lo que las coloca en una posición sumamente vulnerable al no tener un *significado socialmente compartido*.⁴⁷

En el caso del segundo componente del modelo de Estado, *las instituciones del Estado*, Buzan entiende por esto al gobierno, que llama la maquinaria entera del Estado, donde incluye el poder ejecutivo, legislativo y judicial. En este componente, se plantea el dilema del agente y el principal, estableciendo como referencia un caso extremo de Estado autoritario, donde la idea de Estado es en extremo débil.

El dilema para Buzan es planteado de la siguiente manera: "Los gobiernos pueden fácilmente explotar el vínculo entre su propia seguridad y la del Estado para incrementar su control sobre la política interna... (así) los gobiernos pueden acrecentar su fuerza contra los opositores internos... (sin embargo) el uso de la fuerza es más legítimo en lo internacional que en la arena interna, pero si la seguridad nacional es invocada, entonces esta obtiene una gran legitimidad en el contexto interno."⁴⁸

Ubicada así la relación agente/principal, el Estado es utilizado por la elite que comanda el gobierno para proteger sus propios intereses, particularmente al explotar la información de las agencias de seguridad en favor de sus fines. De ahí que Buzan desprenda una diferencia entre el nivel interno de *seguridad del Estado* y su *seguridad en el ámbito internacional*. A partir de esta aparente contradicción, establece un criterio de unicidad en el plano internacional, donde Estado y gobierno

⁴⁶ Buzan, Barry *People, states and fear. An agenda*. Op. cit. p 60-61. Vid también Buzan, Barry "People, states and fear. The national security problem in the third world", en Edward E y Moon, Chung-in *National security in the third world. The management of internal and external threats*. Op. cit. p 14-44.

⁴⁷ Este concepto es desarrollado por Guadalupe González, la autora menciona que cuando no existe un significado compartido se corre el riesgo de proveer a los aparatos de Estado de un instrumento poderoso para legitimar el uso de la fuerza en contra de quienes se le oponen al régimen en el plano político. Cfr. González González, Guadalupe. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p 139.

⁴⁸ Buzan, Barry. *People, states and fear. An agenda*. Op. cit. p 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

significan elementos inseparables y plenamente legítimos ante otras naciones

En síntesis, Buzan concluye que los Estados fuertes son aquellos en donde se distingue que la idea de Estado posee una fuerte legitimidad en la sociedad nacional. Los Estados débiles, por el contrario, a partir de su bajo nivel de legitimidad y de los múltiples problemas que acarrear a escala interna plantean dificultades en su clasificación.⁴⁹ De ahí, que enumere una serie de condiciones susceptibles de hallarse en este tipo de Estado:

- i) Altos niveles de violencia política;
- ii) un evidente rol de la policía política en la vida de los ciudadanos;
- iii) conflictos políticos mayores con relación a la ideología que será usada para organizar el Estado;
- iv) ausencia de una identidad nacional coherente, o presencia de una contienda de identidades nacionales adentro del Estado, y;
- v) ausencia de una clara jerarquía de autoridad política.

En el caso de México, el ejercicio de poder de forma autoritaria por el régimen político surgido de la Revolución -sistema basado en la concentración del poder político en la presidencia y en un partido de Estado capaz de ejercer una política corporativa- creó una idea de Estado con baja legitimidad en la sociedad nacional. Particularmente, los aspectos relacionados con los altos niveles de violencia política en diferentes etapas del régimen, el rol de la policía política a partir de 1948 con la creación de la DFS y los conflictos relacionados con el proyecto de nación donde no existió un acuerdo básico acerca de los valores y la ideología, caracterizaron a este régimen posrevolucionario.

En el caso de su relación con el crimen organizado, este sistema político creó un tipo de cooperación político-criminal segmentada, puntual y sistémica con los traficantes de drogas, que perduró hasta la decadencia de este régimen a través de arreglos situacionales. En este sentido, el desarrollo del narcotráfico en México se dio en función de sus nexos con el sistema político posrevolucionario. Ello de *facto* plantea un problema de seguridad del régimen, lo que sugiere la imposibilidad de tipificar al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional durante el lapso de vida del régimen surgido de la Revolución

1.2.1 Las críticas a los intentos de reconceptualización de la Seguridad Nacional

Las críticas a los intentos de reconceptualizar la seguridad nacional, en términos generales, se han centrado en que éstos no han desarrollado una teoría alternativa. Si bien el incremento de las amenazas más allá de las específicamente militares ha representado un acierto, la ampliación de

⁴⁹ Vid. Buzan, Barry, "Third world regional security in structural and historical perspective" en L. Job, Brian (Ed.) *The insecurity dilemma. National security of third world states* United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 167-189

éstas en las construcciones teóricas no ha proporcionado una estructura coherente de las relaciones existentes entre los diversos factores de la seguridad, por lo que las amenazas pueden extenderse casi de manera indefinida. Esto también trae aparejado un problema fundamental. Las elaboraciones metodológicas no resuelven las contradicciones generadas cuando la seguridad ante algún tipo de amenaza se consigue a expensas de otra.⁵⁰

Las críticas más puntuales, de acuerdo con Rockwell y Moss se enfocan a que: *i)* No proporcionan una base para el manejo del cambio alternado entre diferentes amenazas a la seguridad, y; *ii)* las reformas no proporcionan referentes conceptuales que ayuden a los investigadores a avanzar en la comprensión del tema.⁵¹

Ahondando un poco más en la crítica sobre la falta de una teoría alternativa, es posible también decir que las reconceptualizaciones no han logrado romper en algún momento, con un nuevo paradigma de seguridad, el continuo militar y geoestratégico que se tiende entre el concepto restringido de la seguridad -es decir, la noción tradicional- y su concepto ampliado o mejor dicho reconceptualizado, como se observa en la figura 2.

FIGURA 2
CONTINUUM DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL



Fuente: Diseño propio

Más aún, la contradicción se hace patente cuando se piensa en un amplio espectro de amenazas no militares -económicas, energéticas y de origen interno- insertas en un campo interpretativo de la realidad que parte de un enfoque estratégico. Es decir, planteado para la defensa militar contra las agresiones de otros Estados, lo que genera un concepto ambiguo que *i)* puede dar respuestas militares a asuntos de seguridad que no son militares, y; *ii)* se preste, por su laxitud o exceso de significados, a ejercicios de represión. Incluso algunas conceptualizaciones reconocen que “a medida que se extiende la lista de posibles amenazas... resulta dudoso que puedan incluirse en un concepto tradicional de seguridad centrado en el Estado.”⁵²

⁵⁰ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación” en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la* Op cit 56

⁵¹ Idem

⁵² *Ibid* p 57

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No obstante, lo que evidentemente resulta ser el problema toral de estas reconceptualizaciones y que no se resuelve, es el dilema del agente y el principal heredado del concepto tradicional. En el caso específico de Buzan, el dilema no es resuelto en la medida que su interpretación parte de una concepción totalitaria de la seguridad nacional, que establece un vínculo orgánico entre el funcionamiento de las estructuras gubernamentales y la seguridad del conjunto de la sociedad nacional, a partir de la idea trinitaria del Estado (Idea del Estado= base física del Estado +/- expresión institucional del Estado)

Sería injusto restarle algún tipo de valor teórico a su contribución, que es por demás enriquecedora en la exposición de la permeabilidad de las naciones, ya que su trabajo proporciona elementos de crítica muy importantes para analizar el concepto clásico. Sin embargo, su método de exposición sólo se limita a enunciar una serie de condiciones que permiten decir cuando en una nación la idea de seguridad no es compartida entre régimen y sociedad, pero no cómo salir del dilema o cómo establecer diques para controlarlo. De esta manera, queda abierta la pregunta de si Buzan comparte el mismo interés teórico de Azar y Moon: Si sólo le preocupa la seguridad nacional en función de la capacidad del Estado para proteger su propia seguridad o su compatibilidad con los grupos nacionales marginados.

1.2.2 El papel de la toma de decisiones en la construcción del concepto de Seguridad Nacional

Una manera alterna de aproximarse al dilema del agente y el principal, más allá de las evidentes manifestaciones del ejercicio autoritario del poder tipificadas por Buzan -como los altos niveles de violencia política, el marcado rol de la policía política, los conflictos de ideología y la ausencia de una identidad nacional- podría darse a través del análisis de los riesgos y costos de las decisiones en los Estados donde se beneficia al régimen. Así por ejemplo, una primer pregunta sería ¿Cuál es el costo de decisión para una nación de tipificar a un tema como asunto de seguridad nacional cuando su régimen es autoritario? O más exacto, ¿Qué riesgos enfrenta una nación con una decisión de seguridad que resguarda los intereses de la coalición dominante?

En un primer momento, ambas preguntas permiten observar que el origen del dilema A/P no se encuentra en la explotación de la información por parte del agente para incrementar su fuerza contra sus opositores o en la represión política -que en estricto sentido ambas serían consecuencias-, sino en la exclusión de la sociedad de las decisiones de seguridad nacional. Si se parte de la noción que las políticas de seguridad pueden verse legitimadas con formas de control democráticas, es posible plantear para el análisis de las decisiones de seguridad dos modelos extraídos de la teoría decisional de la democracia de Sartori: El primero denominado *tipo ideal*⁵³, que permitiría determinar cuando un Estado está cerca del polo SR (Seguridad del Régimen) o SN (Seguridad Nacional) en función de la participación de la sociedad en la toma de decisiones; y un segundo modelo que explicaría *los*

⁵³ Como se decía, el modelo teórico del Tipo Ideal es tomado de Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia I El debate contemporáneo* México, Alianza Universidad, 1991. p 253

riesgos externos y los costos de estas decisiones en ambos polos.⁵⁴

El tipo ideal está representado por un *continuum* del ejercicio democrático/autoritario del poder, que transcurre de la idea de seguridad de la nación (SN) a la de la seguridad del régimen (SR), elevando todas las características de los Estados con seguridad nacional y del régimen a su máximo exponente. Donde:

- i) La seguridad del régimen representa el extremo negativo del *continuum*, cuyo polo contrario es la seguridad nacional;
- ii) no se espera que ningún régimen político esté puramente enfocado a la defensa de los valores nacionales, de la misma manera que no se espera que ningún régimen político real esté dirigido exclusivamente hacia la defensa de sus propios intereses;
- iii) el concepto operativo de SN se alimenta de dos fuentes: Por un lado, las aspiraciones colectivas de una nación, basadas en los factores geográficos y en su proceso político-histórico; y por otro, los objetivos políticos prácticos del Estado. La equidad en esta doble ecuación, en teoría, da como resultado políticas de seguridad legítimas;
- iv) se parte de la idea de que los sistemas reales se aproximan a sus parámetros. Así, los sistemas democráticos son más cercanos al polo SN, en función de que en un régimen de este tipo la definición de seguridad, y la identificación de los riesgos y amenazas, son construidas a partir de un proceso de discusión entre los múltiples actores representativos de la nación, pasando necesariamente por la deliberación política de los representantes elegidos para su aprobación y control. Es decir, la sociedad a través de sus órganos de representación política participa en la toma de decisiones;
- v) un régimen político inserto en la tipología de los no democráticos -totalitarios, autoritarios- por el contrario, se acerca hacia el polo SR, en la medida que la construcción del concepto, tanto como la selección de los riesgos y amenazas, poseen un fuerte contenido estatista, y donde la sociedad es excluida de la toma de decisiones;
- vi) es posible situar a los Estados en distintos puntos del *continuum* de acuerdo con la definición operativa del concepto de seguridad y a la identificación de las amenazas. Los Estados en función del grado de participación de la sociedad en la toma de decisiones de seguridad estarán más lejos, o más cerca, del polo SN.

Ya identificados los parámetros de referencia de los Estados SN y SR de acuerdo con la participación/exclusión en la toma de decisiones de seguridad de la sociedad, ahora, toca determinar los riesgos y costos de las decisiones de seguridad en Estados SR y SN. Este papel le corresponde al modelo de *riesgos políticos y costos de adopción de decisiones*, que parte de dos axiomas:

- a) El primero, dice que todas las decisiones colectivizadas -aquellas donde está presente

⁵⁴ Este modelo teórico es parte fundamental de la Teoría Decisional de la Democracia. *Ibíd.* p.264-273

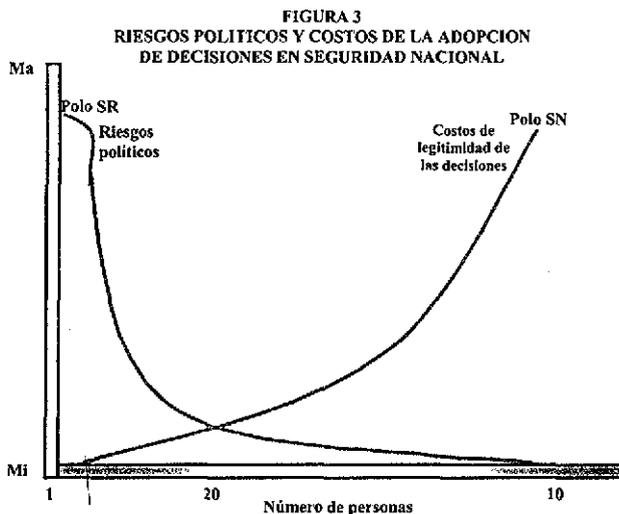
la representación política y en el que quienquiera que decide lo hace por todos-, implican *riesgos políticos* para los destinatarios -en el dilema referido, el principal. Estos riesgos políticos son de dos tipos: Opresión e incompetencia. Sobre decir, que los niveles más altos de los riesgos políticos están directamente vinculados a los Estados con seguridad del régimen.

- b) El segundo axioma menciona que los *costos de la adopción* de decisiones o el costo de la legitimidad política se le atribuye al elemento quien decide, y éstos pueden ir desde una persona, una elite, hasta un amplio grupo de representación política. Por tanto existe a) un cuerpo que decide, y; b) un grupo externo expuesto al riesgo de la toma de decisiones del primero. Hipotéticamente, los niveles más altos de la adopción de decisiones o de legitimidad están directamente vinculados a los Estados con seguridad nacional.

Una última acotación. Los riesgos políticos y los costos de las decisiones se expresan como tendencias inversamente proporcionales, ambas representadas como curvas en el gráfico. Esto es, están planteadas a partir de un sistema de *suma cero* donde el incremento de los riesgos políticos va en detrimento proporcional de la legitimidad del tomador de la decisión; o a la inversa, el decrecimiento de los riesgos políticos va en proporción directa del aumento de la legitimidad del decisor. A partir de ello, se establecen tres regímenes políticos en donde los supuestos de riesgos y costos varían: Un Estado autoritario, una democracia representativa y un modelo de democracia total. El modelo esta representado por una comunidad de 100 personas, como se observa en la figura 3.

1. *El Estado autoritario* La primera hipótesis parte de un caso paradigmático de Estado autoritario, en él una sola persona decide cuál es el concepto de seguridad y cuáles son los temas que integran la agenda -esto es, decide por las otras 99 personas, que componen el resto de la nación- por lo que el concepto tendrá un sesgo fuertemente autoritario. Se registra también en el modelo la ausencia de una legislación que regule el uso de la seguridad nacional y la carencia de mecanismos de participación democrática.

Los riesgos políticos siempre cargados a los destinatarios serán los más elevados o cercanos al polo SR, ya que en este modelo se privilegia la seguridad de uno por encima de los intereses de la nación. En él la sociedad está expuesta a un alto riesgo de represión y violencia política, tanto como a la incompetencia de las políticas de seguridad aplicadas. Los costos de la decisión, por el contrario, no involucran más que a un decisor, por lo que la legitimidad política de éste es la más baja en la curva.



2. *La democracia representativa.* En el segundo supuesto, existe un margen de participación política mayor -donde 20 personas decidirán por la otras 80- similar a una democracia representativa. En esta hipótesis, la legitimidad de los decisores aumenta en función de que pueden representar en forma casi proporcional la pluralidad de intereses de seguridad del resto de la nación; por tanto, la curva de las decisiones tiende a subir. Aquí, es posible una deliberación de las políticas de seguridad por parte de los representantes elegidos, el establecimiento de ejercicios de mediación política para su aprobación, así como la presencia de una legislación que controle el uso de la seguridad.

En el caso de los riesgos políticos, existe, por el contrario, menos posibilidad de una salida represora en función del conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas. También los riesgos de fracturas internas a partir de la represión se ven reducidos, en razón de la mayor empatía de las elites con los intereses de los representados. Así, la curva de los riesgos políticos tiende a descender. No obstante, no está de más decir que aun en los regímenes democráticos donde el Estado hipotéticamente representa los intereses de seguridad de la nación, o mejor dicho del grupo nacional dominante, las expectativas de los grupos marginales o minoritarios son excluidas.

3. *La democracia directa.* La tercera hipótesis plantea un régimen con participación política total. Una forma de gobierno similar a la democracia directa, donde las 100 personas decidirán por sí

mismas el contenido del concepto y las políticas de seguridad que deberán ser aplicadas. Aquí, existe un conjunto de reglas procesales que norman la participación y la toma de decisiones. Sin embargo, la deliberación política presentará múltiples dificultades por la gran diversidad de intereses. En este modelo, la legitimidad de los decisores es la más alta en función de la participación política total, por lo que la curva de los costos de legitimidad se coloca en el máximo nivel, cercano al polo SN. A la inversa, los riesgos políticos de represión y violencia arrojan un valor cero en función de la fortaleza de la identidad nacional

En apariencia, la solución hipotética de una decisión de seguridad representativa de los intereses de la nación, se debe de dar en función de la disminución rápida de la curva de los riesgos políticos -o curva de la represión- al punto de cortar la curva de los costos de las decisiones -o curva de la legitimidad- antes de que ésta crezca demasiado; este sería el caso del modelo de la democracia representativa donde la legitimidad de las políticas de seguridad está dada por los mecanismos de participación democráticos, aun cuando, como se decía, se excluya de la decisión a grupos marginales. Y es que, el incremento de la curva de la legitimidad del decisor hasta llegar al polo SN no tendría ninguna aplicación práctica, ya que el modelo de democracia total es posible sólo en un Estado muy pequeño⁵⁵

1.2.3 Inferencias teóricas

La aproximación al dilema A/P a través del análisis de los riesgos políticos y los costos de las decisiones, permite observar la legitimidad que adquieren las políticas de seguridad cuando participan en su construcción una sociedad nacional abierta y plural. Como una extensión lógica de esta interpretación, también se destaca el papel de la representación política en la supervisión de las políticas de seguridad nacional y de una legislación que controle el uso del concepto.

Así, para efectos de esta investigación, se entiende por seguridad nacional a un concepto estratégico políticamente poderoso con un alto contenido de componentes no militares, donde los intereses del régimen en materia de seguridad pueden o no ser puntualmente acotados en función de procedimientos de democracia representativa. Sobre todo, si en la definición del interés nacional se cuenta con cuatro elementos: a) Un proceso político representativo; b) un interés justo; c) una perspectiva de largo plazo y; d) mecanismos de control, vigilancia y regulación pública, tanto legislativos como judiciales.

También se reconoce para efectos de este trabajo de investigación que las respuestas al dilema A/P pueden venir de restringir el concepto de seguridad nacional a su enfoque estratégico o tradicional, al mismo tiempo que se creen otros conceptos que puedan integrar las amenazas no militares, lo que

⁵⁵ Norberto Bobbio menciona que el régimen del ciudadano o democracia total y el Estado total son dos caras de una misma moneda, porque tienen en común la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la *polis*, la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública. Bobbio, Norberto *El futuro de la democracia*. Op cit p 32-50.

anularía el grave riesgo de darle un enfoque estratégico a asuntos de interés nacional de naturaleza distinta y, en general, le restaría poder político a este cuerpo doctrinario. Como señala Gene Sharp "una mejor solución sería limitar considerablemente el significado de 'seguridad nacional' e incluir otros principios y objetivos de gran importancia (como justicia social, democracia, progreso y desarrollo más humano) dentro de otros conceptos amplios como 'prioridad nacional', 'objetivo nacional', o 'principios nacionales'; la seguridad nacional sería entonces un concepto más."⁵⁶

1.3 La instrumentación del concepto de Seguridad Nacional en Estados Unidos

El enfoque geoestratégico y militar de la seguridad nacional norteamericana tiene su fundamento doctrinal en el Acta de Seguridad Nacional creada en 1947, con el gobierno de Harry Truman. A través de ella se crean el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Gabinete de Seguridad.⁵⁷

El orden internacional bipolar que emergía después de la Segunda Guerra Mundial estuvo caracterizado por dos factores: i) La reducción de la fuerza de algunos miembros claves del viejo sistema internacional aliados a Estados Unidos, que alteró el balance de fuerzas, y; ii) la concentración de esta fuerza en Estados Unidos y la Unión Soviética que, como consecuencia, los enroló en un activo papel en los asuntos globales. La principal característica de este nuevo orden era que estaba representado por dos sistemas de valores y de vida totalmente diferentes, lo que dio sentido a la bipolaridad.⁵⁸

Bajo el espectro de esta bipolaridad, el paradigma de guerra de Estados Unidos tuvo su expresión concreta en una política de contención de la amenaza Soviética basada en dos instrumentos: 1) El plan Marshall, que tenía como propósito la recuperación económica de Europa del Oeste, y; 2) una gran alianza militar en el Atlántico norte que tomó forma a través de la OTAN. Esta estrategia fue definida en función de una *guerra total*⁵⁹, que partió de la representación de un conflicto permanente a escala nuclear con la Unión Soviética. De esta manera, el escenario internacional quedó definido a través de una estructura de poder político-militar que reclutó y dividió al resto de las naciones en dos campos ideológicos: El socialista y el occidental.⁶⁰

A sólo uno años de establecida la estrategia de seguridad nacional norteamericana, ésta mostró no

⁵⁶ Sharp, Gene. "En torno a la definición de la seguridad nacional" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la...* Op cit p.92

⁵⁷ Johnson, David E. *Modern U.S. civil-military relations. wielding the terrible swift sword* Washington, D.C., Institute for National Strategic Studies/National Defense University Paper No 57, July 1997 p.15.

⁵⁸ Cfr. Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war*. Santa Monica, California, RAND Contract No.F49620-91-C-0003, Arroyo Center, 1992 p.3-4.

⁵⁹ De acuerdo con el pensamiento de Clausewitz el concepto de guerra total refiere que el objetivo militar es el aniquilamiento del enemigo; por el contrario, la guerra real es el objetivo político de lo bélico, y sólo considera la derrota del enemigo. Vid. Manaut Benitez, Raúl. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*. San Salvador, UCA Editores, 1989 p.65-66

ser monolítica. En el corto plazo, los enfrentamientos bélicos con Corea y Vietnam marcaron el tránsito del paradigma basado en la guerra total a un tipo de estrategia político militar de guerra limitada. La guerra con Corea, por ejemplo, "mostró que un enfrentamiento entre los dos bloques geopolíticos, no necesariamente llevaba a una conflagración nuclear."⁶¹ Así, a partir de Corea se pasó del enfoque unidireccional que planteaba la guerra total con la Unión Soviética, a un enfoque múltiple que volteó su mirada hacia el resto del mundo.

Este nuevo enfoque requirió de un reasignamiento de la infraestructura, organización y doctrina militar norteamericana. El objetivo estratégico era ahora planteado a través de su capacidad para mantener conflictos bélicos simultáneos en tres nuevos teatros de operaciones: El primero, y más tradicional, en el Atlántico norte; el segundo, en el sureste de Asia; y el último -que mostró la mayor flexibilidad en la estrategia bélica- en América Latina.⁶²

Una década después, la guerra perdida con Vietnam también dio lugar a una reestructuración del pensamiento estratégico-militar norteamericano, que generó una extensa revisión de la doctrina convencional de guerra. El principal problema que a los ojos de los militares norteamericanos resaltó era la dirección que el conflicto había tomado en manos de los civiles. De acuerdo con el diagnóstico del Coronel Harry Summers⁶³, la derrota sufrida en Vietnam se explicaba a partir de: a) La reducción de los espacios de participación y toma de decisiones de los militares en la elaboración de la estrategia; b) la no aplicación de la concepción trinitaria de la guerra de Clausewitz: Pueblo, gobierno y Ejército, y; c) los errores mostrados en la aplicación de los principios clásicos de la guerra.

En ese sentido, la reconceptualización del pensamiento estratégico-militar norteamericano se dirigió hacia la revisión de los planteamientos filosóficos de Karl Von Clausewitz. Este nuevo paradigma de guerra se basó en dos postulados generales: i) La guerra es una notable trinidad, y; ii) la guerra es un instrumento de la política. A su vez, estos postulados básicos dieron pie a una interpretación diferente de dos elementos centrales de la guerra moderna: i) La victoria, entendida en términos de la racionalidad política, y; ii) el uso efectivo de la fuerza militar en los conflictos regionales.⁶⁴

Definidos estos dos elementos, la nueva doctrina de guerra norteamericana transitó del concepto de victoria total -entendida en términos de rendición incondicional y destrucción de las fuerzas

⁶⁰ Ojeda Gómez, Mario. "América Latina ante una nueva agenda internacional" en Foro Internacional, No. 125, México, Colmex, julio-septiembre 1991 p.10. Vid también R. May, Ernest. *American cold war strategy interpreting NSC 68*. Boston, Bedford Books of St. Martin's Press, 1991. p.7.

⁶¹ Sandoval Palacios, Juan Manuel. "Las estrategias político-militares del Estado mexicano y del EZLN: seguridad nacional versus soberanía nacional" en Kanoussi, Dora (Comp.) *El zapatismo y la política*. México, Plaza y Valdés Editores, 1998 p.118.

⁶² Vid. Gaddis Lewis John. *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar american national security policy*. United States of America, Oxford University Press, 1982, p.89-126.

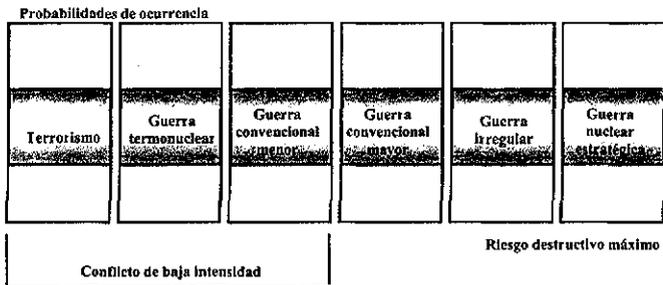
⁶³ Summers, Harry G Jr. *On strategy, a critical analysis of the Vietnam war*. New York, Dell Publishing, 1984. p.56

⁶⁴ Un desarrollo completo de la revisión de la doctrina militar postVietnam se encuentra en Zamudio González, Laura. *El concepto estratégico de despliegue rápido: una alternativa flexible para la política de seguridad norteamericana durante la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991)* México, CIDE, 1995 p.28-29.

armadas del enemigo, que conformaba una parte toral de la visión convencional del conflicto-, a una nueva estructura comprensiva del concepto dada en términos más que de destrucción, de desarticulación de las fuerzas enemigas

A la par de la redefinición del concepto de victoria, el uso efectivo de la fuerza militar norteamericana en los conflictos regionales también devino en una salida corta y rápida. De esta manera, se plantearon alternativas flexibles de despliegue para hacer frente a los conflictos con las grandes potencias y los países en desarrollo. El objetivo estratégico era dar respuestas anticipadas a amenazas previsibles. La respuesta fue un modelo bélico con un espectro de conflictos que abarcó seis tipos de guerras, divididas en tres niveles: Alto, medio y bajo. Los conflictos considerados de baja intensidad (GBI), de acuerdo con este nuevo paradigma, sería el que presentaría las mayores probabilidades de ocurrencia, como se observa en la figura 4.

FIGURA 4
ESPECTRO DE CONFLICTOS: RIESGOS Y PROBABILIDADES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Military Review United States of America, June 1986

Con la llegada de la administración Reagan, la doctrina de Guerra de Baja Intensidad se volvió el paradigma esencial para el combate contra los movimientos insurgentes. Esta estrategia "representó una importante reorientación del sector militar estadounidense, y un renovado compromiso para emplear la fuerza en una cruzada global en contra de movimientos y gobiernos revolucionarios del en desarrollo."⁶⁵ Como menciona Michael Clare, la GBI ofrecía a los partidarios de Reagan la posibilidad de librar una guerra no definida como tal, sin los costos de Vietnam, sin necesidad de reclutamiento y con pocos soldados al combate. Este fue el gran atractivo ejercido por la doctrina GBI.⁶⁶

En la práctica, el concepto de Guerra de Baja Intensidad, tan ambiguo como políticamente

⁶⁵ Sandoval Palacios, Juan Manuel. *Militarización, seguridad nacional y...* Op. cit. s. p

⁶⁶ T. Klare, Michael y Kombluh, Peter. "El nuevo intervencionismo: La Guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta" en T. Klare, Michael y Kombluh, Peter (Coord) *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80*. México, CONACULTA/Grijalbo, 1990. p 18.

poderoso, fue aplicado en una extensa variedad de acciones militares durante la década de los 80: Granada (1983), Panamá (1989), Libia (1986), el apoyo a la contrainsurgencia en El Salvador (1980-1992) y Nicaragua (1980-1990), las operaciones militares antidrogas en Honduras (80) y Bolivia (1986), así como los esfuerzos de ayuda humanitaria de la misión de combate en Somalia (1992-1993)⁶⁷ De acuerdo con Timothy Dunn, en los 80 el Pentágono asignó a la GBI seis misiones fundamentales:

- i) *Defensa interna*: Contrainsurgencia y acciones relacionadas con la ayuda a gobiernos aliados con Estados Unidos, en sus esfuerzos para combatir las amenazas insurgentes;
- ii) *Proinsurgencia*. Patrocinio y mantenimiento de insurgencias anticomunistas contra gobiernos en desarrollo considerados hostiles a los intereses de seguridad norteamericanos;
- iii) *Operaciones contingentes en tiempo de paz*: Acciones militares rápidas que mantienen la política de Estados Unidos, como operaciones de demostración de fuerza, misiones de rescate y expediciones punitivas;
- iv) *Contención del terrorismo* Medidas ofensivas y defensivas (antiterrorismo y contraterrorismo, respectivamente) conducidas por las fuerzas armadas para prevenir y contener el terrorismo;
- v) *Operaciones antidrogas*: Uso de los recursos militares para frenar el flujo ilegal de drogas dentro de Estados Unidos y para atacar y destruir la fuente de drogas ilegales en otras naciones;
- vi) *Operaciones de mantenimiento de paz* Uso de las fuerzas militares para ceses al fuego o para el establecimiento de zonas neutrales entre fuerzas hostiles⁶⁸

1.3.1 La construcción de la Gran Estrategia de Seguridad Norteamericana en el nuevo orden mundial

El fin de la Guerra Fría, trajo consigo la emergencia de un nuevo orden internacional que alteró radicalmente las prioridades y riesgos de la estrategia de seguridad nacional norteamericana. Con la Unión Soviética colapsada, los norteamericanos aparecieron en la nueva escena mundial como la gran potencia militar que enfrentaba dos grandes preguntas: ¿Cuál era la naturaleza del sistema internacional surgida del fin de la Guerra Fría? Y ¿Cuál era el papel que los Estados Unidos debía jugar en este sistema?⁶⁹

De estos primeros cuestionamientos surgió un intenso debate entre la comunidad de especialistas y académicos acerca de la Gran Estrategia de Seguridad Norteamericana a seguir, las clases de

⁶⁷Dunn, Timothy J. *The militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992 Low intensity conflict doctrine comes home* Austin, Texas, CMA Books/University of Texas, 1996 p.21

⁶⁸Ibid p 21-22.

⁶⁹Cfr Asmus, Ronald D *The new US strategic debate* Op cit p 6



cambios que en materia de seguridad debían enfrentar, los tipos de fuerza e instrumentos de política que serían más apropiados para encarar el nuevo orden, y qué costos y oportunidades tendrían estas políticas de seguridad y estrategias de defensa. Como señala Ronald Asmus, diferentes definiciones de los intereses nacionales norteamericanos fluyeron naturalmente desde las diversas acepciones de la naturaleza de la política internacional y las posibles amenazas que podrían surgir de esos intereses ⁷⁰

Para los primeros años de los 90, especialistas en política internacional ya habían comenzado a debatir y discutir acerca de las posibles alternativas para una Gran Estrategia de seguridad nacional norteamericana.⁷¹ Estos especialistas partieron de un consenso acerca de las condiciones de ese escenario internacional que, de acuerdo con Khalilzad, presentaba siete características esenciales que configurarían la geopolítica mundial del siguiente siglo:

- i) En el continente asiático existía un bajo crecimiento económico, como en China, India, Indonesia y Tailandia. A pesar de esto, la continuidad de su crecimiento produciría importantes cambios con relación al poderío económico, lo que podría traer implicaciones geopolíticas y militares;
- ii) partes significativas del mundo, como América Latina y Europa del Este estaban experimentando cambios hacia economías de mercado y gobiernos democráticos. Algunas de estas naciones probablemente llegarían a ser miembros de la zona democrática de paz;
- iii) una parte importante del mundo era una zona antidemocrática de conflicto, por lo que abrigaban peligros de grandes conflictos regionales, además de intentos de hegemonía regional y la proliferación de armas masivas de destrucción;
- iv) existía la posibilidad de un incremento de riesgo de caos y fragmentación entre Estados debido a la decadencia política y las diferencias étnicas, sectarias e ideológicas, lo que acarrearía implicaciones humanas y geopolíticas. Esto significaba que Estados Unidos y otros miembros de la zona de paz y prosperidad probablemente serían confrontados por un significativo y quizá creciente número de pequeñas guerras;
- v) se estaba dando un importante y acelerado número de cambios tecnológicos con potenciales efectos dramáticos en la economía global y poderío militar;
- vi) había una intensa competencia económica internacional entre las naciones de la zona democrática de paz;
- vii) un número de Estados, como Irán, Corea del Norte, Cuba, Irak, China y Rusia no estaban de acuerdo con el nuevo orden mundial. En el largo plazo, es decir, en los siguientes veinte años, había una posibilidad real de que países como China o Rusia o

⁷⁰ Idem

una coalición de Estados intentara equilibrar el poder de Estados Unidos y de sus aliados.⁷²

Desde una perspectiva más fundamental, los analistas coincidían en que las amenazas a la seguridad norteamericana provenían de la construcción de armas químicas y biológicas por parte de naciones hostiles a los Estados Unidos, así como de los residuos de armas nucleares dispersas a raíz de la desintegración de la maquinaria militar soviética⁷³ También los países en desarrollo, con su propia condición de pobreza, autoritarismo, diferencias étnicas, fundamentalismos religiosos, tráfico de drogas y flujos de migración, representaba una seria amenaza.

Partiendo de esta representación del espectro de conflictos, muy pronto el nuevo paradigma de guerra comenzó a plantear una naturaleza distinta del conflicto, que transitó del riesgo bipolar a una dimensión específicamente regional Para Lawrence Freedman, investigador del King's College de Londres, en el nuevo orden la amenaza provenía de la dimensión regional, especialmente de los países en desarrollo, aun cuando ya no de sus relaciones con el centro, sino de su propia condición de periferia. El arquetipo de conflicto derivado de esta representación, según Freedman, se producía ahora: "Debido a la frágil naturaleza de la sociedad civil sobre la que se han identificado sus subdesarrolladas estructuras institucionales, las cuales a menudo no son capaces de contener y canalizar las tensiones políticas y sus problemas de pobreza y ajuste económico"⁷⁴

Al mismo tiempo, a medida que las diferentes definiciones de los intereses nacionales estadounidenses y de los medios para conseguir estos intereses cobraron intensidad, las escuelas de pensamiento norteamericanas fueron definiéndose. De acuerdo con Ronald Asmus, alrededor de esta dicotomía de ideas -básicamente divididas entre aquellos que buscaban el sobrio propósito de las políticas de fuerza y quienes querían la promoción idealista de valores universales y la democracia- se formaron cuatro escuelas de pensamiento: El aislacionismo, el unilateralismo, el multilateralismo y la seguridad colectiva.

La primera escuela de pensamiento, el aislacionismo, partió del supuesto que el mundo era un sistema anárquico que no podía ser cambiado. Para ellos, la política internacional norteamericana debía enfocarse a objetivos nacionales específicos, intrínsecamente importantes para la seguridad y bienestar de su nación. También, partieron de la idea de que no había mucho que Estados Unidos podría y debería hacer para detener la inestabilidad del nuevo orden a partir de un aceptable criterio

⁷¹ En este debate de principios de la década de los 90 participaron por parte de la RAND Paul K. Davis, Norman D. Levin y Zalmay Khalilzad. De la comunidad de especialistas en política internacional intervinieron Paul Kennedy, Samuel Huntington y Charles Krauthammer. Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war.* Op cit p 13

⁷² Cfr Ibid p.7-8.

⁷³ Cfr Carnegie Endowment National Commission on America and the New World *Changing our ways.* Washington D.C., Peake Printers, 1992 p.56 Aunque el origen de esta fuente es esencialmente multilateralista, es posible decir que hay un consenso respecto al tipo de amenazas a la seguridad nacional norteamericana, aun cuando la manera de plantear las políticas para su combate son distintas

⁷⁴ Freedman, George. *El fin de la guerra fría eliminó la amenaza de enfrentamiento bélico total.* México, El Excelsior, 4 de octubre de 1993 p.1A.

de riesgos y costos.⁷⁵

La opción, en este sentido, que proponía dicha escuela era: 1) Una selectiva definición de intereses nacionales y 2) voltear hacia adentro para atender sus problemas internos. En síntesis, la alternativa que ofreció el aislacionismo era una agenda basada en el realismo. Desde el punto de vista de Zalmay Khalilzad, el planteamiento de esta escuela:

“Si bien podría producir significativos ahorros en defensa y otros beneficios en el corto plazo, esto probablemente incrementaría el peligro de grandes conflictos, requeriría mucho más grandes esfuerzos de defensa norteamericanos en el largo plazo, y eventualmente debilitaría la prosperidad estadounidense.”⁷⁶

La segunda escuela de pensamiento, el unilateralismo global, propuso la preservación de las ventajas estratégicas norteamericanas después de la Guerra Fría y la prevención de cambios estratégicos reales o potenciales. Esta escuela tuvo sus raíces en la tradición realista, de ahí que sus principales postulados respecto a las políticas de seguridad se centraran en: 1) Un fuerte énfasis en la preservación de la independencia estratégica, y 2) la creencia de que Estados Unidos tiene intereses globales

De acuerdo con Asmus, los unilateralistas veían a Estados Unidos como la gran superpotencia que se erigía con la caída del antiguo orden mundial, por tanto consideraban que su papel era promover un enfoque práctico para defender su soberanía y mantener su ventaja estratégica en los años venideros. Los unilateralistas eran escépticos respecto a la seguridad colectiva, en especial respecto al efectivo rol que la ONU podría jugar en la seguridad internacional. Sin embargo, eran receptivos a las demandas de atención de los asuntos internos. Desde esta óptica, la responsabilidad de Estados Unidos debería centrarse en: 1) Preparar una lista corta de temas considerados vitales para sus intereses, lo que permitiría retener la estratégica flexibilidad norteamericana, y; 2) mantener una fuerte capacidad intervencionista para que Estados Unidos pudiera responder a futuras crisis.⁷⁷

La tercera escuela de pensamiento fue el multilateralismo. Esta al contrario de las escuelas surgidas del realismo promovió la interdependencia. Sus adeptos abanderaron un tipo de nuevo internacionalismo que fomentaba la existencia de instituciones multilaterales. Desde su punto de vista, el fin de la Guerra Fría planteaba un escenario internacional en el que Estados Unidos quedaba en una posición de liderazgo lo que le daba la oportunidad de promover su democracia, formar nuevas coaliciones y expandir su zona de seguridad en Europa del Oeste. En palabras de Khalilzad esta opción podría tener ventajas, sin embargo:

⁷⁵ Vid Brown Michael E. et al (Eds.). *America's strategic choices*. Unites States of America, MIT Press, 1997 p.5-12.

⁷⁶ Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war*. Op cit p 14-15

⁷⁷ Cfr. Asmus, Ronald D. *The new US strategic debate* Op. cit p 25-26

“Los riesgos ... pueden ser severos. Estos incluyen la posibilidad que los otros poderes no cooperaran totalmente; que Estados Unidos probablemente enfrente la creciente competencia de otras grandes potencias; que un decline de la influencia norteamericana quizá tenga consecuencias económicas negativas .. que los miembros de tal sistema encontrarían también dificultades para comportarse de acuerdo con sus reglas; y que tal mundo podría conducir a carreras armamentistas y aun a guerras globales.”⁷⁸

La cuarta escuela de pensamiento promulgó un retorno de las ideas Wilsonianas de seguridad colectiva. Su principal postulado fue la justicia y el dominio de la ley. Así también pensaban que la paz mundial era indivisible y que una agresión contra alguna nación era una amenaza a todas las naciones. Desde su marco de interpretación, la comunidad internacional debía de garantizar que las agresiones no se permitieran y quizás hasta emplear la fuerza que se considerara necesaria y apropiada para imponerse contra la nación hostil.

Del debate de estas escuelas de pensamiento, la opción unilateralista de *mantener el liderazgo mundial y prevenir el surgimiento de otro rival global y la multipolaridad* surgió como la estrategia de seguridad nacional más idónea para el mantenimiento y consolidación de la hegemonía norteamericana en el nuevo orden. Para Khalilzad, la opción de liderazgo mundial de Estados Unidos presentaba tres grandes ventajas: 1) El ambiente global sería más abierto y más receptivo a los valores norteamericanos: Democracia, libre mercado y dominio de la ley; 2) tal mundo tendría una mejor oportunidad de tratar cooperativamente con los grandes problemas mundiales, y; 3) el liderazgo norteamericano ayudaría a detener el ascenso de otros rivales globales hostiles y la multipolaridad.⁷⁹ Para la realización de esta estrategia de liderazgo mundial, desde 1997 se recomendó que Estados Unidos debía adherirse al seguimiento de seis principios como guías para sus políticas:

- i) Mantener, adaptar y fortalecer las alianzas entre las fuerzas democráticas, creando una sociedad global;
- ii) prevenir la hegemonía sobre regiones críticas;
- iii) preservar la supremacía militar estadounidense ahora y en el futuro, para configurar el medio ambiente internacional;
- iv) reforzar la fortaleza económica de Estados Unidos y un sistema económico internacional abierto;
- v) llegar a ser más sensatos en sus compromisos militares para evitar sobreextenderse;
- vi) ampliar y solidificar el apoyo doméstico para una estrategia positiva de liderazgo global.⁸⁰

⁷⁸ Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war* .. Op cit. p. viii.

⁷⁹ Cfr. Khalilzad, Zalmay M. “Strategy and defense planning for the coming century” in Khalilzad, Zalmay and Ochmanek, David A. *Strategy and defense planning for the 21st century*. Santa Monica, California, RAND Contract No F49642-96-c-001, Arroyo Center, 1997. p.14

La Estrategia de Seguridad Nacional 1999, de acuerdo con este cuerpo ideológico, marcó tres objetivos centrales: 1) Mejorar la seguridad norteamericana con fuerzas militares que estén listas para luchar y con representación efectiva en el extranjero; 2) reforzar la prosperidad económica de Estados Unidos, y; 3) promover la democracia en el mundo⁸¹ Esta estrategia de seguridad, esta acompañada de una amplio rango de iniciativas dirigidas a:

- i) Expandir las alianzas militares, como la OTAN;
- ii) promover el libre comercio en el seno de la Organización Mundial de Comercio, y avanzar hacia la formación de áreas de libre comercio para las naciones americanas y otros sitios alrededor del mundo;
- iii) mantener un fuerte régimen de control de armas químicas y nucleares;
- iv) formar alianzas multinacionales para combatir el terrorismo, corrupción, crimen y tráfico de drogas, y;
- v) amarrar compromisos internacionales para proteger el medio ambiente y salvaguardar los derechos humanos⁸²

En estricto sentido, aun cuando la política de seguridad nacional del gobierno de Clinton abrazó filosóficamente una estrategia multilateralista que promueve el desarrollo de organismos multilaterales y los valores de la democracia liberal y del libre mercado alrededor del mundo, ésta se aplicó únicamente en función del mantenimiento y consolidación del liderazgo hegemónico norteamericano en el nuevo orden mundial. Como menciona Juan Manuel Sandoval: "De acuerdo con dicha estrategia, estos objetivos asegurarán que Estados Unidos permanezca involucrado en el mundo y extienda la comunidad de naciones seguras, democráticas y de libre mercado. Pero lo más importante, asegurará que Estados Unidos se consolide en el liderazgo del nuevo orden global emergente."⁸³

1.3.2 El replanteamiento de la estrategia de defensa estadounidense en la era de la postguerra fría

A principios de la década de los 90, el tema más álgido del debate sobre la Gran Estrategia de seguridad nacional norteamericana se centró en el futuro de sus fuerzas armadas en la era de la Postguerra Fría. Las preguntas fundamentales de las cuales partió el debate para construir el nuevo paradigma de guerra fueron: ¿Cómo debía ser conceptualizada la planeación de la defensa norteamericana después de la desaparición de la amenaza soviética? Y ¿Cuáles serían los fundamentos y metodología que debía ser usada para determinar el tamaño futuro de estas fuerzas militares? A grandes rasgos, dichas preguntas reflejaban las dificultades de encontrar un nuevo

⁸⁰ Ibid p.20-21.

⁸¹ The White House *National Security Strategy Report Preface*. <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NCS/html/documents/nsspref.html> United States of America, 1999 p 1

⁸² Idem

⁸³ Sandoval Palacios, Juan Manuel. *Sobre el concepto de seguridad* . Op. cit. s p

vínculo adecuado entre los objetivos nacionales de seguridad, la estrategia militar y la postura de fuerza de los norteamericanos.

Es posible decir que el debate se dio alrededor de dos posturas doctrinarias que partieron de interpretaciones estratégico-militares radicalmente opuestas. La primera, era representada por el ex secretario de la defensa Dick Cheney, quien defendió el concepto de Fuerza Base creado dentro del periodo de la administración Reagan. Este concepto estaba basado en un despliegue adelantado de fuerzas apoyado en la fortaleza continental (CONUS), lo que le daba al aparato militar un movimiento flexible y rápido alrededor del mundo, a la par de un claro ahorro de recursos. El punto de partida de esta estrategia, fue la representación de un espectro de conflictos en el cual la incertidumbre era la variable más importante del análisis de fuerza.

La segunda postura, abanderada por Les Aspin, entonces presidente del Comité de Servicios Armados del Congreso, partió de una representación distinta del conflicto. En esencia esta postura propuso diferentes paquetes de fuerza que dejaba a Estados Unidos en la posibilidad de escoger entre varios niveles de seguridad, dependiendo del tamaño de las futuras amenazas que la nación estadounidense probablemente enfrentaría. "Aspin rechazaba los argumentos de la administración Bush acerca de las capacidades de la Fuerza Base, la cual calificaba como intelectualmente inapropiada y políticamente insostenible en la Postguerra Fría"⁸⁴

En el paradigma de guerra de Cheney, por el contrario, el fundamento conceptual y metodológico en que debía estar sentada la planeación militar después de la Guerra Fría era en la Fuerza Base. De acuerdo con Ronald Asmus, el traslado del concepto Fuerza Base al marco interpretativo de la planeación bajo incertidumbre reflejaba el intento de extender los principios fundamentales consensuados en la Guerra Fría a la era de la Postguerra. En otras palabras, reflejaba el viejo deseo de balancear los requerimientos de la estrategia política multilateralista centrada en alianzas viables, con una postura de defensa unilateral que mantenía la independencia de la estrategia norteamericana⁸⁵

En esta nueva doctrina la representación del conflicto transitaba de la amenaza soviética, o global, hacia una amenaza focalizada y contingente, de tipo regional. Dicha amenaza era dada en función de un futuro incierto que habría un amplio rango de contingencias, provenientes de guerras regionales, insurgencias, narcotráfico, terrorismo y otras formas de guerra de baja intensidad.⁸⁶ Este amplio espectro de amenazas, de acuerdo con los estrategas de seguridad norteamericanos, proporcionaba una creciente complejidad al nuevo orden internacional, lo que dificultaba la capacidad de respuesta bélica y el grado de movilidad del Ejército norteamericano.

⁸⁴ Asmus, Ronald D. *The new US strategic debate*. Op. cit. p.xv

⁸⁵ Cfr. *Ibid.* p.65.

⁸⁶ Cfr. *Ibid.* p.62.

En particular, Cheney insistía en que el modelo central de la planeación de fuerza debía basarse en la comprensión de que Washington no podría predecir el futuro o anticipar posibles amenazas con alguna certeza. Así, la Fuerza Base era necesaria no sólo para encontrar contingencias específicas sino también para mantener y balancear internamente una postura coherente con un espectro total de ventajas de flexibilidad y capacidades de soporte.⁸⁷

Colin Powell, Jefe del Estado Mayor Conjunto, estaba de acuerdo en ello. Desde su óptica, la habilidad de responder a crisis regionales o locales sería un elemento clave de la nueva doctrina de guerra basada en la Fuerza Base puesto que:

- i) Las contingencias locales o regionales que se enfrentarían serían muchas y variadas, tanto en tamaño como en intensidad,
- ii) potencialmente involucrarían una amplia gama de fuerzas militares con diversas capacidades y nivel de sofisticación tecnológico que podrían emplearse bajo un amplio rango de circunstancias políticas, y;
- iii) esas condiciones requerirían una fuerza de gran respuesta militar disponible en muy corto tiempo.⁸⁸

Los partidarios de esta nueva doctrina militar basada en la planeación bajo incertidumbre mencionaban, por otra parte, que su principal ventaja respecto a la racionalidad de anteriores estrategias era el despliegue de fuerzas en posiciones avanzadas, que aseguraba una vigorosa defensa combinada contra el amplio espectro de amenazas. En estricto sentido, el *despliegue rápido*⁸⁹, consiste en un mecanismo flexible “caracterizado por el despliegue de fuerzas estacionadas en territorio norteamericano para ‘casarse’ con sus equipos en cualquier parte del mundo), y con capacidad de saturar el teatro de guerra bajo limitaciones geográficas y de tiempo.”⁹⁰

Un ventaja más del despliegue rápido, desde el punto de vista de Laura Zamudio, es el relevante papel que le da la Fuerza Base a la “otredad o especificidad del conflicto”; donde “el otro se maneja bajo el entendido de múltiples vinculaciones en diversos tiempos, entre múltiples estructuras de comportamiento y entre múltiples pautas valorativas.”⁹¹

⁸⁷ Ibid. p.63

⁸⁸ Cfr. Joint Chiefs of Staff *National military strategy FY 1991* Washington D.C., Government Printing Office, 1991. p.8.

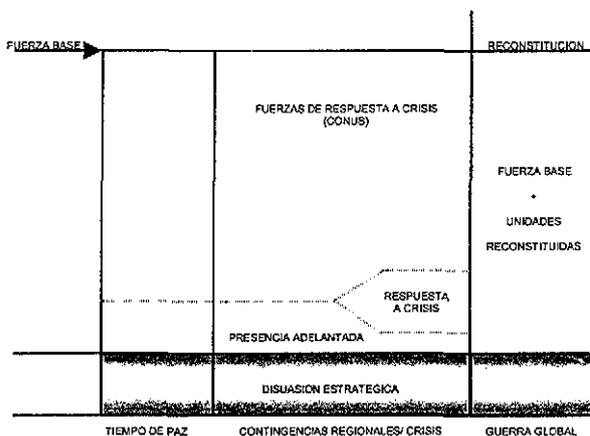
⁸⁹ Organización de los Jefes del Estado Mayor Conjunto. “La postura militar de Estados Unidos para 1987” en Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. *Serie: Documentos del CLEE Doc-006-86*. México, CLEE, 1986. p.16.

⁹⁰ Zamudio González, Laura. *El concepto estratégico de despliegue*. Op. cit. p.3.

⁹¹ La fórmula de la estrategia militar a partir de la otredad, de acuerdo con Laura Zamudio, podría quedar de la siguiente forma: E= f(O, M1, M2), f(O). Donde E=estrategia; O=objetivos; M1=métodos; M2=medios y 0=hace referencia al otro. Ibid. p.26-27

A grandes rasgos, la Fuerza Base fue pensada para elevar las capacidades de los comandos, integrando fuerzas activas y de reservas (reconstitución de fuerzas) en la gran fuerza militar, lo que permitiría responder de forma flexible y rápida al completo espectro de conflictos. El supuesto fundamental del cual se partió fue que con la desaparición de la Unión Soviética como el principal rival de Estados Unidos, era posible transferir fuerzas pesadas a las reservas, como se observa en la figura 5⁹²

FIGURA 5
ESPECTRO DE CONFLICTO REGIONAL/ FUERZA BASE



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Footnote: JCS National Military Strategy of The United States, January 119911992

En esta misma lógica de pensamiento estratégico militar, especialistas de la RAND partidarios del concepto de Fuerza Base, recomendaron que el Ejército norteamericano debía tener tres características en el futuro inmediato: 1) *Ser visible y capaz*. Las fuerzas estacionadas deberían ser y aparentar ser una fuerza efectiva de pelea; 2) *flexible*. Las fuerzas desplegadas deberían estar preparadas para participar en una variedad de formaciones multinacionales, con misiones cambiantes sobre el tiempo; también deberán tener un amplio espectro de capacidades militares, y; 3) *expandible*. Como en el pasado, las fuerzas estacionadas deberían ser reforzadas desde el continente norteamericano (CONUS) para una efectiva defensa. También las fuerzas desplegadas deberían ser capaces de recibir rápidamente los refuerzos y expandirse al tamaño requerido.⁹³

Desde la óptica de sus críticos, sin embargo, el paradigma de Fuerza Base presentaba serias

⁹² En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional 1991 planteaba: 1) el despliegue de una Fuerza Total para responder inicialmente a cualquier contingencia regional con unidades diseñadas totalmente de componentes activos; 2) una Fuerza Total apropiada para la estrategia y las demandas fiscales de una nueva era: una fuerza pequeña, autocontenida y muy activa, capaz de responder rápidamente a amenazas emergentes; 3) un reducido pero aún esencial componente de reserva con énfasis en el soporte y mantenimiento de activas fuerzas de combate, proveyendo una latente capacidad de guerra que pueda estar lista cuando se necesite. Cfr. The White House. *National security strategy of the United States*. Washington D.C., Government Printing Office, August 1991. p.29.

⁹³ Vgl. E. Kleckley, Howc. *Planning for the future U.S. Army in Europe*. Santa Monica, California, RAND Contract No.3497-A, Arroyo Center, 1992

deficiencias en la planeación de fuerza militar. A saber de sus críticos mostraba tres grandes problemas:

- i) La aseveración de que la Fuerza Base era la respuesta estratégica después del colapso de la Unión Soviética, y la insistencia que la amenaza soviética había desaparecido;
- ii) la serie de problemas que traía consigo el anclamiento de la estrategia de defensa norteamericana en las amenazas regionales inciertas, ya que éstas dificultaban la identificación o elección de alguna nación como el principal rival militar a los intereses de seguridad norteamericanos; y
- iii) los conceptos creados a partir de la estrategia de Fuerza Base estaban orientados hacia los medios en vez de los fines, lo que provocaba que estos no proveyeran un claro sentido de objetivos estratégicos o intereses en un nuevo orden mundial también confuso⁹⁴

Con base en esta crítica, Les Aspin argumentó que el modelo de planeación militar lejos de centrarse en el arquetipo Fuerza Base debía poner atención al espectro de amenazas que planteaba el nuevo orden emergente, particularmente hacia el colapso de la amenaza soviética, la cual colocaba a la fuerza militar norteamericana en una posición de fundamental reexaminación de sus requerimientos. Con este punto de partida, Aspin propuso su propio escenario de conflictos orientados alrededor de un genérico "equivalente a Iraq", que para él representaba la principal esfera de requerimientos de las fuerzas norteamericanas. Su metodología partió de medir las capacidades de las fuerzas norteamericanas en tres grandes esferas: Una tormenta del desierto, una guerra similar a Panamá y el enfrentamiento de un conflicto equivalente.

En un sentido general, la doctrina de Aspin mostraba un orden mundial incierto, sentado en una complejidad multipolar, incierto, en el cual eran posibles alianzas puntuales y donde el poder norteamericano estaba sentado en su infraestructura militar más no económica. En función de este escenario proponía como estrategia militar: 1) El uso de ataques decisivos en nodos clave; 2) compromisos directos, y; 3) proyección de fuerza a niveles alto, medio y bajo con diversas mezclas apropiadas al tipo de conflicto.⁹⁵

A pesar de su consistente metodología y planeación de fuerza, los críticos del paradigma de guerra de Aspin argumentaron que esta estrategia dejaba grandes preguntas sin resolver; por ejemplo, a donde se dirigiría su planeación de fuerza ¿hacia una postura unilateralista que enfatizaría una estrategia independiente basada en la proyección de fuerza? o por el contrario, ¿en una estrategia basada en las estructuras multilaterales y en la defensa colectiva? A grandes rasgos, los críticos de Aspin señalaron tres deficiencias:

⁹⁴ Cfr. Asmus, Ronald D. *The new US strategic debate...* Op. cit p 66-67

⁹⁵ Cfr. *Ibid* p 60

- i) Esta estrategia planteaba una predictibilidad de los futuros oponentes, donde sus capacidades eran estáticas;
- ii) no eran claras las implicaciones de la planeación de fuerza a partir de la metodología de Aspin, ni cuáles serían las consecuencias en las políticas norteamericanas;
- iii) en su metodología eran pocas las referencias al apoyo en los organismos internacionales, el mantenimiento de las alianzas o la promoción de la seguridad colectiva⁹⁶

En función de estas fuertes críticas, la planeación militar basada en la Fuerza Base comenzó a ganar espacios dentro de la estrategia de seguridad nacional de la postguerra fría, proyectándose como el paradigma de guerra que acompañara la Gran Estrategia de Seguridad Norteamericana en el siglo XXI. Particularmente, porque este arquetipo de guerra resuelve utilitariamente el doble propósito de la estrategia de seguridad norteamericana. Por un lado, permite establecer una estrategia política de corte multilateral, que promueve la seguridad colectiva y las alianzas puntuales, y; por otro, mantiene la independencia y unilateralidad de la estrategia de planeación de sus fuerzas militares, lo que permite el sostenimiento y consolidación de su liderazgo hegemónico en el nuevo orden mundial.

En los últimos años, el paradigma de guerra basado en el concepto de Fuerza Base ha mostrado importantes avances metodológicos en la planeación bajo incertidumbre. Una de las propuestas metodológicas más acabadas provienen de Davis y Gompert, de acuerdo con los cuales los objetivos de la planeación de fuerza que asegurarán el liderazgo mundial de Estados Unidos en el orden emergente deberán de contemplar, además de las actuales contingencias regionales (mayores, menores o crisis), la promoción, prevención y defensa de:

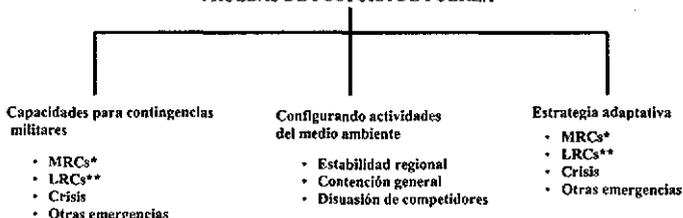
- 1) Una postura de fuerza lo suficientemente robusta que permita enfrentar todo el tiempo un amplio rango de contingencias (operaciones adaptativas);
- 2) una postura de fuerza que pueda influir favorablemente en la evolución del mundo, ayudando a configurar el medio ambiente como un elemento de la política exterior norteamericana, y;
- 3) la capacidad para cambiar la postura militar sobre el tiempo, así como para alterar eventos y tendencias dictadas.⁹⁷

Estos objetivos deberán ir acompañados de la prueba de alternativas de posturas de fuerza, donde se midan las capacidades para enfrentar contingencias militares, así como para configurar las actividades del medio ambiente y plantear estrategias adaptativas, como se observa en la figura 6.

⁹⁶ Cfr. *Ibid* p 68-69.

⁹⁷ Cfr. Davis, Paul K; Gompert, David; et. al. "Adaptiveness in defense planning: the basis of a new framework" in Khalilzad, Zalmay and Ochmanek, David A. *Strategy and defense planning for the 21st century* Op cit p 74-75.

FIGURA 6
PRUEBAS DE POSTURA DE FUERZA



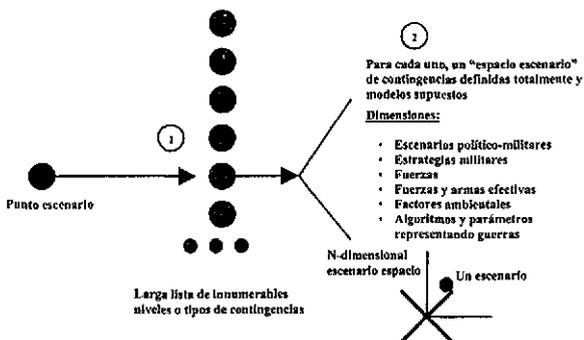
Fuente: Khalilzad, Zalmay M. *Strategy and defense planning for the 21st century* RAND. 1997

* Contingencias regionales mayores
** Contingencias regionales menores

Al mismo tiempo, ambos investigadores mencionan que la clave del desarrollo de las capacidades para enfrentar diversas contingencias en el nuevo orden radica en la posibilidad de trasladarse de uno o dos escenarios de guerra -hasta ahora planteados- a un espectro más amplio de conflictos. Ello requiere del seguimiento de dos pasos, como se observa en la figura 7:

- 1) Desarrollar una amplia lista de escenarios político-militares; considerando aquellos que son políticamente sensibles como Rusia y China;
- 2) reconocer que cada escenario político-militar tiene innumerables variaciones, difiriendo en el tiempo de peligro, aliados, estrategia militar, niveles de fuerza, fuerza efectiva, clima, terreno, y los algoritmos asumidos en la guerra de juegos, usados para valorar capacidades.⁹⁸

FIGURA 7
MODELO DE PLANEACION BAJO INCERTIDUMBRE
ESPACIO/ESCENARIO



Fuente: Khalilzad, Zalmay M. *Strategy and defense planning for the 21st century* RAND 1997

⁹⁸ Cfr. *Ibid.* p. 76-77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El modelo de *espacio escenario* plantea que para cada contingencia político-militar hay un escenario con circunstancias operacionales. Este espacio escenario contempla el papel que la incertidumbre juega en las operaciones circunstanciales, que a grandes rasgos son muy amplios y tienen profundos efectos en las capacidades militares.

De acuerdo con Khalilzad, la construcción de estas nuevas estrategias de guerra deben estar acompañadas de la investigación de nuevas tecnologías y conceptos de operación, así como de cambios en la forma de organización de las fuerzas. Desde su punto de vista, el carácter de la guerra cambiará debido a los avances en la tecnología militar, donde las fuerzas armadas estadounidenses tendrán que mantener su liderazgo.⁹⁹ Este fenómeno en Estados Unidos ha recibido el genérico título de **Revolución en Asuntos Militares (RMA)**.

Gompert señala que la RMA se manifiesta en rápidos y decisivos despliegues de fuerzas, en la reducción de la vulnerabilidad y en la transformación de los factores de tiempo y espacio, dos elementos sustantivos de las estrategias militares. En la RMA el tiempo es comprimido para acelerar el paso del movimiento y la lucha, al tiempo que es reducida la importancia del espacio debido a la alta precisión del armamento.¹⁰⁰

RMA, en un sentido más restringido, se refiere a como la información tecnológica revolucionará directamente los asuntos militares. Desde la interpretación de Jeremy Shapiro, este avance tecnológico influirá en los cambios de las armas usadas para pelear batallas, los objetivos y blancos que se atacaran, los sistemas que proveerán comando y control, logística, soporte de inteligencia para las armas y la organización en el uso de éstas, así como en los sistemas¹⁰¹

Sin embargo, la aplicación de esta información tecnológica al problema de la guerra no exigirá la redefinición del significado de victoria, como había venido sucediendo con la creación de otros paradigmas de guerra, particularmente a partir del rescate del pensamiento filosófico de Clausewitz. Por el contrario, la RMA promete mejorar dramáticamente la capacidad de los militares para aplicar la fuerza en el combate sin separarlos de la concepción trinitaria de la guerra. Al respecto, la Estrategia de Seguridad Nacional 1999 menciona:

“La transformación de nuestras fuerzas militares es crítica para encontrar los cambios militares en el siguiente siglo. Es fundamental la explotación de la revolución en asuntos militares si las fuerzas norteamericanas desean retener su dominio en un mundo incierto ... Una cuidadosa planeación y un enfocado programa de modernización mantendrá nuestra

⁹⁹ Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war...* Op. cit. p.34.

¹⁰⁰ Cf. Gompert, David C.; Kugler, Richard L. and Libicki, Martin C. *Mind the gap. Promoting a transatlantic revolution in Military affairs.* Washington, D.C., National Defense University Press, 1999. p.17-22.

¹⁰¹ Shapiro, Jeremy. “Information and war: is it a revolution?” in Khalilzad, Zalmay M., and White, John P. (Ed.) *The changing role of information in warfare.* Santa Monica, California, RAND Contract No. F49642-96-C-0001, Arroyo Center, 1999. p.129-130

¹⁰¹ Cfr. Asmus, Ronald D. *The new US strategic debate...* Op. cit. p.66-67.

superioridad tecnológica y reemplazará el equipo de la era de la Guerra Fría con nuevos sistemas y plataformas capaces de soportar el espectro total de operaciones militares.¹⁰²

Esta nueva revolución, por otra parte, ha comenzado a generar un replanteamiento de las relaciones entre civiles y militares norteamericanos. David Johnson, apunta que bajo el nuevo contexto de la Postguerra Fría se percibe una erosión de la autoridad civil y el incremento del liderazgo de los militares en el diseño de las políticas de defensa. Y es que basados en el recuerdo de los altos costos de la guerra perdida con Vietnam, en el pensamiento militar norteamericano prevalece la creencia de que sólo ellos son competentes para tomar decisiones acerca del despliegue de fuerzas y de que ellos deben ejercer el control operativo durante cualquier compromiso militar.¹⁰³

¹⁰² The White House. *A national security strategy for a new century*. Washington D.C., Government Printing Office, december 1999. p.21.

¹⁰³ Johnson, David. E. *Modern U.S. civil-military relations: wielding the terrible swift sword...* Op cit p 102

Capítulo
2

2.1 El origen de la estrategia antidrogas de los Estados Unidos

Desde principios del siglo XX, el supuesto básico del cual partió la política antidrogas estadounidense fue que el consumo podía controlarse reduciendo la disponibilidad de la droga en su territorio. Esta manera de enfocar el problema ha determinado que el principal objetivo de la política internacional norteamericana de control de drogas sea la reducción del cultivo, producción y tráfico de drogas fuera de su territorio, lo que se ha reflejado en sus políticas de control hacia los países productores y de tránsito.

A partir de la década de los 80, en el Congreso norteamericano existía un consenso básico acerca de las drogas, representaban una seria amenaza a la seguridad nacional y se requería como respuesta la acción directa y plena de sus fuerzas armadas. Este razonamiento esencial de los congresistas norteamericanos partía del reconocimiento de la ineficacia de las operaciones de intercepción de los aparatos civiles, lo que justificaba la movilización de las fuerzas armadas norteamericanas en la guerra hemisférica contra las drogas. Ante sus ojos el narcotráfico se había convertido en una especie de invasión extranjera.

En el ambiente político norteamericano de esta época se respiraba una fuerte demanda del conservadurismo por la intervención de los militares estadounidenses en la guerra contra las drogas. Ellos argumentaban que era necesario continuar con un concepto militar y geoestratégico similar al de la Guerra Fría. Como respuesta a estas presiones, en 1986 Reagan centró su política antidrogas en tres aspectos torales: Un incremento en los fondos; una orientación externa del combate y la incorporación de los militares en esta guerra. En los hechos, Reagan promulgó un decreto presidencial que comprendió dos importantes reformas en materia antidrogas: 1) Incorporó a su combate a los aparatos de inteligencia norteamericanos, incluida la CIA; 2) por primera vez, incluyó a los militares en la guerra contra las drogas.¹⁰⁴

Los militares norteamericanos, a su vez, no estaban totalmente convencidos de su participación en esta nueva amenaza. El Pentágono había expresado sistemáticamente su poca disposición a ser integrado en una actividad explícitamente policíaca. Su principal justificación giraba en torno a dos argumentos: Por un lado, temían que el despliegue de personal y equipo militar destinado para el combate a las drogas disminuyera su capacidad para cumplir con misiones primordiales, como teatros de guerra nuclear o convencional y el despliegue de fuerzas en el extranjero; y por otro, les preocupaba la carencia de adiestramiento y pericia para ejecutar tareas policíacas, así como su

¹⁰⁴ Cfr. Bertram, Eva; Blachman, Morris; et al *Drug war politics. The price of denial* Angeles, Cal., University of California, 1996 p 111-112

exposición permanente a la corrupción que podría dañar su moral militar ¹⁰⁵

Como señala Bruce Bagley: "Los dos secretarios de la Defensa de Reagan, Caspar Weinberger y Carlucci, sostenían que la única forma eficaz de detener el flujo de drogas ilícitas a Estados Unidos era reducir su demanda; mayores esfuerzos por frenar el narcotráfico podrían elevar los riesgos y los costos de los traficantes, pero nunca detendrían por completo o de manera permanente el contrabando de drogas."¹⁰⁶

La entrada de los militares a la guerra contra las drogas, sin embargo, requería del cambio de una serie de estructuras legales que limitaban la participación de las fuerzas armadas norteamericanas en los esfuerzos de aplicación de la ley. En otras palabras, se necesitaba la apertura de un frente interno. Esto se tradujo prácticamente en la modificación legal de un estatuto conocido como *Posse Comitatus*, uno de los fundamentos torales del Acta de Autorización de Defensa. A finales de 1981, el senador Sam Nunn lideró la modificación de este estatuto obteniendo buenos resultados. Para 1982, el Acta de Autorización de Defensa ya había ampliado el espectro de participación de los militares en las tareas antidrogas, asignando al Ejército norteamericano funciones de asesoría y asistencia a las agencias civiles antidrogas.

En la práctica, la Fuerza de Tarea del Sur de Florida en 1982 fue la primera operación antidrogas donde los militares norteamericanos se vieron involucrados. Este modelo vino a ser el vínculo ideado por el gobierno de Reagan para coordinar esfuerzos y recursos entre los militares y la comunidad civil antinarcóticos. La principal característica se centró en el uso extenso de personal del Ejército, Fuerza Aérea y Marina norteamericana, así como el empleo de infraestructura militar para el combate a las drogas. Otra característica esencial fue que las agencias civiles participantes - como la División Criminal del Departamento de Justicia, FBI, DEA, INS, Administración de la Aviación Federal, CIA y el Departamento de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego- tenían acceso al equipo e instalaciones militares y recibían entrenamiento militar.¹⁰⁷

Desde un punto de vista más fundamental, el modelo organizativo de la Fuerza de Tarea del Sur de Florida sirvió como un prototipo para los futuros esfuerzos antidrogas y fue una pieza clave de la estrategia interna de la guerra contra las drogas. De acuerdo con Timothy Dunn, a partir de que la administración Reagan crea el Sistema Nacional Fronterizo de Interdicción de Narcóticos (NNBIS) en 1983, el modelo organizacional de la Fuerza de Tarea del Sur de Florida fue extendido hacia las fronteras, incluyendo las dos principales regiones fronterizas: El Paso, Texas y Long Beach, California.

¹⁰⁵ Cfr. Bagley, Michael Bruce "The new hundred years war? U.S. national security and the war on drugs in Latin America" en Mabry, Donald J. *The Latin American narcotics trade and US national security* United States of America, Greenwood Press, 1989 p.48. También Vid. Dunn, Timothy J. *The militarization of the U.S.-Mexico border*. Op. cit. p.25.

¹⁰⁶ Bagley, Michael Bruce. "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas" en *Foro Internacional*, No. 125, México, Colegio de México (COLMEX), julio-septiembre 1991 p.18-19.

¹⁰⁷ Cfr. Dunn, Timothy J. *The militarization of the U.S.-Mexico border*. Op. cit. p.108-109.

En el corto plazo, a pesar de este reasignamiento de fuerzas y recursos en materia de interdicción, la estrategia no mostró logros tangibles en la disminución del tráfico, precio y consumo de drogas. En sus primeros años, el gobierno de Reagan atribuyó la falta de resultados a la incipiente coordinación entre la guardia nacional y las aduanas, a la exorbitante publicidad de los periódicos y a la limitada capacidad de los radares instalados en La Florida. Sin embargo, este proceso de autocrítica no aminó las demandas del Congreso norteamericano por la total inclusión de los militares en el combate a las drogas.

Como respuesta, la administración Reagan formuló un decreto en materia de seguridad nacional en abril de 1986, llamado *Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221*, en el que formalmente declaró a la producción y tráfico de enervantes como una amenaza a la seguridad norteamericana. El gobierno de Reagan, de esta manera, ratificaba la expansión de los militares en el combate a las drogas tanto en las fronteras norteamericanas como en el extranjero. Pero más allá, el decreto representó el escalamiento de un paradigma punitivo antidrogas, en el que se privilegió, y continúa privilegiándose, la militarización de la guerra contra las drogas y la creciente exportación de la política antinarcóticos norteamericana hacia los países de América Latina.^{108 109}

En la práctica, el nuevo énfasis en la política contra las drogas como asunto de seguridad nacional se reflejó en la mayor ampliación de las facultades asignadas al Ejército norteamericano sobre intercambio de información secreta antinarcóticos con organismos civiles; préstamo de equipo militar, capacitación para su uso y disposición de instalaciones militares por parte de agentes antinarcóticos, al mismo tiempo que comenzaban a desaparecer las restricciones para su participación en el ámbito internacional.

Como apunta Bagley, las directrices que regulaban la participación militar estadounidense en las operaciones de combate antinarcóticos en el extranjero, en apariencia sólo estarían limitadas por tres aspectos: 1) Debían ser invitados por el gobierno anfitrión; 2) serían dirigidas y coordinadas por agentes civiles estadounidenses, y 3) su papel estaría limitado a funciones de apoyo.¹¹⁰

Como era de esperarse, la nueva definición de Reagan del narcotráfico como asunto de seguridad nacional contó con el abierto apoyo del Congreso. Este cierre de filas se observó claramente en el presupuesto antidrogas que, en 1987, prácticamente se duplicó. En este año, para financiar el propósito a gran escala de atacar la epidemia de drogas en Norteamérica los legisladores autorizaron

¹⁰⁸ De acuerdo con Guadalupe González, este paradigma antidrogas se ha caracterizado por tres aspectos: 1) un papel central de las políticas de cooperación policiaca, asistencia legal y participación de las fuerzas armadas; 2) con un fuerte énfasis en el enfoque de la seguridad hemisférica y; 3) donde se privilegia la participación directa de agentes estadounidenses en los programas de cooperación antidrogas. Cfr. González González, Guadalupe. *Condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría*. Documento de trabajo No 13. México, División de Estudios Internacionales (CIDE), 1993. p 23.

¹⁰⁹

¹¹⁰ Bagley, Michael Bruce. "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas" en *Foro Internacional*, No 125. Op. cit p 21

al ejecutivo gastar 4.8 billones de dólares, casi el doble de los recursos asignados el año anterior.¹¹¹

El presupuesto antinarcoóticos del Departamento de Defensa también se duplicó al pasar de 200 millones a 379 millones de dólares¹¹², lo que permitió que su ayuda en materia de inteligencia, equipo e infraestructura y adiestramiento fluyera con mayor agilidad hacia los aparatos civiles.

No obstante, por segunda ocasión la estrategia antidrogas no logró repuntar a los niveles esperados. En la opinión pública había un claro consenso acerca de la falta de logros tangibles en la disminución de la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Ante esta presión, en octubre de 1988 el Congreso norteamericano, previo a las elecciones presidenciales y del Congreso, promulgó la Ley Contra el Abuso de Drogas, en la cual reconocía la necesidad de expandir y mejorar los programas de educación contra las drogas. Al respecto Bagley señala:

“La nueva legislación no abandonó los programas en contra de la oferta; más bien aumentó los fondos federales para estos programas, y de manera simultánea abrió un ‘segundo frente’ dirigido a la reducción de la demanda en Estados Unidos.”¹¹³

Con el arribo de Bush a la presidencia de los Estados Unidos, la estrategia de interdicción adquirió renovados bríos, sentando definitivamente el liderazgo de los militares en la guerra contra las drogas, a través de la denominada *Estrategia Andina Contra las Drogas*. Muy pronto, la presión contra diversas naciones sudamericanas –Bolivia, Perú y Colombia- logró que se introdujeran a los militares latinoamericanos al combate a las drogas, al lado de militares estadounidenses. Esta operación fue llamada por Bush “asalto en todos los frentes”. En septiembre de 1989, en su primer discurso presidencial televisado Bush anunciaba:

“Por primera vez pondremos a disposición de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos los recursos adecuados. Intensificaremos nuestros esfuerzos para combatir a los traficantes de drogas en alta mar, en el espacio internacional y en nuestras fronteras.”¹¹⁴

En la Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1989, en una especie de evaluación de los esfuerzos antidrogas aplicados hasta ese momento, la administración Bush reconoció que a pesar de los éxitos obtenidos en la intercepción e interrupción de las rutas del narcotráfico, según todos los cálculos, el abastecimiento de drogas ilegales hacia el interior de los Estados Unidos continuaba creciendo.

¹¹¹ Office of National Drug Control Policy *Data snapshot Drug abuse in America, 1998*. United States of America, ONDCP, May 1998 p. 10-11 of 115.

¹¹² Bagley, Michael Bruce “Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas” en *Foro Internacional*, No. 125. Op. cit p.22

¹¹³ Cfr. Bagley, Michael Bruce “The new hundred years war? U.S. national security and the war on drugs in Latin America” en Mabry, Donald J. Op. cit p.56

¹¹⁴ Falco, Mathea “Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas” en Revista *Nexos* No. 222, México, junio de 1996 http://www.nexos.com.mx/archivo-nexos/detalle_p_2_de_8.

En función de este diagnóstico, al tiempo que la administración Bush intensificó la presión sobre los gobiernos latinoamericanos para que adoptaran estrategias antidrogas que involucraran un mayor papel de sus fuerzas armadas, promovió una continua expansión de sus militares en las fronteras de los Estados Unidos. Así, la Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1989 señaló 14 objetivos de interdicción, entre los cuales destacaban:

- i) El desarrollo de un amplio enfoque informativo dirigido a la intercepción en los puertos federales aéreos, marítimos y terrestres;
- ii) más apoyo de inteligencia a la intercepción, mediante intensas y específicas investigaciones de intercepción y operaciones secretas;
- iii) creación de equipos interagencias/interdisciplinarios a fin de analizar y localizar formas, métodos y rutas de contrabando;
- iv) aumento de los sistemas, operativos y actividades fronterizas;
- v) reducción significativa de falsificación de documentos, en particular el uso fraudulento de actas de nacimiento en los Estados Unidos y otros 'documentos de progenie';
- vi) otorgamiento de autoridad automática de exclusión y autoridad general de arresto a los funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización, y;
- vii) mejoramiento de los sistemas de detección y control, así como de los procedimientos en los operativos de seguridad.¹¹⁵

Días después de presentada la estrategia nacional antidrogas, el Secretario de Defensa, Dick Cheney, declaró ante el Congreso que el combate a las drogas era una misión de gran prioridad para el Ejército norteamericano.¹¹⁶ Aquí es posible ubicar el fin de las resistencias que aún se percibían en el Pentágono a involucrarse en la guerra contra las drogas. Como señala Dunn, a partir de esta fecha el liderazgo de las fuerzas armadas norteamericanas en las tareas antidrogas fue reiteradamente señalado por varias secciones del Acta de Autorización 1989 del Departamento de Defensa. Más aún, el Congreso designó al Ejército norteamericano como la agencia líder para la interdicción de drogas fuera del territorio de los Estados Unidos bajo la provisión 124, que autoriza al Departamento de Estado usar su presupuesto en operaciones antidrogas.

Una razón de peso parece haber cambiado la opinión del Pentágono. A partir de que el Ejército norteamericano comenzó a enfrentar importantes recortes presupuestales provenientes del descenso del discurso de la Guerra Fría, aceptó enrolarse en la guerra contra las drogas para proteger programas que corrían peligro de ser eliminados, reclasificándolos como asuntos relacionados con las drogas.

En estricto sentido, el Congreso le asignó al Pentágono tres nuevas responsabilidades: i) Ser la

¹¹⁵ La Casa Blanca. *Estrategia nacional de control de drogas*. Estados Unidos de Norteamérica, s.e, septiembre de 1989. p 39.

¹¹⁶ Bertram, Eva; Blachman, Morris; et al *Drug war politics*. The price ... Op. cit. p 114

única dependencia del gobierno con autoridad para dirigir las actividades de detección y monitoreo de tránsito aéreo y marítimo de drogas dentro y fuera de los Estados Unidos; ii) asumir la responsabilidad de integrar el mando, control, comunicaciones y las técnicas de inteligencia que fueran dedicadas a la interdicción de drogas dentro de una red efectiva de comunicaciones y; iii) la facultad de aprobar los fondos para la operación y mantenimiento de equipo de los escuadrones de la Guardia Nacional¹¹⁷

En 1989, el presupuesto federal para el combate a las drogas ascendió a 6.7 billones de dólares¹¹⁸, de los cuales 450 millones fueron destinados al Departamento de Defensa. Uno de los primeros efectos de este papel director asignado al Pentágono se observó de forma pragmática en la ejecución de diversas operaciones en América Latina

Para este tiempo, la Guerra de Baja Intensidad (GBI) comenzó a ser el principal y más dinámico paradigma de guerra sobre el cual se concibió la política de interdicción de drogas. La formación del Sistema Nacional Fronterizo de Interdicción de Narcóticos (NNBIS), con su función de vínculo entre fuerzas armadas y civiles, fue un ejemplo de doctrina GBI. Sus acciones de coordinación e integración policíaca, inteligencia y militarismo también parecieron hablar en ese sentido.

Otros dos elementos, de acuerdo con Dunn, sugirieron la aplicación de la GBI en las acciones antinarcóticos en la década de los 80: 1) El fuerte énfasis en la supervisión y capacitación de la escuela de inteligencia del Ejército y; 2) la expansión de operaciones de inteligencia, esfuerzos de supervisión, ejercicios de entrenamiento y maniobras militares en áreas problemáticas.¹¹⁹

Bajo el paradigma de Guerra de Baja Intensidad, de 1987 a 1989 se realizaron varias operaciones conjuntas entre civiles y militares como Hawkeye, Groundhog, Alliance y Autumn Harvest. Las dos primeras, como enfatiza Bagley, tuvieron como objetivo el entrenamiento de unidades militares para apoyar actividades aduaneras; en las operaciones Groundhog y Hawkeye se entrenó personal del Ejército para manejar aviones Mohawk OV-10D en blancos preestablecidos y transmitir información al servicio aduanero¹²⁰. Por su parte, la operación Alliance tuvo como objetivo capacitar a personal para el uso de equipo de vigilancia terrestre en la frontera con México, que posteriormente transitó hacia la instalación de una unidad militar antidrogas.

¹¹⁷ Ibid p 114-115

¹¹⁸ Office of National Drug Control Policy *Data snapshot*... Op cit. p 10-11 of 115

¹¹⁹ Cfr. Dunn, Timothy J *The militarization of the U.S.-Mexico border*... Op cit. p 111-112

¹²⁰ Cfr. Bagley, Michael Bruce "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas" en *Foro Internacional*, No. 125... Op cit. p 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 la nueva estrategia antidrogas de EU en el orden emergente

Desde la visión de los estrategas norteamericanos, con la desaparición de la Guerra Fría y la emergencia de un nuevo orden mundial era necesario el diseño de una nueva Gran Estrategia de seguridad, donde la representación de la amenaza pasó de un conflicto global hacia uno de tipo regional, focalizado y contingente, con diversas temáticas y probabilidades de ocurrencia. En la construcción de esta nueva Gran Estrategia de seguridad, el espectro de conflictos relacionados con el narcotráfico se desplazó de la categoría de amenaza menor hacia la directiva de un asunto de seguridad nacional de primer nivel.

Desde el punto de vista de Herrera-Lasso, el tráfico de drogas cuenta con las características necesarias para convertirse en la principal amenaza regional porque:

- i) Es una amenaza real a los intereses norteamericanos;
- ii) cuenta con la condena moral de toda la sociedad, que sufre sus estragos y cualquier acción tiene un amplio grado de legitimidad;
- iii) es un fenómeno de dimensiones hemisféricas, particularmente por el lado de la oferta;
- iv) el planteamiento de las acciones para combatirlo, en consecuencia, puede ser hemisférico.¹²¹

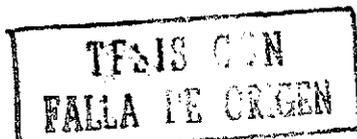
Definida la nueva amenaza hemisférica, a partir del inicio de los 90 los funcionarios de la administración Bush comenzaron a subrayar el interés de los Estados Unidos en promover la cooperación hemisférica en asuntos de narcotráfico, como parte de la construcción de la nueva Gran Estrategia de seguridad. Así, los trabajos diplomáticos se dirigieron hacia las organizaciones que tradicionalmente habían venido cubriendo la agenda de seguridad de América: La Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID).

En el contexto interno de los Estados Unidos, en 1991 el Acta de Autorización de Defensa generó varios cambios legales que expandieron más el rol militar. Varios relajamientos de la Posse Comitatus permitieron a los militares participar directamente en la aplicación de la ley más allá de la esfera señalada. Sin embargo, el mayor cambio provino en este mismo año de una parte del Acta de Autorización conocida como sección 1004, la cual permitió al Pentágono usar sus propios fondos para entrenar militares y policías extranjeros¹²², al mismo tiempo que le transfería equipos para el combate a las drogas.¹²³

¹²¹ Herrera-Lasso M., Luis. "México en el ámbito de la seguridad hemisférica" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades*. Op cit p.66.

¹²²

¹²³ Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts a civilian's guide to US defense and security*



Desde una perspectiva más fundamental, el acta les asignó a los militares norteamericanos la facultad indiscutible para brindar asistencia militar antinarcoóticos en materia de transferencia de armas y conducción de ejercicios de entrenamiento al máximo de su extensión en las áreas de interdicción de drogas a agencias civiles federales, estatales, gobiernos locales y extranjeros; además de:

- i) El establecimiento de bases antidrogas de operaciones y facilidades de enseñanza dentro y fuera de los Estados Unidos;
- ii) la realización de patrullajes de reconocimiento aéreo y terrestre fuera, en o cerca de las fronteras de los Estados Unidos;
- iii) la construcción de caminos y cercas, y la instalación de luces en las fronteras norteamericanas;
- iv) la transportación de personal, suministros y equipo dentro o fuera de los Estados Unidos para facilitar las actividades antidrogas;
- v) el establecimiento del mando, control, comunicaciones y redes computacionales para mejorar la integración de las agencias antidrogas, militares y las actividades de la Guardia Nacional;
- vi) la conducción no sólo de ejercicios de entrenamiento militares, sino también de operaciones militares (dentro y fuera de los Estados Unidos) para ayuda de agencias civiles antidrogas.¹²⁴

En 1991, el Departamento de Defensa recibió la contribución más alta del presupuesto de interdicción. De acuerdo con las funciones asignadas al Pentágono, el presupuesto militar aumentó a 1.08 billones. Con parte de este presupuesto el Pentágono brindó asistencia operativa a Colombia y Bolivia por 203 5 millones de dólares, en la forma de equipos móviles de entrenamiento, despliegues de entrenamiento y maniobras militares de corta duración.¹²⁵

Para 1992, último año de gobierno de Bush, el presupuesto federal para el control de drogas se incrementó de 11 a 11 9 billones de dólares.¹²⁶ El Acta de Autorización de Defensa continuó dando al Ejército norteamericano la facultad indiscutible para conducir los ejercicios de entrenamiento en las áreas de interdicción de drogas, además de autorizarle el reconocimiento de actividades aéreas en o cerca de sus fronteras; la facultad para ayudar a agencias civiles en los esfuerzos de aplicación de la ley y una amplia variedad de entrenamientos para agencias civiles norteamericanas y extranjeras.

Al final de esta administración, Bush y su antecesor Reagan, habían efectivamente construido una gran estructura ideológica e institucional sentando las bases de una nueva Gran Estrategia de

assistance to Latin America and the Caribbean. Washington, D.C., CIP/LAWG, february 1999 p.5

¹²⁴Dunn, Timothy J. *The militarization of the U.S.-Mexico border*. Op. cit p.120.

¹²⁵ La Casa Blanca *Estrategia nacional de control de drogas*. Estados Unidos de Norteamérica, s e, enero de 1992. p.183

seguridad que ha privilegiado la salida militar a la guerra contra las drogas.

2.2.1 El descenso de la retórica de la guerra contra las drogas

Con el arribo de William Clinton a la presidencia de la república de los Estados Unidos, la política antidrogas dejó de ocupar el papel estelar que había tenido reservado en las dos administraciones anteriores. Rápidamente, se convirtió en una más de las prioridades en materia de seguridad nacional del gobierno norteamericano. En 1993, por ejemplo, la política antidrogas pasó de ser la tercera prioridad al lugar 29 en el Consejo Nacional de Seguridad; así también el presupuesto de la (ONDCP) disminuyó en 80 por ciento.¹²⁷

Estas acciones partieron de un análisis realizado por el Consejo Nacional de Seguridad en el que se concluía que la interdicción no había logrado detener el tráfico de cocaína y que el presupuesto del Departamento de Defensa de 1,100 millones de dólares, destinados en su mayor parte a América Central y el Caribe, había sido excesivo e ineficaz.¹²⁸

El mismo diagnóstico planteó como una de las recomendaciones principales, que se requería una readecuación de la estrategia de interdicción, ya que tras más de 10 años de esfuerzos no se habían obtenido los efectos esperados sobre el precio y la oferta de drogas en los Estados Unidos.

Casi al mismo tiempo, el Director de la Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas, Lee P. Brown, informó acerca de una nueva política antidrogas que, en apariencia, le daría un fuerte énfasis al tratamiento, prevención y reducción de la demanda interna de drogas y dejaría en un segundo plano las acciones tendientes a la aplicación de la ley.¹²⁹ Unos meses después, en enero de 1994, el mismo Lee Brown, anunciaría la evolución gradual de las acciones de control en las rutas aéreas y marítimas del Caribe hacia la interdicción directa en los países productores de América Latina, en función de las recomendaciones hechas por el CNS que había argumentado que detener las drogas cerca de su fuente de producción podía resultar más eficaz que los intentos tradicionales de interdicción.

Sin embargo, los intentos de reforma no llegaron muy lejos. Con el arribo del nuevo Congreso republicano, las críticas a las reformas antinarcoóticos recrudecieron. Mathea Falco, señala que en 1995 la Cámara de Representantes votó a favor de eliminar la ONDCP con el fin de asignarle mayor presupuesto a la interdicción. Aun cuando este propósito no se logró, los críticos continuaron sosteniendo que era mejor utilizar el presupuesto de esta organización para la interdicción, lo que proporcionaría un financiamiento completo a dichos esfuerzos

¹²⁶ Office of National Drug Control Policy. *Data snapshot*. Op. cit. p. 10-11 of 115

¹²⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *La cooperación en la lucha...* Op. cit. p.5

¹²⁸ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *La cooperación en la lucha*. Op. cit. p.8.

En 1995, en vísperas de la presentación de su Estrategia para el Control de Drogas, la situación de encono entre la administración Clinton y el Congreso había llegado a tal extremo que fue acusado de haber debilitado la política de interdicción contra las drogas. La opinión pública y varios miembros del congreso demandaron conocer a fondo como conduciría una efectiva guerra contra las drogas, cuando los programas de asistencia a los países productores se caracterizaban por sus fracasos en la erradicación de cultivos y en sus alternativas de desarrollo. Clinton también fue acusado de poner poca atención a los adictos casuales y por su énfasis en la atención de adictos consuetudinarios.

Muy pronto, el presidente Clinton se dio cuenta de sus errores. Aprendió que una cosa era descender la retórica del discurso de la guerra contra las drogas y otra era intentar dismantelar o reorganizar las agencias federales antidrogas en aras de crear una política que atendiera el consumo. Eva Bertram señala que estas acciones para descender la política de interdicción fueron percibidas como una expresión de debilidad de la administración.¹³⁰

La presión constante contra Clinton lo condujo a crear un tipo de política antidrogas donde, a pesar de sus aparentes cambios en la retórica, en lo esencial mostró una continuidad en la estrategia de seguridad del Estado norteamericano. Además, de que los fondos presupuestarios y el marco institucional no sufrieron alteraciones mayores con relación a administraciones pasadas. El presupuesto antinarcóticos de 1995 nunca disminuyó; por el contrario, aumentó 1.1 millones de dólares y el presupuesto para interdicción de 1.2 millones de dólares, sólo fue recortado en 100 millones.¹³¹

2.2.2 El discurso de la guerra contra las drogas

El discurso punitivo de la guerra contra las drogas ha estado sentado en el diagnóstico que la responsabilidad por los problemas del consumo de narcóticos en los Estados Unidos proviene de los países productores y traficantes de drogas. De acuerdo con la ONDCP, el "cáncer de la droga" le ha costado a la nación norteamericana, incluyendo pérdidas de empleo y productividad, de salud y familiares, 110 billones de dólares cada año.¹³²

En el centro de esta estructura discursiva también está presente la noción que las grandes organizaciones criminales que operan transnacionalmente están asentadas en las naciones productoras y traficantes, y que sus límites llegan sólo hasta los márgenes de la frontera norteamericana, a partir de la cual únicamente cuentan con el apoyo de pequeñas células que operan en áreas geográficas determinadas.

¹²⁹ Jaikoff, Michael. *White house shifts antidrugs focus, but no funds*. The Washington Post, October 19, 1993. s.p

¹³⁰ Cfr. Bertram, Eva; Blachman, Morris; et. al *Drug war politics The price of denial*. Op cit p 111-112

¹³¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas *La cooperación en la lucha...* Op cit p.8

¹³² GAO. *Drug control DEA's strategies and operations in the 1990s* United States of America, General Accounting Office GAO/GGD-99-108, July 1999, p.16.

En la lógica de este discurso, las organizaciones transnacionales están caracterizadas por su complejidad y estructuración. Además, poseen un alto grado de centralización de las decisiones, su financiamiento es casi infinito, tienen una alta capacidad para el manejo de operaciones múltiples y su poder e influencia corruptora es capaz de permear la más sólida de las estructuras gubernamentales. De acuerdo con el Diagnóstico conjunto entre México y Estados Unidos 1997, el término grupo delictivo transnacional se refiere:

“... a las organizaciones delictivas de narcotraficantes que tienen su base fuera de Estados Unidos y que son responsables de la producción, transporte y distribución de la mayoría de las drogas ilícitas disponibles en Estados Unidos. Estos grupos son muy complejos, muy estructurados y son manejados centralmente; disponen de financiamiento casi ilimitado que proviene de fondos canalizados por los grupos criminales involucrados en el almacenamiento y venta de drogas. Estas organizaciones funcionan en un continuo, controlando las operaciones en varios países al mismo tiempo. Algunas de ellas tienen redes de distribución y venta de drogas al menudeo conectadas con grupos criminales en varias ciudades de Estados Unidos, mismos que venden las drogas. Su poder e influencia se extienden desde sus países de origen, atraviesan fronteras internacionales y llegan a las grandes urbes, y poblados de otras naciones”¹³³

También de acuerdo con esta interpretación, las células principales en los Estados Unidos funcionan independientemente unas de otras en las grandes zonas metropolitanas como Chicago, Houston, Los Angeles, Nueva York, Filadelfia y San Francisco. Pequeñas unidades pertenecientes a las células pueden especializarse en aspectos particulares del comercio de las drogas, como el transporte, almacenamiento o distribución, comunicaciones o lavado de dinero. Su estructura organizacional está integrada por:

“... un supervisor de unidad, el cual informa al director de la célula. Cada director de célula, a su vez, informa a un director regional quien es responsable de la operación de varias células. El director regional, por su parte, informa directamente a uno de los jefes en Cali o a sus jefes de operaciones en Colombia.”¹³⁴

En esta misma lógica, las rutas y métodos de contrabando de estas grandes organizaciones transnacionales transitan desde América del Sur hasta los Estados Unidos atravesando comúnmente Centroamérica, México y el Caribe. La introducción de la droga a los Estados Unidos se da por tierra, aire y mar. Estas organizaciones son adaptables, reaccionando a la interdicción a través de cambios de rutas y modos de transportación. Finalmente, la hipótesis fundamental sobre la que descansa este discurso es que la política de control de la oferta reduce la disponibilidad de drogas y

¹³³ Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de Norteamérica. *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, febrero de 1997. p.54

¹³⁴ *Ibid* p.58



afecta significativamente la estructura de precios al consumidor estadounidense.

Este supuesto, al igual que la idea de que sólo existen organizaciones criminales en los países productores y traficantes, ha sido desmentido con el paso del tiempo. Respecto a la hipótesis central que considera que la política de interdicción afectaría el suministro de drogas y la estructura de precios, se ha demostrado que aun cuando Estados Unidos detiene en promedio de 80 a 90 toneladas métricas de cocaína por año en su zona de tránsito -que incluye el Caribe, Golfo de México y Océano Pacífico-¹³⁵ los norteamericanos continúan consumiendo en promedio 300 toneladas de cocaína por año. Prácticamente, en todas sus grandes ciudades es posible conseguirla fácilmente con excelente calidad y bajo precio. Como el mismo documento binacional lo reconoce:

“Por lo general, el precio de la cocaína es relativamente bajo y estable en todos los niveles de tráfico. Los precios de la cocaína al mayoreo durante 1995 fluctuaron entre US\$ 10 500 y US\$36 000 por kilogramo, en comparación con US\$10 500 y US\$40 000 en 1994. En casi todas las grandes zonas metropolitanas, los precios por cantidades en kilogramos permanecieron en el extremo más bajo de esta escala. Durante 1995, los precios de cocaína por onza en toda la nación fluctuaron entre US\$300 y US\$2 200, mientras que los precios por gramo oscilaron entre US\$30 y US\$200.”¹³⁶

Para 1997, de acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas los precios de la cocaína descendieron aún más. En este año 3.5 gramos (1/8 de onza) se cotizaron en menos de 200 dólares en promedio, mientras que a mayor cantidad los precios se abarataron, por ejemplo, en este mismo año por 5 onzas de cocaína (141 gramos) se pagó en promedio 100 dólares.¹³⁷

En cuanto a la pureza, el documento binacional menciona que en los Estados Unidos: “La pureza media de la cocaína en los niveles de un gramo, una onza y un kilogramo ha permanecido relativamente estable en niveles altos durante los últimos años. La pureza media en el nivel de un gramo (menudeo) en 1995 fue de 61%. La pureza media por kilogramo (mayoreo) fue de 83% durante el mismo periodo.”¹³⁸

En 1997, también de acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas la pureza de la cocaína disponible en los Estados Unidos aumentó. En este año, el promedio de pureza de 3.5 gramos de cocaína (1/8 de onza) fue del 70 por ciento.¹³⁹

Por otra parte, la idea colateral de reducir la oferta de drogas en los países productores mediante

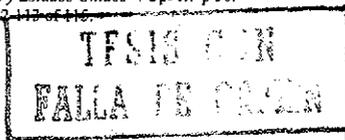
¹³⁵ Office of National Drug Control Policy. *National Drug Control Strategy 1999*. United States of America/ONDPC <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/> p 1 of 7

¹³⁶ Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de Norteamérica. *México y Estados Unidos* . Op. cit. p.56

¹³⁷ Office of National Drug Control Policy. *Data snapshot* . Op. cit. p 112-113 of 115

¹³⁸ Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de Norteamérica. *México y Estados Unidos* . Op. cit. p.56.

¹³⁹ Office of National Drug Control Policy. *Data snapshot* . Op. cit. p.112-113 of 115.



programas de erradicación de cultivos sólo ha conducido a incrementar la producción de drogas en otros países. Este fenómeno es conocido como "efecto globo". Por ejemplo, los exitosos procesos de erradicación de cultivos en Perú y Bolivia, que hicieron pasar a Perú de 460 toneladas métricas a 240 toneladas de 1994 a 1998 y a Bolivia de 225 toneladas a 150 toneladas métricas, propició que en Colombia se registrara un incremento de su producción potencial en 45 toneladas métricas en promedio de 1995 y 1997. Hoy en día Colombia es la nación con mayor producción potencial de cocaína.¹⁴⁰

También en los Estados Unidos, se han documentado casos de corrupción policíaca y de operación de organizaciones criminales jamaíquinas, nigerianas, chinas relacionados con las drogas a gran escala, que derrumban el estereotipo de que sólo en los países productores y traficantes hay grandes organizaciones de narcotraficantes ¹⁴¹ Como señala Silvia Vélez Quero:

"... ocurren diversos casos de corrupción por tráfico de drogas en el lado estadounidense, en los que se han visto mezclados en una investigación reciente. siete agentes aduanales entre los que se encuentra Allan J. Rappoport, ex director distrital de Aduanas, que renunció súbitamente en 1990 y actualmente es miembro de la Comisión contra el Crimen de San Diego; también se investiga a un supervisor de la garita de San Isidro y a varios funcionarios más. En este lamentable caso hay varios incidentes turbios que van desde investigaciones internas abortadas, hostigamiento de testigos, hasta dos informantes asesinados... Se informa también que hay casos... en los cuales se ha encontrado evidencia de estrechas relaciones entre aduaneros estadounidenses y jefes de bandas mexicanas del narcotráfico, amén de otros casos documentados de corrupción de agentes aduanales, de la 'migra', jueces, pilotos y sheriffs, en Texas, Calexico, El Paso, etc., y 24 miembros de la Patrulla Fronteriza detenidos de octubre de 1993 a octubre de 1994."¹⁴²

Esta afirmación, por supuesto, contiene una gran dosis de verdad. En un reporte de la Oficina General de Contabilidad (GAO) de marzo de 1999 se menciona que, de 1992 a 1997, se registraron 28 casos de corrupción en la frontera sur de los Estados Unidos relacionados con empleados de gobierno, de los cuales 19 eran agentes del INS y 9 empleados de garita. En otra clasificación, 10 de ellos eran inspectores de inmigración, 7 inspectores de garita, 3 oficiales del INS, un binomio agente-perro y un especialista operacional de aduanas.¹⁴³

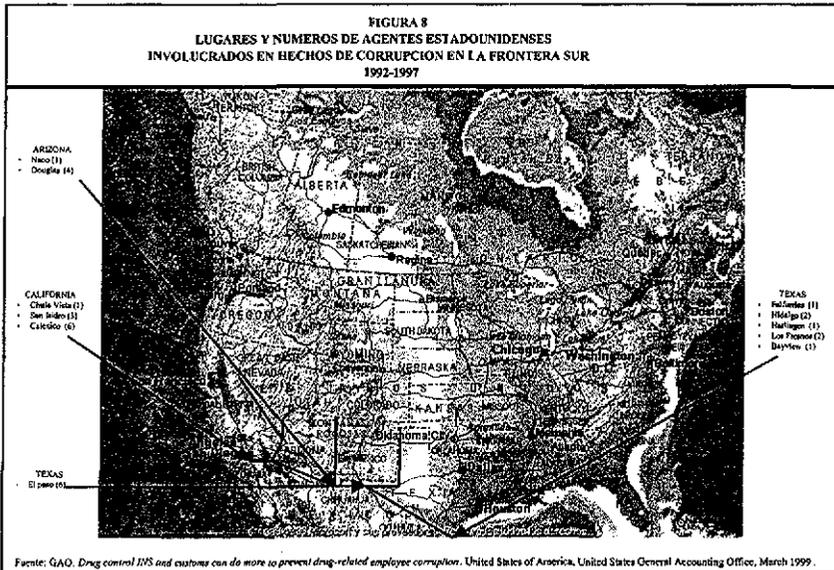
¹⁴⁰ Office of National Drug Control Policy *National Drug Control Strategy 1999*. Op cit. p.3 of 7.

¹⁴¹ De hecho, aún queda abierta la discusión acerca de que tan cierto es que las organizaciones traficantes operan a través de formas tan estructuradas y complejas como el discurso norteamericano señala. En la práctica las organizaciones narcotraficantes, la mayoría de las veces y en varios niveles, han demostrado operar a través de relaciones puntuales, condicionados por las circunstancias y por los rápidos arreglos.

¹⁴² Vélez Quero, Silvia Helena "La guerra contra las drogas y la frontera México-Estados Unidos" en Del Olmo, Rosa (Coord.) *Drogas el conflicto de fin de siglo*. Venezuela, Cuadernos de Nueva Sociedad, Ed. Texto, 2 semestre de 1997. p.46-47

¹⁴³ Cfr. GAO *Drug control INS and customs can do more to prevent drug-related employee corruption*. United States of America, United States General Accounting Office GAO/GGD-99-31, March 1999. p.12-14

De los 28 casos, 10 fueron registrados en el estado de California, 5 en Arizona y 13 en Texas, como puede observarse en el mapa 1. El espectro de estos casos de corrupción fue amplio. Los delitos abarcaron desde la complicidad para que la droga pasara en vehículos por los puertos de entrada, la coordinación de movimientos de drogas alrededor de la frontera, la venta directa de drogas, la transportación de drogas en patrullas fronterizas y la desviación de información de inteligencia. En 19 de los casos, de acuerdo a la GAO, los empleados actuaron solos, en los 9 restantes dos o más empleados de las garitas actuaron en conjunto.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Otro caso más que constata la presencia de organizaciones criminales y de corrupción dentro de los Estados Unidos es el sucedido en el aeropuerto de Miami en agosto de 1999. En la operación denominada "Ratas de las rampas" la DEA detuvo a 58 norteamericanos que pertenecían a una red internacional de narcotraficantes y traficantes de armas, entre los que se encontraban empleados de la línea aérea American Air Lines, así como dos agentes del INS y un asistente de la oficina del Sheriff del condado de Broward, quienes traficaban con cocaína procedente del cartel de Cali con un valor comercial de mil millones de dólares.¹⁴⁴

Como corolario, es posible decir que la parte más vulnerable de la retórica del discurso de las drogas norteamericano se encuentra en el porcentaje destinado a la prevención y tratamiento de drogas. Desde principios de la década de los 80, el tratamiento y la prevención no ha representado

¹⁴⁴ Editorial *Destruyen red de narcos*. México, Excélsior, 26 de agosto de 1999 p. 6A

una prioridad para el gobierno de los Estados Unidos, debido a que la aplicación de la ley y la interdicción han pesado más en el presupuesto federal. Como señala Mathea Falco:

“En 1995, el tratamiento representaba sólo una quinta parte de los más de 13 mil millones de dólares del presupuesto federal para drogas comparado con una cuarta parte en la década anterior, mucho antes de que la epidemia de la cocaína creara millones de nuevos adictos. Aproximadamente 40% de los adictos del país no pueden conseguir tratamiento debido al financiamiento inadecuado a instalaciones para tratamiento.”¹⁴⁵

En los últimos cinco años, de hecho, el porcentaje destinado al tratamiento y la prevención no ha rebasado la esfera del 30 por ciento en promedio, aun cuando la administración Clinton señale su énfasis en la atención a la reducción de la demanda. Veamos un dato oficial. De acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas, el objetivo de reducir la demanda, como porcentaje del total sólo se incrementó de 30 a 34 por ciento del año fiscal 1986 al año fiscal 1999.¹⁴⁶

El presupuesto antidrogas del año fiscal 2000 tampoco alteró esta tendencia. En los hechos, este presupuesto antidrogas sólo destinó 32 por ciento de sus recursos a la prevención y al tratamiento, contra el 68 por ciento que asignó a los esfuerzos de aplicación de la ley, cierre de fronteras y combate a las fuentes de producción. Esto sin contar la asignación emergente de 954 millones de dólares destinados a la interdicción en Colombia y la región Andina durante el 2000 y que llegó al 2001 a una suma total de 1,600 millones de dólares.

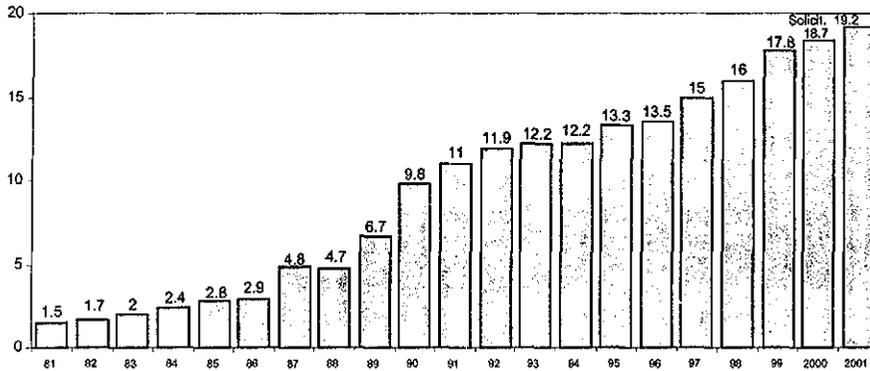
Es posible decir, que en los últimos años el llamado “éxito de la política de reducción de la demanda” ha sido bastante relativo. Observemos un aspecto. Aun cuando el consumo ha bajado sustancialmente en los Estados Unidos de 8.6 millones de personas que habían probado alguna droga en los últimos 30 días para 1995, a 1.5 millones en 1999, los niveles de consumo de otras drogas, como por ejemplo la metanfctamina, han comenzado a incrementarse.

Por otra parte, existen más datos que documentan el aumento del presupuesto antidrogas destinado al aspecto punitivo. Si se compara el presupuesto 2000 (18.7 billones de dólares) con el asignado a Bush en 1992 (11.9 billones de dólares) se observa que en términos reales aumentó en 6.8 billones de dólares. También si se compara el presupuesto 2000 con el de 1987 (4.8 billones de dólares), año en que se declara la guerra contra las drogas y donde el narcotráfico adquiere el status de asunto de seguridad nacional, se puede observar que es cuatro veces superior, como se ve en la gráfica 1.

¹⁴⁵ Falco, Mathea “Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas”.. Op. cit. p.5 de 8.

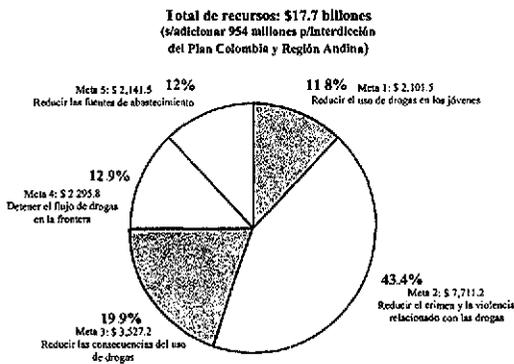
¹⁴⁶ Office of National Drug Control Policy *Data snapshot* . Op. cit p 12-13 of 115.

GRÁFICA 1
PRESUPUESTO AUTORIZADO PARA EL CONTROL DE DROGAS EN ESTADOS UNIDOS
 1981-2000
 (Billones de dólares)



Fuente: Office of National Drug Control Policy *Data snapshot Drug abuse in America*, May 1998; The White House *National Drug Control Strategy 1999*

GRÁFICA 2
GASTO ANTI-DROGAS ESTIMADO POR OBJETIVO, AÑO FISCAL 2000
 (Billones de dólares)



Fuente: The White House *National Drug Control Strategy 1999* ONDCP.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Visto desde una perspectiva más fundamental, se observa que en la práctica, contrario su discurso, la administración Clinton incrementó su presupuesto antidrogas destinado a la parte punitiva. Analicemos un aspecto de la estrategia contra las drogas. Las metas 2, 4 y 5 -tres de las cinco metas- que integran el cuerpo doctrinario de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000 son punitivas y abarcaron el 68 por ciento del presupuesto requerido, como se observa en la gráfica 2 ¹⁴⁷

- i) a la meta 2 de *reducir el crimen y la violencia relacionada con las drogas* se destinó el 43.4 por ciento del presupuesto. En ella se incluyen recursos para el Programa de Intervención de Drogas, la operación del sistema de justicia criminal y diversos programas de aplicación de la ley;
- ii) a la meta 4 de *detener el flujo de drogas en las fronteras terrestres, aéreas y marítimas* se asignó el 12.9 por ciento del presupuesto. Comprendió los objetivos de incrementar el número de agentes en la frontera sureste; expandir las capacidades de interdicción de los guardacostas en el Caribe e incrementar el soporte para operaciones de interdicción del Departamento de Defensa en el Caribe y México;
- iii) a la meta 5 de *reducir las fuentes de abastecimiento* se destinó el 12 por ciento, que incluye el incremento del staff de agentes especiales de la DEA para enfrentar el crecimiento del tráfico de metanfetamina; la expansión de los programas internacionales de contención de las drogas y la expansión del rol del Departamento de Defensa en los programas de asistencia a países productores. En este último apartado, también se anexa la asignación emergente de 954 millones de dólares solicitado por el ejecutivo para el financiamiento del apoyo del Plan Colombia y la región andina. Su propósito fue proveer de equipos antidrogas, entrenamiento y ayuda técnica a la policía y a las fuerzas armadas de Colombia

En síntesis, en forma pragmática el gobierno de los Estados Unidos desde mediados de la década de los 80 ha destinado dos terceras partes de su presupuesto a la intercepción. El propósito de esta política, como se ha visto, tiene fines eminentemente electorales, aun cuando el costo de salud y económico que han pagado los norteamericanos por la guerra contra las drogas ha sido muy alto.

Y aun cuando se ha demostrado que el tratamiento es mucho más efectivo que los programas de interdicción como lo señala un estudio de la RAND, *Controlling Cocaine: Supply Versus Demand Programs* de 1994,¹⁴⁸ las administraciones norteamericanas han continuado insistiendo en el paradigma punitivo.

Más aún, a partir del fin de la Guerra Fría el gobierno norteamericano ha reorientado su presupuesto

¹⁴⁷Office of National Drug Control Policy *National Drug Control Strategy 1999*. United States of America/ONDPC. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/> p.4 of 5.

¹⁴⁸Falco, Mathea. "Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas" ... Op. cit. p.6 de 8

de asistencia militar hacia el área antidrogas, con el propósito de mantener su presencia estratégica. El principal controlador de estos recursos ha sido el Departamento de Defensa que posee un presupuesto antidrogas tan importante como el asignado al Departamento de Estado. La principal ventaja de estas acciones es que el presupuesto del DOD tiene menos requisitos de restricciones y notificación sobre la ayuda que proporciona a los militares latinoamericanos, que los programas del Departamento de Estado.

2.3 El financiamiento militar antidrogas a América Latina

Existen básicamente dos vías para la asignación de la ayuda militar y policial por parte de los Estados Unidos: Los programas conducidos por la Ley para la Ayuda Externa (FAA) o Reglamento para Operaciones Extranjeras, y los programas que lleva a cabo el Departamento de Defensa ¹⁴⁹

Hasta hace algunos años, el presupuesto de mayor peso pertenecía a la legislación para la ayuda extranjera, la cual se encargaba de casi toda la ayuda militar de importancia. En particular, del envío de armas, equipos militares y entrenamiento. Sin embargo, este reglamento presenta la limitante de recibir una estrecha vigilancia por parte del Congreso norteamericano, lo que reduce la discrecionalidad en la asignación de los recursos para asuntos de seguridad en América Latina. Particularmente, porque la ley muestra restricciones a la ayuda a Ejércitos extranjeros de naciones que no han sido certificadas, por considerarse que no cooperan en la guerra contra las drogas.

Esta serie de restricciones, a la par de un redireccionamiento de las prioridades de seguridad y defensa del gobierno norteamericano hacia el combate a las drogas en el continente americano, ha traído consigo que una importante cantidad de los recursos que tradicionalmente eran asignados al Reglamento de Operaciones Extranjeras sean ahora asignados al Departamento de Defensa. La principal razón es que el DOD presenta menos requisitos de restricciones y notificación sobre la ayuda que proporciona a los gobiernos latinoamericanos.

2.3.1 Programas antinarcóticos de la Legislación para la Ayuda Extranjera (FAA)

El principal rubro antinarcóticos de La Ley para la Ayuda Extranjera (FAA) se da a través del Programa de Control Internacional de Narcóticos (INC) manejado por el Departamento de Estado, el cual es legalmente considerado como la agencia directriz para el control internacional de narcóticos. El propósito del programa es financiar y entrenar naciones y fuerzas de seguridad de países considerados como productores o de tránsito, en una amplia gama de actividades como sustitución de cultivos, programas de fumigación, reformas judiciales, transferencias de armas y entrenamientos para fuerzas militares y policiales. Sin embargo, la mayor parte de su asistencia se

¹⁴⁹Cfr. Center for International Policy and Latin American Working Group *Just the facts - a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America...* Op cit p.2

destina a la ayuda militar y policial. De acuerdo con la sección 482 de la FAA, el INC sólo puede suministrar armas y municiones si son usadas para:

- i) El armamento defensivo de aviones que son usados para propósitos antinarcóticos; o
- ii) para propósitos defensivos del Departamento de Estado en actividades narcóticos¹⁵⁰

Este programa puede considerarse como de amplio crecimiento, ya que en 1999 destinó 430.5 millones de dólares en actividades antinarcóticos a América Latina y el Caribe, monto notoriamente superior al destinado a la región en 1998 (179.7 millones de dólares) como se observa en la tabla 1.

TABLA 1
PRINCIPALES RECEPTORES DEL PROGRAMA DE CONTROL
INTERNACIONAL DE NARCOTICOS (INC)
(Dólares)

	1997	1998	1999 (Estimado)	2000 (Requerido)
1	Bolivia 4 550 000	Colombia 43 000 000	Colombia 203 160 000	Bolivia 48 000 000
2	Colombia 3 345 000	Bolivia 35 000 000	Perú 76 940 000	Perú 48 000 000
3	Perú 25 750 000	Perú 32 000 000	Bolivia 54 000 000	Colombia 40 000 000
4	México 5 000 000	México 5 000 000	México 3 000 000	México 10 000 000
5	Guatemala 2 000 000	Guatemala 2 000 000	Guatemala 3 500 000	Guatemala 3 000 000
6	Bahamas 800 000	Jamaica 600 000	Brasil 1 200 000	Brasil 3 000 000
7	Brasil 700 000	Venezuela 600 000	Ecuador 1 200 000	Ecuador 1 200 000
8	Jamaica 650 000	Bahamas 500 000	Bahamas 1 000 000	Bahamas 1 000 000
9	Ecuador 600 000	Brasil 500 000	Jamaica 800 000	Jamaica 800 000
10	Venezuela 600 000	Ecuador 500 000	Venezuela 700 000	Venezuela 700 000
	Total/AL y Caribe 161 150 000	179 700 000	430 500 000	219 200 000

Fuente: ONDCP. *International Narcotics Control Strategy Report 1999* and CIP. *Just the facts 1999*

Bajo el financiamiento del INC, en 1999 se destinaron 203.1 millones de dólares -es decir, 47 por ciento del presupuesto- a actividades antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia. En función de este financiamiento, la policía colombiana compró armas nuevas y mejoradas e incrementó la flota de helicópteros Hueys y Blackhawks de su Policía Nacional a 120 unidades.¹⁵¹

Parte importante de este enorme presupuesto de 1999 para la región (232.6 millones de dólares) tiene su origen en las asignaciones de emergencia contempladas por la Ley para la Eliminación de Drogas en el Hemisferio Occidental aprobada en 1998, que prácticamente duplica el presupuesto. Para el 2000 se designó un presupuesto base de 219.2 millones de dólares para América Latina y el Caribe, que probablemente llegó a duplicarse en función de las asignaciones emergentes autorizadas por la Ley para la Eliminación de Drogas en el Hemisferio Occidental.¹⁵²

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Cfr. Gómez Maseri, Sergio. *Crece la presencia militar de EU* Washington, D C., El Tiempo, <http://www.ciponline.org/> p 2 de 4

¹⁵² Cfr. Office of National Drug Control Policy/ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics*

El INC, al contrario de los programas antinarcóticos del Departamento de Defensa, da reportes regulares al Congreso acerca de sus actividades. El más conocido es el Reporte de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos.

Otro programa contemplado por la FAA para otorgar asistencia antinarcóticos es el mecanismo conocido como Fondos a Discreción Presidencial, que autoriza al presidente a transferir armas, partes, equipos, servicios y entrenamientos hasta por un monto de 75 millones de dólares por cada emergencia imprevista. De acuerdo con la legislación, uno de los rubros considerados dentro de este programa como emergencia es la ayuda antinarcóticos. Un dato importante, es que el Congreso no tiene la facultad para desaprobado el uso de los fondos, aun cuando si deben notificar su destino con 15 días de anterioridad especificando su naturaleza y propósito.¹⁵³

En 1999, de acuerdo con el Centro para la Política Internacional, a través de este mecanismo se retiraron 75 millones de dólares para asistencia a desastres en Centroamérica y 66.5 millones de dólares para ayuda antinarcóticos a cuatro países: Colombia, Ecuador, Perú y Panamá. No obstante, el 87 por ciento de estos recursos (58 millones de dólares) fueron destinados a Colombia en municiones, repuestos y equipos para el primero de tres batallones antinarcóticos que combatirán la alianza de las FARC con los grupos de narcotraficantes en la zona de producción del Putumayo, como se observa en la tabla 2.

TABLA 2
FONDOS A DISCRECIÓN PRESIDENCIAL
EN AMÉRICA LATINA

(Dólares)

Año fiscal 1997 (Antinarcóticos)		Año fiscal 1998 (Antinarcóticos)		Año fiscal 1999	
México	37,000,000	Colombia	41,100,000	Asistencia a desastres	
Colombia	14,200,000	Bolivia	12,000,000	Centroamérica	75,000,000
Perú	2,300,000	Perú	5,300,000	Antinarcóticos	
C Oriental	1,500,000	Honduras	2,050,000	Colombia	58,000,000
Venezuela	1,000,000	Brasil	2,000,000	Ecuador	4,000,000
		Ecuador	1,800,000	Perú	4,000,000
		Caribe Oriental	1,500,000	Panamá	450,000
		México	1,100,000		
		Jamaica	1,000,000		
		Trinidad	1,000,000		
		Guatemala	600,000		
		R. Dominicana	550,000		
Transporte	1,000,000	Transporte	5,000,000	Transporte	6,000,000
Total	57,800,000	Total	75,000,000	Total	147,550,000

Fuente: Center for International Policy *Just the facts 1999*

Control Strategy Report 1999. Washington, D.C., february 1999. <http://www.ciponline.org/facts/> p 1-2 of 4

¹⁵³ Cfr. Center for International Policy and Latin American Working Group *Just the facts a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America*. Op. cit. p.4.

“En enero del 2000, la Casa Blanca anunció que entregaría un paquete urgente por mil 600 millones de dólares en ayuda económica y militar para la lucha contra las drogas a Colombia, en los dos siguientes años. La ayuda militar incluiría 30 helicópteros Black-hawk y 33 helicópteros Huey.¹⁵⁴

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos en los últimos años han incrementado notoriamente la compra de armamento a través de los programas de la FAA. Particularmente, con los Programas de Ventas Militares Extranjeras (FMS) y de Ventas Comerciales Directas (DCS).

El FMS es considerado como un programa de transferencia de armas en expansión, ya que es el principal canal por medio de cual Estados Unidos vende armamento de alta tecnología y antinarcóticos a otros gobiernos. Es decir, la venta se da de gobierno a gobierno, utilizando como intermediario en la compra al Ejército norteamericano. De acuerdo con el Centro para la Política Internacional, en 1999 los gobiernos latinoamericanos compraron 208 millones de dólares en armamento de alta tecnología y se estima que en el 2000 llegó a 312 millones de dólares. El incremento más dramático de compra de armamento se da por parte de Chile, que pasó de 76 millones en 1999 a 147 millones de dólares en el 2000, como se observa en la tabla 3.

TABLA 3
PRINCIPALES RECEPTORES DEL PROGRAMA DE VENTAS
MILITARES EXTRANJERAS (FMS)
(Dólares)

	1997	1998	1999 (Nuevos acuerdos)	2000 (Nuevos acuerdos)			
1 Colombia	74,987,000	Brasil	24,618,000	Chile	76,065,000	Chile	147,000,000
2 Venezuela	59,421,000	Colombia*	10,687,000	Colombia*	28,000,000	Brasil	42,300,000
3 México	27,663,000	El Salvador	7,723,000	Brasil	24,000,000	Colombia*	Helicopteros Blackhawk
4 Brasil	24,962,000	Barbados	7,642,000	Argentina	20,000,000	Argentina	24,500,000
5 Argentina	18,981,000	Venezuela	5,968,000	Ecuador*	11,910,000	Bolivia*	10,500,000
6 Bolivia*	9,127,000	Argentina	5,093,000	Venezuela	10,000,000	Venezuela	10,000,000
7 El Salvador	6,703,000	Perú*	4,692,000	Bolivia*	9,000,000	México	8,000,000
8 Ecuador*	5,970,000	Ecuador*	3,624,000	México	8,000,000	Ecuador*	7,410,000
9 Chile	2,322,000	Honduras	3,315,000	El Salvador	5,767,000	Honduras	7,270,000
10 Uruguay	1,078,000	Bolivia	1,574,000	Honduras	4,320,000	Guyana	7,000,000
Total A. Latina	236,070,000	192,335,000	208,172,000	312,574,000			

* Compras de armamento antinarcóticos/ Fuente: Center for International Policy. *Just the facts 1999*

En materia de armamento antinarcóticos, los gobiernos de Bolivia, Colombia y Ecuador realizaron compras por alrededor de 20 millones de dólares. Colombia, al igual que los gobiernos de Chile y Brasil, es considerada entre los tres principales clientes directos del gobierno norteamericano.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Romero, César. *Aprueba Clinton ayuda millonaria para Colombia*. Reforma, Miércoles 12 de enero del 2000 p.26 A

¹⁵⁵ Cfr. Gómez Maseri, Sergio. *Crece la presencia militar de EU*. Op. cit. p.2 de 4

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A través de este programa en el 2000 Colombia compró 18 helicópteros con financiamiento del FMF (Programa de Financiación Militar), el cual otorga becas y préstamos para pagar las compras hechas a través del FMS. Estos helicópteros se destinaron al nuevo batallón antinarcóticos que combate guerrilla y grupos criminales, dichas unidades representan el factor de movilidad y desplazamiento de 180 hombres de una sola vez.

El segundo programa de transferencia de armamentos es conocido como DCS. En éste no es necesario un intermediario gubernamental, aun cuando el Departamento de Estado otorga una licencia al comprador. Se estima que en 1999 se aprobaron para Latinoamérica y el Caribe licencias de DCS por 478 millones de dólares, cifra a la baja si se observa que en 1997 los gobiernos latinoamericanos realizaron compras directas de armamento por alrededor de 1 05 mil millones de dólares, como se muestra en la tabla 4.

TABLA 4
PRINCIPALES RECEPTORES DEL PROGRAMA DE VENTAS
COMERCIALES DIRECTAS (DCS)
(Dólares)

	1996		1997		1998		1999 (Compras estimadas)
1	Venezuela 711,891,000	Venezuela	338,510,000	Argentina	213,404,000	Argentina	106,202,000
2	México 146,671,000	Brasil	301,668,000	Venezuela	187,346,000	Venezuela	93,094,000
3	Guyana F 125,439,000	Argentina	208,464,000	México	182,327,000	México	91,168,000
4	Argentina 81,579,000	Colombia	46,661,000	Brasil	133,457,000	Brasil	66,220,000
5	Brasil 75,941,000	Chile	36,856,000	Colombia	79,808,000	Colombia	40,122,000
6	Chile 44,527,000	México	30,868,000	Ecuador	56,638,000	Ecuador	28,319,000
7	Perú 31,293,000	Uruguay	16,225,000	Chile	37,814,000	Chile	18,904,000
8	Colombia 27,934,000	Panamá	11,951,000	Bahamas	27,478,000	R Dominicana	11,702,000
9	Ecuador 23,694,000	El Salvador	8,243,000	R. Dominicana	24,144,000	Perú	9,642,000
10	Panamá 9,148,000	Ecuador	8,108,000	Perú	19,284,000	El Salvador	1,981,000
Total	A. Latina 1,316,297,350		1,038,153,950		986,239,823		478,953,168

Fuente: Center for International Policy. *Just the facts 1999*

Los gobiernos latinoamericanos de Argentina, Brasil, México y Colombia se ubican entre los cinco primeros clientes de las compañías estadounidenses. En 1999, Argentina -considerado en el status de Aliado Importante no Perteneciente a la OTAN- realizó compras directas por 106.2 millones dólares, seguido por Venezuela con 93 millones de dólares y México con una licencia autorizada por el DCS por 91.1 millones de dólares.

Finalmente, la capacitación militar internacional otorgada por la FAA se brinda a través del IMET (Programa de Educación y Capacitación Militar Internacional). El IMET es el principal mecanismo de financiamiento para entrenamiento militar. Se estima que a través de este programa se financia a más de 110 países que toman cursos en aproximadamente 70 instituciones militares de entrenamiento. Los principales objetivos de este programa de capacitación militar son:

- i) Fortalecer efectiva y mutuamente las relaciones benéficas e incrementar el entendimiento entre los Estados Unidos y las demás naciones, más allá de las metas de paz internacional y seguridad;
- ii) mejorar la habilidad de participación de los naciones para utilizar sus recursos, incluyendo artículos de defensa y servicios de defensa obtenidos de EU;
- iii) incrementar la conciencia de los militares de otras naciones en el reconocimiento internacional de los derechos humanos.¹⁵⁶

De acuerdo con el Centro para la Política Internacional, en 1999 el financiamiento otorgado por el IMET a América Latina fue de 10.1 millones de dólares con 2,398 estudiantes entrenados, muy similar al presupuesto otorgado en 1998 y en el 2000. A partir de 1997, entre los principales receptores del IMET están: México, Argentina, Bolivia y, en menor medida, Colombia, como se observa en la tabla 5

TABLA 5
PRINCIPALES RECEPTORES DEL PROGRAMA DE EDUCACION
Y CAPACITACION MILITAR INTERNACIONAL (IMET)
(Dólares)

	1997	Est.	1998	Est.	1999 (Estimado)	Est.	2000 (Requerido)	Est.
1 México	1,008,000	192	México	921,000	165	México	1,000,000	179
2 R Dominicana	622,000	70	Colombia	885,000	261	Colombia	900,000	265
3 Argentina	603,000	179	Argentina	607,000	211	Argentina	600,000	209
4 Bolivia	509,000	163	Bolivia	570,000	66	Bolivia	550,000	64
5 Jamaica	487,000	66	R Dominicana	556,000	47	El Salvador	500,000	235
6 Perú	483,000	133	Ecuador	534,000	141	Honduras	500,000	197
7 El Salvador	455,000	234	El Salvador	512,000	241	Ecuador	500,000	132
8 Ecuador	425,000	118	Jamaica	504,000	87	Jamaica	500,000	86
9 Honduras	425,000	164	Honduras	500,000	197	Chile	450,000	186
10 Chile	395,000	167	Perú	462,000	99	Perú	450,000	96
Total AL	9,682,000	2,377	10,223,000	2,387	10,100,000	2,398	10,085,000	2,487

Fuente: Center for International Policy. *Just the facts 1999*

2.3.2 Programas antinarcóticos del Departamento de Defensa

En 1989, el Congreso norteamericano adicionó la sección 124 al Acta de Autorización de Defensa, designando al Pentágono como la agencia directriz para la interdicción de drogas fuera del territorio norteamericano. Dos años después, una nueva provisión de corto plazo, conocida como la sección 1004, autorizó al Departamento de Defensa para brindar asistencia antinarcóticos en materia de entrenamiento de militares, policías extranjeros y transferencia de equipos. Con estas dos provisiones, las fuerzas armadas estadounidenses han visto ensancharse notoriamente su

¹⁵⁶ Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts. a civilian's guide to US defense and security*

presupuesto antidrogas, incrementándose hasta incluir asistencia, entrenamiento y transferencia de armamento.

El redireccionamiento de las prioridades de defensa y seguridad en América Latina hacia la guerra contra las drogas, explica claramente la canalización de la ayuda a través del Departamento de Defensa. Del año fiscal 1998 al 2000, el presupuesto antidrogas del Departamento de Defensa ha pasado de 831 millones de dólares, a un poco más de un mil millones de dólares; esto es, que en tres años el Departamento de Defensa aumentó su presupuesto antidrogas como en los tiempos de Bush.¹⁵⁷

Las principales secciones por donde fluyen los recursos del Departamento de Defensa son las provisiones 124 y 1004 que pueden ser considerados como programas en expansión, en la medida que, a pesar de ser provisiones de corto plazo, han sido varias veces renovadas sus autorizaciones.

Por una parte, la sección 124 autoriza al Departamento de Defensa para usar sus fondos en sitios de radares, vuelos de supervivencia y recolección de inteligencia a personal estacionado en América Latina y el Caribe.¹⁵⁸ Por otra, la sección 1004 le permite al Pentágono usar sus propios fondos para proveer asistencia antinarcótics y entrenamiento a fuerzas de seguridad extranjeras, incluyendo fuerzas policíacas. Entre los principales rubros que puede cubrir la provisión 1004 se encuentran:

- i) Mantenimiento y reparación de equipo del DOD y de otros equipos;
- ii) Transportación de personal, suministros y equipos dentro o fuera de EU;
- iii) Establecimiento de bases de operación o enseñanza dentro o fuera de EU;
- iv) Entrenamiento de personal policíaco, nacional o extranjero;
- v) Detección y monitoreo de narcóticos relacionados con el tráfico de EU;
- vi) Construcción de caminos, cercas e instalación de luces para bloquear el tráfico de drogas alrededor de las fronteras norteamericanas;
- vii) Recolección de inteligencia y reconocimientos aéreos¹⁵⁹

Lo fundamental de ambas provisiones, es la importante cantidad de recursos que deja en manos del Pentágono para asistencia, entrenamiento, operaciones conjuntas y transferencia de armamento. En 1999, como apunta el Centro para la Política Internacional, el financiamiento conjunto de la sección 1004/124 fue de 342 millones de dólares, casi similar al presupuesto del Programa de Control Internacional de Narcóticos (INC), pero con la ventaja de poder usarlo discrecionalmente al no tener que informar al Congreso sobre cuanta ayuda recibe un país, como se observa en la tabla 6.

assistance to Latin America . Op. cit. p.4

¹⁵⁷ La Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa. *Certificaciones presidenciales anuales a los principales países productores* . Op. cit. p.2 de 3. Vid. Office of National Drug Control Policy. *National Drug Control Strategy 1999*.. Op. cit. p.2 of 5

¹⁵⁸ Cfr. Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts: a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America* . Op. cit. p.5

¹⁵⁹ Idem

TABLA 6
PRINCIPALES RECEPTORES DE LA SECCION 1004/124
DEPARTAMENTO DE DEFENSA
(Dólares)

	1997	1998	1999 (Estimado)
1 Colombia	32,883,000	Colombia 40,435,000	Colombia 49,704,000
2 México	32,077,000	Perú 23,859,000	Perú 26,770,000
3 Perú	27,086,000	México 22,898,000	México 19,012,000
4 Venezuela	9,005,000	Venezuela 10,394,000	Venezuela 7,721,000
5 Brasil	3,096,000	Brasil 3,438,000	Bolivia 3,517,000
6 Ecuador	3,014,000	Bolivia 3,297,000	Ecuador 2,257,000
7 Panamá	2,799,000	Ecuador 2,833,000	Panamá 1,644,000
8 Bolivia	2,217,000	Panamá 2,843,000	Brasil 1,329,000
9 Honduras	818,000	Guatemala 869,000	Guatemala 1,310,000
10 Guatemala	806,000	Bahamas 674,000	Bahamas 834,000
Total A. Latina	428,851,000	329,580,000	342,622,000

Fuente: Center for International Policy *Just the facts 1999*

Esto ha traído una doble ventaja para el Pentágono. Por un lado, le ha permitido al Ejército norteamericano mantener actividades de contacto militar a militar en América Latina, lo cual representa para los Estados Unidos un asunto de interés nacional y, por otra parte, le permite el adiestramiento de los militares latinoamericanos bajo sus paradigmas de guerra, al tiempo que reciben consejos, ayuda logística, planeación e inteligencia.

Durante 1999, bajo la sección 2004 se destinaron 4 millones de dólares para el entrenamiento del batallón antinarcoóticos en Colombia que combatirá la alianza FARC/narcotráfico. Por otra parte, en los dos últimos años el Pentágono ha financiado programas de asistencia antinarcoóticos enfocados al tráfico fluvial en Colombia y Perú por aproximadamente 20 millones de dólares por año. Bajo esta provisión, de acuerdo con el Centro para la Política Internacional, se construyó un centro de entrenamiento fluvial para la marina de guerra peruana en la ciudad de Iquitos

También la sección 1004 ha pagado el entrenamiento de grupos militares de elite mexicanos, conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE) Como señala el Centro para la Política Internacional, esta provisión ha pagado desde 1996 el entrenamiento en técnicas antinarcoóticos de más de 1,000 militares mexicanos. En este rubro es necesario resaltar un aspecto. "El presupuesto de entrenamiento de la sección 1004 para México es aproximadamente diez veces más grande que el presupuesto del IMET para México, estando sometido este último a un escrutinio mucho mayor."¹⁶⁰ También a través del Departamento de Defensa, México recibió 8 millones de

¹⁶⁰ Center for International Policy and Latin American Working Group *Just the facts a civilian's guide to US defense and security*

dólares en repuestos para helicópteros durante 1997 y 1998.

El presupuesto del Departamento de Defensa también mantiene un número importante de escuelas para militares latinoamericanos, que imparte cursos totalmente en español a militares latinoamericanos. Los cursos que imparten estas escuelas son considerados independientes de los dados por el IMET, aun cuando un número importante de matrículas en la SOA son financiadas por el INC, FMS y el IMET.

En los últimos tres años, los países latinoamericanos con mayor número de asistentes al SOA son México, Chile y Colombia. Se estima que en 1998 asistieron a la Escuela de las Américas 816 militares latinoamericanos, como se observa en la tabla 7.

TABLA 7
ESTUDIANTES EN LA ESCUELA DE LAS AMERICAS
DEPARTAMENTO DE DEFENSA

	1996		1997		1998	
1	Chile	150	México	305	México	219
2	México	149	Chile	145	Chile	168
3	Colombia	139	Colombia	99	Bolivia	88
4	Honduras	123	Perú	98	Honduras	71
5	Perú	91	Bolivia	42	Colombia	67
6	Bolivia	55	Honduras	33	Perú	56
7	El Salvador	55	R. Dominicana	26	Venezuela	39
8	Venezuela	47	Venezuela	22	R. Dominicana	29
9	R. Dominicana	39	Costa Rica	22	Argentina	17
10	Ecuador	28	Argentina	18	Ecuador	17
Total	916		854		816	

Fuente: Center for International Policy, *Just the facts 1999*

2.3.3 La presencia antinarcoóticos del Pentágono en Latinoamérica

Alrededor del mundo, el Ejército norteamericano realiza todos los años un número significativo de entrenamientos en distintos teatros de operaciones. El Centro para la Política Internacional estima que cada año el Pentágono realiza en América Latina y el Caribe más de 3,000 despliegues separados en los que envía alrededor de 50,000 militares. Una parte importante de estos despliegues están dirigidos a misiones de entrenamiento. Básicamente, el Ejército norteamericano realiza tres tipos de actividades en América Latina: Los equipos de Entrenamiento militar (MTT's), los Ejercicios Conjuntos y las actividades de entrenamiento de sus Fuerzas Especiales.

La mayor parte de los entrenamientos y operaciones antinarcoóticos en Latinoamérica son efectuados

por las Fuerzas Especiales, que son considerados un subgrupo en crecimiento en los despliegues de entrenamiento. Las Fuerzas Especiales se caracterizan por ser una red interconectada de equipos militares que provee inteligencia, planeación y entrenamiento a países involucrados en la contención de los carteles de la cocaína.¹⁶¹ Sin embargo, también están diseñadas para confrontar una amplia variedad de situaciones como:

- i) Crisis y conflictos menores, tales como terrorismo, insurgencia y sabotaje;
- ii) conflictos mayores, donde ellos sirven como fuerzas múltiples, incrementado la eficacia y eficiencia del esfuerzo militar norteamericano; y
- iii) en situaciones que requieren orientación regional y sensibilidad política y cultural, incluyendo contacto militar a militar y misiones de no combate como asistencia humanitaria y operaciones de paz.

La gran mayoría de las actividades de entrenamiento de las Fuerzas Especiales toman lugar bajo el Programa de Entrenamiento de Intercambio Conjunto y Combinado (JCET). "Los JCET son equipos desplegados en el exterior para entrenar, o trabajar, con fuerzas extranjeras. En promedio un grupo de JCET comprende de 10 a 40 soldados, aunque algunos grupos pueden estar conformados por 100."¹⁶²

TABLA 8
ACTIVIDADES DE ENTRENAMIENTO DE FUERZAS ESPECIALES
NORTEAMERICANAS EN AMERICA LATINA
1998-1999

1998	JCET	Antinarcoóticos	Total	1999	JCET	Antinarco/otros	Total
Venezuela	4	28	35	Colombia	0	34	34
Bolivia	16	10	30	Ecuador	4	25	29
Colombia	1	17	24	Venezuela	1	24	25
Ecuador	4	13	21	Bolivia	6	12	18
Perú	1	16	20	Perú	1	16	17
Bahamas	1	10	11	Honduras	10	4	14
Honduras	10	0	10	Bahamas	3	11	14
Panamá	0	8	8	Guatemala	0	11	11
R. Dominicana	3	5	8	El Salvador	11	0	11
				Costa Rica	6	5	11
Total A.L.	78	107	214	Total A.L.	82	155	237

Fuente: Center for International Policy *Just the facts 1999*

¹⁶¹ Isaacson, Adam. *Center (CMA) to US strategic interest in the...* Op cit p 5 of 8.

¹⁶² Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America*. Op cit. p 7

Los entrenamientos antinarcoóticos de las Fuerzas Especiales son directamente financiados por la sección 1004, la cual autoriza al Departamento de Defensa a ofrecer entrenamiento antinarcoóticos a otros países. Las misiones antidrogas incluyen un contacto directo con los militares y la policía de la región a través de actividades conjuntas. En 1999, de acuerdo con el Centro para la Política Internacional se estima que se realizaron 82 operaciones bajo el programa JCET y 155 operaciones relativas a antinarcoóticos y de otros tipos, haciendo un gran total de 237 operaciones en América Latina. Esta cifra es muy similar al número de operaciones realizadas en 1998, en la cual circularon 214 equipos en 28 países en América Latina y el Caribe.

Durante 1998 y 1999, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú fueron las naciones que concentraron las mayores actividades de entrenamiento conjuntos vía ICET y programas antinarcoóticos financiados por la provisión 1004, como se observa en la tabla 8.

Por otra parte, están las Operaciones Conjuntas que realiza el Comando Sur con Ejércitos de la región Este tipo de ejercicio "constituye otra forma de entrenamiento militar, aunque el gobierno de los Estados Unidos no los clasifica como tales puesto que su prioridad está puesta en el entrenamiento de personal estadounidense. En 1988 el Comando Sur habrá organizado más de veinte ejercicios de amplia escala a través de todo el continente."¹⁶³

Entre los objetivos más importantes del Comando Sur en América Latina se encuentran, de acuerdo con Adam Isacson: Las operaciones antinarcoóticos; los programas conjuntos con militares extranjeros (también llamados programas de "contacto militar a militar"); los proyectos de asistencia cívica y humanitaria (también llamados proyectos de "acción cívica") y actividades que pueden ser caracterizadas como "respuestas de emergencia"

En especial, los programas de contacto militar a militar cumplen diversos objetivos, entre ellos permiten a los militares norteamericanos estar enterados acerca de los cambios de información relevantes sobre seguridad regional; les brinda conocimientos acerca de cómo trabajan los otros militares -procedimientos, capacidades, comandos y controles-, y les da la oportunidad de sostener alianzas en futuros conflictos.¹⁶⁴

A partir de la ruptura de negociaciones del gobierno norteamericano con Panamá para la instalación de un Centro Multilateral Antinarcoóticos (CMA) que habría tenido como función operaciones de recolección de inteligencia y programas de entrenamiento antinarcoóticos, el despliegue de fuerzas norteamericanas se ha ido diversificando en América Latina. Una parte de las bases militares del Comando Sur se han movido hacia Puerto Rico, a la par que se ha establecido una base aérea en Enrique Soto Cano y se ha revitalizado la estación naval de la Bahía de Guantánamo, Cuba.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Isacson, Adam. *Center (CMA) to US strategic interest in the*. Op. cit. p 6 of 8

Como parte del reestablecimiento de las instalaciones antidrogas que estaban ubicadas en bases militares de los Estados Unidos en Panamá, el Departamento de Defensa destinó 77.3 millones de dólares de su presupuesto de control de drogas 2000 y 77.9 del 2001 para la construcción de Localidades Operativas de Avanzada (FOL). El propósito de las FOL es "reestructurar la arquitectura del escenario antidrogas del Comando Sur", que incluye el financiamiento para la construcción militar de tres localidades de Avanzada en Ecuador, Aruba y Curacao.¹⁶⁵

Otra Localidad de Operaciones de Avanzada se localizaría en Liberia, Costa Rica. Dichas localidades permitirían a los aviones militares norteamericanos acceder a aeropuertos o bases aéreas extranjeras, así como detectar y monitorear misiones antinarcóticos, con un pequeño contingente militar norteamericano en el sitio para mantenimiento, comunicaciones y logística.

De acuerdo con el Centro para la Política Internacional, el Comando Sur mantiene en América Latina y el Caribe 17 sitios de radar para detectar posibles vuelos ilícitos con droga proveniente de Sudamérica. Seis de estos son Grandes Bases de Radares (GBRs), ubicadas tres en Perú (Iquitos, Andoas y Pucallpa) y tres en Colombia (San José del Guaviare, Marandúa y Leticia). El resto son móviles y su localización se mantiene en secreto o son parte de la red de radares de la Fuerza Aérea del Caribe, que opera en seis países latinoamericanos.¹⁶⁶

Así también el Ejército norteamericano está construyendo un nuevo radar llamado Relocalización sobre el Horizonte de Radar (ROTHR) en Fuerte Allen, Puerto Rico, con el propósito de detectar vuelos ilícitos de drogas. Este nuevo ROTHR se anexaría a otros centros establecidos en Virginia y Texas que sirven para vigilar el espacio aéreo en México y el Caribe

En términos generales, la política antidrogas del gobierno norteamericano ha trasladado los costos políticos internos de los Estados Unidos hacia otras fronteras donde no enfrenta riesgos políticos ni electorales.¹⁶⁷ Cargar todo el costo de lado de la oferta tiene un alto atractivo político para los políticos norteamericanos. Como señala Mathea Falco:

"Culpar a los extranjeros de la epidemia cíclica de narcóticos en Estados Unidos proporciona un blanco conveniente aunque distante a la cólera del público que de otro modo estaría dirigida a los funcionarios electos."¹⁶⁸

Otro instrumento más para trasladar los costos políticos internos de los Estados Unidos hacia otras

¹⁶⁵ Embajada de los Estados Unidos. *Comunicado de prensa. El presupuesto para control de drogas del año fiscal 2001 busca construir sobre logros alcanzados. provee 19,200 millones de dólares para reducción de demanda y oferta.* México, Embajada de los Estados Unidos, 11 de febrero del 2000. <http://www.usembassy-mexico.gov/> p.3 de 6

¹⁶⁶ Cfr. Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America.* Op cit p.8

¹⁶⁷ Vid. Lessman, Robert "El narcotráfico y las relaciones interamericanas" en Del Olmo, Rosa (Coord) *Drogas el conflicto.* Op cit. p.65

¹⁶⁸ Falco, Mathea "Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas" . Op cit. p.1 de 8

naciones es el llamado proceso de certificación anual, que en sí mismo representa un acto contraproducente para la cooperación hemisférica. En él, varios países latinoamericanos considerados productores y de tránsito de drogas son sometidos a un escrutinio unilateral en función de la eficacia de su política antidrogas, quedando excluidos del apoyo estadounidense y del acceso a los fondos multilaterales los no certificados.

En 1999, 20 de los 26 países considerados productores y de tránsito fueron certificados plenamente, entre ellos México y Colombia; cuatro de ellos fueron certificados con base en intereses nacionales -Campuchea, Haití, Nigeria y Paraguay- y dos no fueron certificados: Afganistán y Birmania, por no haber cumplido las normas establecidas, con lo que se les restringe de la asistencia brindada por Estados Unidos.¹⁶⁹

Así también este tipo de estrategia antinarcóticos ha fomentado que los países latinoamericanos internalicen un discurso que divide el fenómeno de las drogas en problemas de diversa índole. Por un lado, el fenómeno del narcotráfico ha sido necesariamente relacionado con la criminalidad y la delincuencia, por lo que a esta parte se le ha dado una salida punitiva. Por el contrario, para el problema de la farmacodependencia, que se encuentra en mayor medida en las naciones desarrolladas, se ha planteado un tratamiento preventivo y médico radicalmente opuesto a la esfera criminal.

Como apunta Guadalupe González, este enfoque desarticulado y atomizado origina la adopción de una geomoral del narcotráfico que asocia a los productores con criminalidad, corrupción y violencia, mientras que deja al margen los elementos de ilegalidad y delito vinculados a los centros de consumo ubicados sobre todo en los países desarrollados.¹⁷⁰

La visión diferenciada de esta estrategia ha hecho que el costo político y de represión sea siempre cargado a los países donde se ubican las zonas de cultivo, producción y comercialización de las drogas. Esto también ha traído consigo efectos negativos reales, por ejemplo el tratamiento jurídico y legal ha girado sobre el incremento de las políticas de represión, descontextualizadas de sus condiciones políticas y económicas y con un alto costo social.

En el fondo, el principal problema de este discurso es que disocia el fenómeno de las peculiaridades de cada país, o en particular de su régimen político. Aquí, el desarrollo de las drogas es separado de toda condición sociopolítica y económica, sintetizando en una realidad delictiva unilateral lo que, por naturaleza, muestra orígenes y desarrollos heterogéneos.

¹⁶⁹ La Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa. *Certificaciones presidenciales anuales a los principales países productores y de tránsito de drogas*. Washington, D. C., 11 de febrero del 2000, <http://www.usembassy-mexico.gov/sCertif/> p.1 de 3.

¹⁷⁰ Cfr. González González, Guadalupe *Economía, transnacionalización y drogas El marco global del problema de la drogas en América Latina. Documento de trabajo*. México, División de Estudios Internacionales (CIDE), 1991 p 21-22.

Capítulo
3

3.1 El origen de la política antinarcóticos en México

En México, la estrategia punitiva contra las drogas tiene sus orígenes en los primeros años del siglo XX. En esta época, el surgimiento del paradigma antidrogas estuvo rodeado de dos circunstancias que han marcado, substancialmente, su evolución hasta nuestros días. Por una parte, la necesidad del régimen surgido de la revolución de distanciarse de la laxitud moral del consumo de enervantes en el Porfiriato Y por otra, las crecientes presiones del gobierno norteamericano por establecer convenios internacionales que tipificaran como delito el consumo y, en mayor medida, el tráfico de sustancias capaces de alterar los sentidos.

La primera circunstancia, sin embargo, -este afán por sentar un diferencia entre el nuevo orden revolucionario y el decadente régimen porfirista- no se hizo efectiva sino hasta bien entrado el nuevo sistema político. No está de más decir, que el esfuerzo de ruptura con el decadente orden era fundamental para el régimen revolucionario debido, principalmente, a la creciente necesidad de reordenar las estructuras básicas del Estado y a la reorientación de los patrones culturales existentes. Para la vieja y decadente sociedad porfirista, el consumo de drogas más que un delito común o una costumbre indeseable era sólo una simple enfermedad.¹⁷¹

La segunda condición, respondió a una empresa moral liderada por los Estados Unidos que tenía como principal propósito detener la exportación de drogas a su nación. Como apunta Celia Toro¹⁷², desde el inicio del movimiento internacional para suprimir la producción y el tráfico de drogas, el liderazgo norteamericano jugó un papel determinante.

Diversos autores han sugerido que en el caso de México el régimen revolucionario, desde un inicio, en el afán de conseguir la legitimidad -o al menos la neutralidad- de los Estados Unidos en asuntos de mayor relevancia política, emprendió la lucha contra las drogas. Primero, estableciendo decretos y, segundo, formalizando posiciones que se sumaban a la ola prohibicionista internacional contra los estupefacientes. Esta hipótesis, cobra mayor sentido cuando se recuerda que el gobierno norteamericano contribuyó en el derrocamiento de Madero y mantuvo un tipo de política ciertamente agresiva contra los gobiernos revolucionarios.¹⁷³

¹⁷¹ Pérez Montfort apunta que si bien la preocupación del constituyente se encontraba más cerca del alcoholismo, el asunto de las drogas ya formaba parte de la necesaria ruptura entre el viejo y el nuevo orden político. Pérez Montfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo Drogas, ambientes y policías en México 1900-1940*. México, Ediciones Era/ Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999, p.10.

¹⁷² Toro, María Celia. *Mexico's war on drugs. Causes and consequences*. United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1995, p 5

¹⁷³ No es posible afirmar a ciencia cierta cuál de las dos condiciones tuvo mayor peso sobre la otra. Si, por una parte, los primeros intentos fallidos del régimen revolucionario por distanciarse tuvieron su origen en una iniciativa particular, vinculada a una renovación moral, y que accidentalmente coincidió con los primeros intentos de injerencia norteamericana en materia antinarcóticos. O bien, el distanciamiento del nuevo régimen fue consecuencia directa de la empresa moral llevada a cabo por Estados Unidos contra las sustancias que alteraban los sentidos.

En esta compleja relación, es posible ubicar un primer parteaguas. Con la aprobación en 1914 de la Harrison Narcotic Act que prohibió el tráfico de opio hacia los Estados Unidos, cientos de empresarios mexicanos dedicados a la importación y exportación de drogas por un decreto norteamericano se vieron transformados de la noche a la mañana en delincuentes. Como certeramente señala Luis Astorga:

“Quienes negociaban, hasta ese momento, con aquella mercancía de manera legítima... se encontraron de repente en una difícil situación, pues para el gobierno mexicano seguían siendo comerciantes respetables, ya que no existía prohibición alguna, mientras que desde la nueva visión estadounidense eran sujetos de sanciones penales.”¹⁷⁴

En la práctica, esta prohibición creó condiciones de mayor estímulo para los comerciantes mexicanos. El mercado norteamericano continuó demandando estupefacientes y los precios se incrementaron en función de los riesgos que presentaban las nuevas condiciones de exportación. En otras palabras, el contrabando de drogas comenzó a florecer en función de la demanda y de las condiciones restrictivas para su comercialización.

Como respuesta a las presiones norteamericanas, el gobierno revolucionario en 1917 aprobó una modificación a la fracción XVI del artículo 73 de la *Constitución* que daba poderes al Congreso en campos como la salud pública.¹⁷⁵

Unos años atrás, poderosos hombres como el coronel Esteban Cantú, gobernador del territorio de Baja California de 1914 a 1920 -que sentó su poder regional a partir de la Revolución- ya habían comenzado a dirigir sus esfuerzos hacia el comercio de las drogas, que prometía una gran rentabilidad. El coronel Cantú, el hombre fuerte de Baja California, como apunta Celia Toro, pudo haber sido uno de los primeros beneficiarios del Acta de exclusión del opio de 1909, que prohibía el cultivo y el tráfico de adormidera.¹⁷⁶

El gobierno mexicano buscaba con las reformas de 1917 detener a los traficantes que operaban en su frontera norte; y a la vez restablecer la autoridad de la federación en esos territorios. Sin embargo, el efecto esperado con esta primera ola prohibicionista fue opuesto a todo lo buscado por el nuevo régimen revolucionario. Los comerciantes de drogas, o quienes en ese tiempo negociaban con el ilícito mercado de estupefacientes, hallaron la manera para vincularse con las estructuras políticas del régimen surgido de la Revolución, lo que originó un tipo de cooperación político criminal.

¹⁷⁴ Astorga Luis “El traficante de drogas: la identidad en construcción” en Revista *El Cotidiano* No 95, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-junio 1999, p.98

¹⁷⁵ Astorga Luis. “Crimen Organizado y la organización del crimen” en Bayley, John y Godson, Roy *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la Región Fronteriza*. México, Grijalbo, 2000, p. 89.

¹⁷⁶ Cfr. Toro, María Celia *México's war on drugs*. Op cit p.9.

En otras palabras, la prohibición coincidió con la consolidación de los grupos políticos regionales en el norte del país surgidos de la Revolución. Esta coincidencia en tiempo también lo fue en intereses, lo que condujo a un tipo de colusión político-criminal segmentada, puntual y sistémica con sus traficantes de drogas en la frontera del país basada en arreglos situaciones.¹⁷⁷

Este tipo de corrupción se asume como un acto conductual político que pudo darse bajo la forma de encuentros limitados cara a cara o acuerdos no escritos que buscaban el beneficio personal o político, denominados genéricamente arreglos situacionales.¹⁷⁸

Así pues, desde su origen el desarrollo del narcotráfico en México quedó invariablemente indexado al régimen posrevolucionario, como uno de los posibles negocios de la época.¹⁷⁹ Como Pérez Montfort apunta:

“... la sociedad pensante de la ciudad de México, ya avanzados los años veinte y entrados en los años treinta, no podía más que ser testigo de que el vínculo entre autoridad y distribuidor, entre propiciador y consumidor, al igual que la relación entre el trago y la coca o el pulque y la marihuana, andaban cual señor y señora de la mano, más que firmes, deambulando por las calles de la ciudad”¹⁸⁰

El siguiente decreto, después de un par de reglamentos que regularon la importación de drogas y la prohibición de su cultivo y comercio, se da en julio de 1923, en el gobierno de Alvaro Obregón. Con este decreto, el gobierno obregonista reafirmó la tendencia de los regímenes revolucionarios de incorporarse, paulatinamente, al paradigma punitivo antidrogas liderado por los Estados Unidos. El decreto mexicano prohibió la importación de todas las drogas: Cocaína, heroína y morfina.

De acuerdo a Pérez Montfort¹⁸¹, existieron dos razones fundamentales por las cuales Obregón habría realizado esta disposición legal. Por un lado, la necesidad que tenía el régimen de congraciarse con los Estados Unidos, que en ese tiempo comenzaba a ampliar su campaña contra las drogas. Y por otra parte, el fuerte rumor que corría en los pasillos diplomáticos respecto a que Obregón destinaba poco tiempo para los asuntos públicos –debido a los intensos dolores por su brazo amputado– que lo hacía consumir fuertes dosis de morfina. Por supuesto, este rumor había sido creado por el cónsul general de los Estados Unidos y el representante británico como una medida de presión. De ahí la necesidad de Obregón de cortar de tajo los rumores.

¹⁷⁷ Por cooperación entre políticos y criminales me refiero a las redes de colaboración e intercambio entre grupos criminales y autoridades y por Régimen surgido de la Revolución al sistema político posrevolucionario, basado en la concentración del poder político en la presidencia y en un partido de Estado capaz de ejercer una política corporativa y un sistema de base clientelar. Bayley, John y Godson, *Roy Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática*. Op Cit p 7 y 111

¹⁷⁸ Morris, Stephen D *Corrupción y política en el México*. Op cit. p. 18-19

¹⁷⁹ Astorga Luis “El traficante de drogas: la identidad en construcción”. Op Cit p 99

¹⁸⁰ Pérez Montfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo Droga*. Op cit., p.16-17.

¹⁸¹ Cfr Pérez Montfort, Ricardo. “Historias primigenias” en Revista *Nexus*, No 267, México, marzo del 2000, p 29

Sin embargo, el decreto de 1923 fue inoperante. Y es que detrás de éste parecieron haber varias limitaciones. Una de ellas era que no se incluían en la prohibición sustancias como la marihuana, aunque como se ha dicho ya se especificaba como delito el comercio de cocaína, heroína, morfina y demás sustancias heroicas. En realidad, la circulación de las sustancias penalizadas no se vio afectada debido a la recién exitosa sociedad entre autoridades y criminales. El comercio de drogas en boticas, expendios, hospitales y cárceles continuó sin mayores contratiempos.

Con el arribo al poder de Plutarco Elías Calles, el decreto obregonista fue derogado y se creó uno nuevo para 1925. En éste el espectro de las drogas penalizadas fue mucho más amplio, pues incluyó la marihuana y la adormidera. Y a diferencia de sus antecesores, contempló fuertes acciones represivas contra los traficantes de opio, heroína, cocaína y contra los consumidores de marihuana. También le otorgó al Departamento de Salubridad Pública la facultad para dar los permisos de importación de drogas, y le confirió la capacidad administrativa para dirigir su propia policía antinarcóticos.

El decreto estuvo respaldado por el Senado de la República que, algunos meses atrás, había aprobado que México se sumara a las disposiciones establecidas en la Convención Internacional del Opio celebrada en La Haya en 1912. Aun más, a principios de 1926 por disposición del gobierno Callista se firma un tratado con los Estados Unidos para el control del tráfico de enervantes. Así pues, en un lapso relativamente corto, el gobierno mexicano pasó del establecimiento de reglamentos internos a un posicionamiento oficial ante los ojos del mundo —y particularmente de los Estados Unidos— en el que adoptaba las prohibiciones internacionales en materia de producción, tráfico y consumo de drogas.

Al mismo tiempo que las políticas punitivas en México comenzaban a consolidarse, como una reacción inversamente proporcional al prohibicionismo, el vínculo entre traficantes y policías, grupo políticos y criminales comenzó a fortalecerse. Un ejemplo citado por Pérez Montfort brinda una clara noción acerca de este proceso:

“... de 35 expedientes de agentes de la policía antinarcóticos escogidos al azar entre 1925 y 1928, 12 resultaron cesados de sus puestos por estar vinculados a ‘individuos sin escrúpulos’. Otro caso también llama la atención: A mediados de 1930 al jefe de la policía de narcóticos, comandante Raúl Camargo, que ocupara el puesto desde 1927, se le comprobaron tal cantidad de delitos relacionados con el tráfico de opio y heroína en diversas locaciones de la ciudad de México, que no hubo manera de sostenerlo en el cargo. Los informes de sus actividades lo hacían aparecer como el máximo ‘sostenedor del vicio en México’”¹⁸²

¹⁸² Pérez Montfort, Ricardo. *Yerba goma y polvo. Drogas, ambientes y policías*. . Op. cit. p. 20.

En otro nivel de relación, el vínculo entre los grupos de poder político regional y el narcotráfico a partir de mediados de la década de los 20 también empezó a hacerse notorio. Llama la atención un caso que ejemplifica claramente el fortalecimiento del pacto de corrupción, el del general Rodrigo Quevedo -gobernador de Chihuahua en la década de los 30- acusado de estar asociado con el narcotráfico. Luis Astorga señala -al comentar una serie de artículos de 1937 y 1938 del reportero policiaco del Universal Gráfico Salvador Martínez Mancera- que los hermanos de Quevedo, en ese tiempo candidato oficial a la gubernatura, se enfrentaron a un famoso narcotraficante de la época, Enrique Fernández Puerta, por el control de la plaza de ciudad Juárez. El periodista señalaba que este traficante en la cúspide de su poder había celebrado pactos con otros políticos, entre ellos tres gobernadores.

Para los años treinta, las denuncias de complicidad entre políticos, militares y traficantes eran ya un tema recurrente en las ciudades fronterizas. En esta época las autoridades civiles y militares, personajes políticos y caciques, ya tenían una parte del camino andado en su contubernio con los traficantes mexicanos. Un caso muy sonado en la época ocurrió en Baja California con el Inspector de Salubridad, Domingo Pérez Vázquez, nombrado por el Gobernador del Estado Carlos Trejo. Este personaje resultó ser un famoso narcotraficante.

“Tal vez las (evidencias) más comprometedoras fueron las relativas al territorio de Baja California, cuyo gobernador Carlos Trejo y Lerdo de Tejada se vio involucrado en el nombramiento del inspector de Salubridad, que a su vez resultó un célebre narcotraficante tijuaneño: El señor Domingo Pérez Vázquez. Según la denuncia, tras su detención Pérez Vázquez, junto con el secretario particular del gobernador, se dedicaba, auxiliado por los elementos que pusieron a su disposición, a perseguir a los individuos que le hacían competencia en su negocio.”¹⁸³

Entre los años de 1927 y 1931, nuevas disposiciones penales se sumaron a las políticas prohibicionistas en México, endureciendo los reglamentos internos. Para 1931, Pascual Ortiz Rubio tipificó en el Código Penal el carácter federal de los delitos de tráfico de drogas y consumo, y casi al mismo tiempo promulgó el Reglamento Federal de Toxicomanías. Este reglamento, creado a partir de una discusión entre juristas y médicos, a final de cuentas dio como resultado una tipología bastante ambigua respecto al consumidor que, en parte, lo colocaba como trasgresor de la ley -pues el delito de toxicomanía no estaba contemplado en el Código Penal de 1929- y en parte como enfermo. De acuerdo con Pérez Montfort, esta ambigüedad cumplió un propósito: Salvar la contradicción con la estructura legal, que ya se había comprometido con la ola prohibicionista internacional para combatir el consumo de drogas.

En el reglamento se estipulaba que todas las personas deberían dar aviso a las autoridades sanitarias

¹⁸³ Pérez Montfort, Ricardo “Historias primigenias”. Op. cit. p 32.

de los casos de drogadicción. Era evidente que la tipificación del consumo de drogas como un problema de salud comenzaba a transitar hacia un plano de persecución del delito

En los siguientes años, la visión punitiva del consumo y producción de enervantes comenzaría a hacerse más patente, al igual que el vínculo entre el poder político y el tráfico de drogas. Quizá aun en una relación proporcional al incremento de la demanda en el mercado norteamericano y al aumento de los precios derivado del costo represivo de su trasiego.

A pesar de estos serios intentos prohibicionistas, en 1940 entró en vigor un nuevo reglamento en materia de toxicomanía que, a juicio de Luis Astorga, planteaba diferencias básicas respecto al reglamento aprobado una década atrás. En términos generales, el ordenamiento venía a representar un retroceso en materia de políticas prohibicionistas, pues desde una postura progresista planteaba una visión preventiva del problema. En sus consideraciones el reglamento señalaba que:

“ El reglamento de 1931 se (había dictado) para combatir la toxicomanía y el tráfico de drogas y que (establecía) como sistema la persecución y denuncia de los toxicómanos y traficantes de drogas. Y que el único resultado obtenido del referido reglamento de 1931, (había) sido la del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los traficantes.”¹⁸⁴

El nuevo reglamento, por el contrario, proponía la monopolización del comercio de las drogas por parte del Estado para su venta a los toxicómanos. Lo que a juicio de su principal promotor, el doctor Salazar Viniegra, acabaría con el problema del tráfico ilícito. El doctor Salazar -titular de la Dirección de Toxicomanías, conocido como firme defensor de la idea que la toxicomanía era una enfermedad- opinaba que:

“Los toxicómanos son enfermos y no delincuentes de tal suerte que debe tratárseles con la humanidad aconsejada por la ciencia médica, no sólo proporcionándoles el tóxico que usan, sino dándoles facilidades para que lo adquieran sin caer en las garras de los traficantes, quienes sí incurrir en muy grave delito explotando las enfermedades de los demás”¹⁸⁵

Este reglamento, sin embargo, al igual que el puesto del doctor Salazar Viniegra en Salubridad, duraron muy poco. En la práctica, el desorden provocado por la Segunda Guerra Mundial fue el principal argumento utilizado por sus detractores para detener las reformas progresistas y suspender la vigencia del reglamento.¹⁸⁶ La justificación giró, así, en función de que con la Segunda Guerra Mundial la adquisición de drogas por parte del Departamento de Salubridad Pública se había

¹⁸⁴ Astorga, Luis. *El siglo de las... Op. cit. p.46.*

¹⁸⁵ Cit. en Pérez Montfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo. Drogas, ambientes y policías.* Op. cit. p.21.

¹⁸⁶ Cfr. Toro, María Celia. *Mexico's war on drugs.* Op. cit. p.11.

dificultado enormemente, pues los países europeos eran los principales abastecedores. Y mientras continuara la guerra, el departamento estaría imposibilitado para poder cumplir el reglamento promovido por Salazar Viniegra.

La realidad, como menciona Luis Astorga, fue que el afán progresista de las iniciativas promovidas por Salazar Viniegra -especialmente la idea del monopolio estatal de las drogas- no había gustado a los Estados Unidos, y entonces decidieron decretar un embargo de drogas medicinales contra México.¹⁸⁷

En suma, el trabajo del doctor Salazar Viniegra representó el único y último de los intentos del régimen autoritario mexicano por establecer un tipo de política tolerante en materia de consumo de drogas. Y aun cuando Salazar continuó con su postura hasta bien entrada la década de los 40, Pérez Montfort señala que “ el espíritu de la intolerancia y el prohibicionismo ya llevaba un largo trecho recorrido bajo el impulso de los delegados norteamericanos y sus aliados, y que muy poco podía hacerse por atenuar la gigantesca oleada de hipocresía que por un lado condenaba al narcotráfico y por otro lo fomentaba desde los principales centros de comercialización y capitalización.”¹⁸⁸

3.1.1 La Segunda Guerra Mundial: El auge de la producción de enervantes en México

A mediados de la década de los 30, la policía sanitaria a cargo de la Secretaría de Salud fue sustituida del mando de la lucha contra las drogas por una policía antinarcóticos dependiente de la Procuraduría General de la República. Este cambio de mandos tuvo, entre otros propósitos, dejar muy en claro que no habría por parte del gobierno mexicano un retorno a un tipo de política de tolerancia contra las drogas. Por supuesto, menos aún a un nuevo intento progresista como el de Salazar Viniegra. Por el contrario, las figuras de persecución policiaca y destrucción de cultivos y, en general, la tipificación de la droga como delito comenzó a fortalecerse.

Un factor más vino a contribuir con este cierre de filas. Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial los productos derivados del opio comenzaron a escasear. Esta condición provocó que en diversos países del mundo -como México, Túnez, Argelia, Perú, entre otros- comenzará a incrementarse el cultivo de enervantes. Hasta ese tiempo, Europa había representado la principal fuente legal de abastecimiento de drogas para los Estados Unidos, pero con la ruptura de los nexos comerciales, países como México comenzaron a sembrar en mayor escala amapola y marihuana para surtir a este mercado. México, pronto llegó a convertirse en uno de los más importantes abastecedores de heroína para su mercado ilícito y de morfina para su mercado lícito. Así también lo fue de marihuana, la cual era demandada por el mercado norteamericano para hacer ropa y cuerdas, como señalan Peter Lupsha y Kip Schlegel.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Astorga, Luis *El siglo de las ...* Op. cit. p.46.

¹⁸⁸ Pérez Montfort, Ricardo "Historias primigenias" ... Op. cit. p.34

¹⁸⁹ Lupsha, Peter A. and Schlegel, Kip. *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization*. Albuquerque, New Mexico,

Varios analistas han sugerido que debido a la creciente demanda de opio y marihuana para la guerra, los Estados Unidos establecieron un convenio con México -un tipo de pacto tácito- para que en sus regiones productoras, especialmente Sinaloa, se sembrara de forma industrial enervantes, con financiamiento del gobierno norteamericano. Una vez terminada la guerra acordarían dar fin a estos cultivos y reiniciarían sus políticas prohibicionistas. Lo cierto es que, aún sin el referido pacto, en esta época el número de cultivadores y traficantes creció debido a la demanda, propiciando con esto una dinámica de tráfico y producción que no sería posible revertir en el futuro inmediato.¹⁹⁰

En esta misma tesitura, Celia Toro ha sugerido que los factores que contribuyeron al crecimiento de la producción de enervantes en México durante esta época fueron la disrupción de las rutas tradicionales de la heroína y el incremento del apetito por la marihuana en los Estados Unidos. De acuerdo con esta hipótesis, a partir de la interrupción del puente comercial de heroína que se tendía de Europa hacia Estados Unidos, México comenzó a representar una importante alternativa para el tráfico de la droga. No obstante, este auge sería efímero, pues las mafias italianas pronto recuperarían el control de sus antiguas rutas provenientes de Italia.

Esta hipótesis, también va de la mano con la versión del comisionado de la Oficina Federal de Narcóticos, Harry J. Aslinger, quien señaló que cuando los Estados Unidos entraron a la Segunda Guerra Mundial las mafias italianas propusieron impulsar el cultivo de adormidera en México para suplir la escasez de morfina y heroína en los Estados Unidos.¹⁹¹

De acuerdo con Aslinger, Benjamín "Bugsy" Siegel, uno de los hombres más importantes de la mafia italiana, habría venido a México con el propósito de convencer a los políticos de entonces de las bondades del trato entre traficantes y autoridades, entre crimen y poder político. Para ello, organizó fastuosas fiestas en la ciudad de México. Acto seguido, después de haber obtenido la aprobación, Bugsy prosiguió su labor de coordinación en las principales regiones productoras del país, principalmente en el noroeste -como Sinaloa, la sierra de Durango y Sonora- donde comenzó a crecer el cultivo de amapola y el tráfico de opio.

También en un informe confidencial enviado por el vicecónsul estadounidense E. W. Eaton al Secretario de Estado en Washington en 1944, era expresada una tesis similar: El peligro latente que representaban los traficantes de opio en México, dado su vínculo directo con el poder político. Eaton hacía especial énfasis en la región de la sierra de Durango y el municipio de Badiraguato, Sinaloa donde se presentaban vínculos con autoridades regionales.¹⁹²

Working paper No. 2/ The University of New Mexico, November 1980, p. 2-3

¹⁹⁰ Luis Astorga ubica al periodista sinaloense Antonio Hass como el principal contribuyente de esta tesis, que circula aun en medios académicos. Sin embargo, señala que él no tiene evidencias para afirmar que existió dicho convenio. Cfr. Astorga, Luis. *Mitología del narcotráfico en México*. México, Plaza y Valdés/UNAM, 1996, p. 63.

¹⁹¹ Astorga, Luis. "Arqueología del narcotráfico" en Revista Nexos No. 211, México, julio de 1995, <http://www.nexos.com.mx/archivos/nexos/detalle>, p. 3 de 5.

¹⁹² Astorga, Luis. *Mitología del narcotráfico...* Op. cit. p. 52

De hecho, el reporte de inteligencia de Eaton respondía a claras evidencias de una temprana sociedad entre el crimen y el poder político en Sinaloa. Unos meses atrás, el gobernador de Sinaloa, Rodolfo I. Loaiza, había sido asesinado por presuntos miembros de una organización originaria de Badiguarato, que controlaban la producción de opio. Los narcotraficantes se habían sentido traicionados por el gobernador.

3.1.2 La política prohibicionista en México

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento del bloque bipolar, los Estados Unidos quedaron en una indiscutible posición de liderazgo que determinó que la recién creada ONU, y su Comisión de Narcóticos, se convirtiera en el foro desde el cual los norteamericanos retomarian y dictarian sus políticas prohibicionistas. A partir del nuevo posicionamiento, esta empresa norteamericana comenzó a tomar forma a través de una política más estructurada, perfilando el arquetipo contra las drogas que hoy en día se conoce

En el caso de México, el gobierno norteamericano utilizó a la Comisión de Narcóticos de la ONU para denunciar el vínculo entre el régimen político mexicano y los traficantes de drogas. En 1947, el comisionado antinarcóticos norteamericano, Harry Aslinger, denunció al gobierno mexicano, después de que éste había servido a sus necesidades de guerra. La acusación se centró en que el gobierno de México había continuado promoviendo el tráfico de drogas después de la Segunda Guerra Mundial, hasta convertirse en el principal proveedor de opio de los Estados Unidos; Aslinger agregó que altos funcionarios y personajes en los gobiernos estatales estaban directamente involucrados en la producción de drogas.¹⁹³

Las denuncias surtieron un rápido efecto en el régimen político mexicano. A menos de un año, el gobierno abandonó definitivamente el modelo de persecución policiaco-sanitaria que aún prevalecía para adoptar el modelo promovido por los norteamericanos. Aquí puede ubicarse, como menciona Richard Graig, el inicio de la relación presión-respuesta entre Estados Unidos y México.

La punta de lanza del nuevo arquetipo fue la denominada *Gran Campaña* de erradicación de cultivos ejecutada en 1948. Esta operación estuvo a cargo del Ejército Mexicano que, a partir de ese momento, fue asignado como una fuerza de tarea permanente. El Estado mexicano argumentó que dicha "labor estaba técnicamente por encima de la capacidad de la policía federal mexicana" y por eso era necesaria la intervención del Ejército.¹⁹⁴

En esta coyuntura, puede ubicarse un importante punto de quiebre para distinguir entre el modelo sanitario policiaco -que mezclaba represión con prevención- y el modelo punitivo, orientado hacia

¹⁹³ Cf. Astorga, Luis *Mitología del narcotraficante*. Op cit p 69.

¹⁹⁴ Cf. Vélez Quero, Silvia Elena. "La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México" en Revista *El Cotidiano* No.90, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto 1998, p 110.

la represión del fenómeno. El punto de inflexión de la política mexicana antidrogas se dio en función de la entrada del Ejército Mexicano como una fuerza de tarea permanente encargada de la erradicación de cultivos e intercepción de drogas.

Los resultados de la gran campaña, sin embargo, son bastantes discutibles, ya que como señala Richard Graig no es sino hasta el periodo 1961-1962, después de adquirir el gobierno mexicano 500 mil dólares en equipos para destrucción de cultivos ilícitos cuando comenzaron a observarse verdaderos resultados en materia de erradicación. El mayor efecto parece haber sido el desplazamiento de los campos de cultivo hacia terrenos montañosos.¹⁹⁵

Para los primeros años de la década de los 50 las declaraciones triunfales por parte de las autoridades no se hicieron esperar; señalaban que pronto anunciarían la total eliminación de cultivos de amapola y marihuana en las regiones tradicionalmente productoras. Sin embargo, la realidad parecía ser radicalmente opuesta a sus declaraciones. Para estos años "en Sinaloa, parecía que se venía dando una especie de división territorial de los cultivos: Adormidera en el centro y norte y marihuana en el sur. Pero el gran negocio y la especialización misma de los traficantes locales sería el cultivo de adormidera y el tráfico de goma de opio."¹⁹⁶

Al mismo tiempo, los señalamientos de importantes políticos regionales metidos a traficantes de drogas se hacían cada vez más usuales. El gobernador Pablo Macías era mencionado en los diarios nacionales como uno de los principales cabecillas de una banda de traficantes de drogas en la entidad. Asimismo, los ex gobernadores de Baja California Norte, Juan Felipe Rico y Alberto V Aldrete, también eran señalados como miembros de una importante organización internacional de traficantes de drogas.

Los efectos perniciosos de la alta demanda de drogas del mercado norteamericano, a raíz de la guerra, apenas comenzaban a hacerse patentes en el sistema político mexicano. El consumo estadounidense, aunado a las particulares formas de cooperación político-criminal del régimen posrevolucionario, habían terminado por cerrar las redes de colaboración e intercambio entre grupos traficantes de drogas y autoridades. El resultado de estas acciones arrojaba una doble postura: Por un lado, en el discurso oficial se decía combatir el flagelo; por otro, la corrupción permanente en las estructuras políticas y policíacas creaba una suerte de pase entrada a todo criminal capaz de comprar decisiones y protección del régimen político.

3.1.3 Los 60 y 70. El tránsito hacia la geopolítica de las drogas

Hasta finales de la década de los 60, el problema del tráfico de drogas proveniente de la frontera con México -a pesar de las denuncias y presiones hechas por los Estados Unidos en las dos décadas

¹⁹⁵ Cit. en Lupsha, Peter A. and Schlegel, Kip. *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization*. Op. cit. p. 4

¹⁹⁶ Astorga, Luis. *Mitología del narcotraficante*. Op. cit. p. 84

anteriores- seguía siendo visto por la mayoría de sus agencias federales y Estados fronterizos como un problema menor de consumo entre grupos étnicos. El Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD), señalaba en 1968 y 1969 que en su frontera sur sólo existía un problema menor de tráfico de drogas.¹⁹⁷

En realidad, aun cuando el gobierno norteamericano no lo quería ver, para los primeros años de esta década el consumo de drogas en Estados Unidos había comenzado a crecer. Como Celia Toro señala: Entre 1962 y 1967, el consumo de marihuana en los Estados Unidos había pasado del 4 por ciento -entre los adultos de 18 a 25 años- a 13 por ciento. También en este mismo periodo el consumo de heroína había aumentado considerablemente.¹⁹⁸ En mayo de 1969, el primer viso de preocupación lo dio la legislatura local del Estado de California, que destacaba la "tormenta de fuego" que provocaba el consumo de drogas en la entidad. A pesar de estos focos rojos, para el gobierno federal el problema de las drogas seguía siendo un asunto de menor importancia.

Unos meses después, sin embargo, el gobierno norteamericano daría un giro dramático en sus políticas antinarcóticas. Sorpresivamente, en septiembre de 1969 el gobierno estadounidense implementó la llamada *Operación Interccepción*. Esta operación sometió a una inspección minuciosa, que incluyó pertenencias y vehículos, a quienes pretendían entrar a Estados Unidos.¹⁹⁹

A pesar de lo vistoso de la operación, los resultados fueron poco efectivos. Se registraron escasos aseguramientos de marihuana y cocaína, y su costo se elevó a varios millones de dólares durante las semanas en las que operó. De acuerdo con Lupsha y Schlegel, el propósito de la Operación Interccepción no había sido asegurar drogas, sino convencer al gobierno mexicano de poner mayor atención a la producción de drogas en sus fronteras, como lo reconoció el propio Secretario de Estado, Henry Kissinger.²⁰⁰

En el fondo, como certeramente señala William O. Walker III²⁰¹, en 1969 el gobierno norteamericano se dio cuenta que los programas para controlar el tráfico ilegal de drogas en sus fronteras podrían ayudar a mantener su control sobre América Latina. Desde esta perspectiva, la Operación Interccepción cumplió un doble propósito para los norteamericanos. A nivel interno, le permitió asegurar el control de la política antidrogas y, en forma simultánea, a nivel externo afirmó su autoridad en el hemisferio. A partir de este momento, la política antidrogas de los Estados Unidos comenzó a tener un relevante papel en la agenda política interna.

Del lado mexicano, la presión ejercida por la Operación Interccepción forzó al gobierno de Díaz

¹⁹⁷ Lupsha, Peter A. and Schlegel, Kip *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization...* Op. cit. p.3

¹⁹⁸ Toro, María Celia *Mexico's war on drugs*. Op. cit. p.23

¹⁹⁹ Núñez Palacios, Susana. "El narcotráfico y la seguridad nacional" en *Revista del Departamento de Derecho* N.33, División de Ciencias Sociales y Humanidades/UAM-Azcapotzalco, mayo-agosto 1996, p.367

²⁰⁰ Cfr. Lupsha, Peter A. and Schlegel, Kip *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization...* Op. cit. p.4

²⁰¹ Walker III, William O. "The Bush administration's andean drug strategy in historical perspective" in Bagley, Bruce and Walker III, William O (Eds). *Drug trafficking in the Americas*. United States of America, North-South Center Press/ University of Miami, 1995, p.9

Ordaz a dar una respuesta similar a la de 1947: Anunció su disposición para colaborar en la lucha contra las drogas. Esta resolución se cristalizaría a mediados de la década de los 70 en el afamado programa de erradicación denominado *Operación Cóndor*

En realidad, todavía a inicios de la década de los 70 la participación de México en el mercado norteamericano era relativamente baja. Y su crecimiento en el mercado estadounidense, durante los siguientes años, tendría más que ver con una serie de circunstancias internacionales que con un premeditado intento de las organizaciones traficantes de drogas mexicanas por expandir su mercado. De hecho, dos circunstancias externas provocarían el incremento de la participación de México en el mercado de drogas norteamericano. Por un lado, la ola prohibicionista contra el opio en Turquía. Y por otro, la ruptura de la célebre "Conexión Francesa". Al respecto, Celia Toro señala:

"Unos pocos meses después de la destrucción de la red de abastecimiento de heroína turco-francesa, fue descubierto que relativamente pequeñas cantidades de heroína mexicana estaban siendo vendidas en un número de ciudades (tales como Washington, Filadelfia, Miami y Nueva York) donde no habían aparecido anteriormente."²⁰²

Constatemos algunos datos. En la gráfica 3 se puede observar como en 1972 la participación de México en el mercado de drogas norteamericano era de sólo un 20 por ciento. Pero sólo tres años después, de acuerdo con Lupsha y Schlegel, México había alcanzado su máximo nivel de participación, con el 89 por ciento del mercado. Esta cifra es similar a la señalada por Mathea Falco, que menciona que en 1975 México proveía aproximadamente el 87 por ciento de la heroína y cerca del 95 por ciento de la marihuana disponible en el mercado norteamericano.²⁰³

Así también Lupsha y Schlegel señalan que de 1972 a 1976 México se convirtió en el rey de la heroína y de la marihuana en los Estados Unidos. Sin embargo, unos años después -1977 y 1978- el impacto de los esfuerzos de cooperación de México y Estados Unidos para erradicar los plantíos de amapola y marihuana permitieron reducir el nivel de participación de las organizaciones mexicanas en el mercado norteamericano a 50 por ciento.

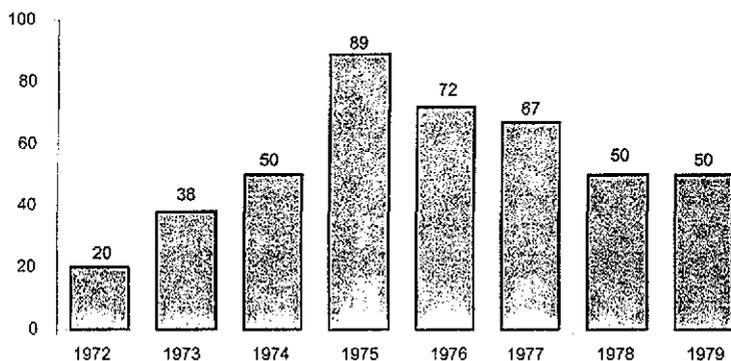
Del lado mexicano, la Operación Cóndor fue la respuesta del gobierno de México a las nuevas reglas norteamericanas. El hecho venía a reafirmar la tendencia hacia la colaboración en la lucha contra las drogas y el reconocimiento del liderazgo norteamericano. Lo novedoso, sin embargo, fue que a partir de este momento el discurso oficial comenzó a observar el tema de las drogas como un problema de seguridad nacional.²⁰⁴

²⁰² Cit. en Toro, María Celia. *México's war on drugs*. Op. cit. p. 16.

²⁰³ Cit. en Idem.

²⁰⁴ Cfr. Chabat, Jorge. "Drug trafficking in US-Mexican Relations: What you see is what you get" in Bagley, Bruce and Walker III, William O (Eds). *Drug trafficking in the Americas*. United States of America, North-South Center Press/ University of Miami, 1995, p.375-376

GRAFICA 3
PARTICIPACION DE HEROÍNA MEXICANA EN EL MERCADO DE DROGAS NORTEAMERICANO
1972-1979
(PORCENTAJE)



Fuente: Lupsha Peter A. and Schlegel Kip. *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization*. Albuquerque: New Mexico Working paper N 2/ The University of New Mexico. November 1980

En los hechos, la Operación Cóndor provocó el desplazamiento de bandas de traficantes de drogas sinaloenses hacia otras regiones donde operarían con mayor impunidad, como en Jalisco hasta mediados de los 80. También significó un importante éxodo de campesinos hacia las ciudades, que dependían básicamente del cultivo de la amapola y la marihuana.²⁰⁵

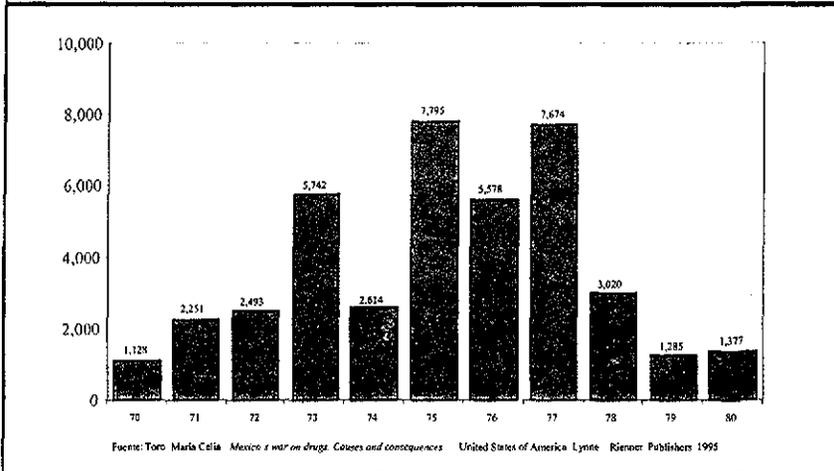
Si se analiza con detenimiento la década de los 70, se observa que los años de 1975 a 1977 mostraron los niveles más altos de erradicación de marihuana y amapola, fechas que coinciden con el arranque y desarrollo de la Operación Cóndor. En el caso de la marihuana, en estos años, se erradicaron 21,047 Ha.; respecto a la amapola, en este mismo periodo, el nivel de erradicación fue mayor: 40,351 Ha, como lo muestra la gráfica 4 y 5

Visto a largo plazo, la Operación Cóndor sólo representó un reacomodo en la correlación de fuerzas entre el narcotráfico, la elite gobernante y las estructuras policíacas, ya que después de 1977 y hasta entrada la primera mitad de los 80 —cuando se efectúa el aseguramiento del Rancho El Búfalo— los niveles de erradicación fueron, por demás, bajos

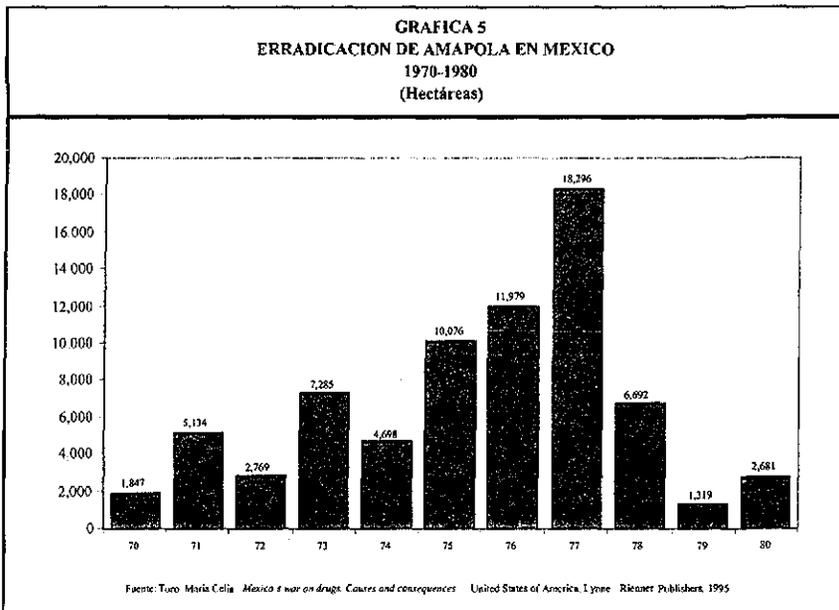
²⁰⁵ Cfr. Astorga, Luis "Arqueología. Op. cit. p. 4 de 5

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

GRAFICA 4
ERRADICACION DE MARIHUANA EN MEXICO
 1970-1980
 (Hectáreas)



GRAFICA 5
ERRADICACION DE AMAPOLA EN MEXICO
 1970-1980
 (Hectáreas)



TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

3.2 La renovación de la cooperación político - criminal en el régimen posrevolucionario

3.2.1 La DFS: Una contribución permanente al desarrollo del narcotráfico en México

En el contexto político mexicano de finales de los 60 y principios de los 70, el régimen posrevolucionario atravesaba por una difícil coyuntura. Unos años atrás, los espacios de participación política de la sociedad civil se habían venido cerrando en tal sentido, que las venas que daban vida al sistema autoritario estaban a punto de sufrir un colapso. Las señales eran evidentes. En 1968 y 1971 las protestas de los estudiantes por un proceso de apertura política del régimen habían sido duramente reprimidos. Como consecuencia, una forma extrema de violencia política, originada por la certazón, comenzaba a propagarse rápidamente a todo lo largo del mapa nacional. Había brotes claros de guerrilla en las zonas urbanas más importantes y en las zonas rurales más pauperizadas.

Por supuesto, en la agenda de seguridad interna del régimen, la guerrilla se había convertido en su principal prioridad. Dos organismos fueron destinados a combatir estos movimientos disidentes, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en el plano urbano y el Ejército mexicano, en el rural.

En el caso de la DFS, desde su creación en 1947 tuvo como propósito principal responder a las necesidades del régimen surgido de la Revolución, por lo que concentró en sí todos los vicios que un sistema político autoritario de esta índole podía exigirle: Una intensiva y extensiva capacidad coercitiva; actuaciones fuera del Estado de derecho; amplia discrecionalidad; carencia de contrapesos, impunidad y corrupción, todo ello derivado de un sistema basado en la concentración del poder político en la presidencia y en un partido de Estado. De hecho, su origen obedeció a una decisión del Ejecutivo, sin que pasara a través del Congreso. Y durante sus 38 años de existencia nunca informó al Congreso y nunca fue supervisada por éste ²⁰⁶

Desde el arranque de la corporación una anécdota más de impunidad se había venido entretejiendo a la par de su lucha contrainsurgente. Desde el inicio de esta policía política los nexos con el narcotráfico se habían trabado desde sus niveles más altos, como lo documenta Sergio Aguayo. De acuerdo con un informe confidencial de la embajada de los Estados Unidos -rescatado por Aguayo de los archivos del CISEN- el Subdirector de la DFS, el mayor Manuel Mayoral García, controlaba el tráfico de marihuana en la capital ²⁰⁷

Otro dato más. En 1951, un reporte de la CIA en el que se refieren a la DFS señala: *algunos jefes de*

²⁰⁶ A dos meses de haber tomado el poder, Miguel Alemán Valdés creó la DFS, integrada originalmente por egresados del Colegio Militar Ravelo, Ricardo "La Dirección Federal de Seguridad: un cuerpo de elite que trabajó en el filo del espionaje, el crimen y la represión" en Revista *Proceso* No. 1120, 19 de abril de 1998, p.7. Cfr. Cabildo, Miguel. "Los vigilantes deben ser vigilados: Aguayo" en Revista *Proceso* No. 1242, 20 de agosto de 2000, p.22

²⁰⁷ Aguayo, Sergio "A la luz, secretos de la represión" en Revista *Proceso* No. 1302, 14 de octubre de 2001, p.15

este grupo son poco escrupulosos y han abusado del considerable poder que tienen porque toleran, y de hecho conducen, actividades ilegales, como el contrabando de narcóticos. Uno de ellos, era el Coronel Carlos I. Serrano, hombre muy cercano al presidente Alemán ²⁰⁸

Así, al término de la guerrilla -cuando ésta es aniquilada y comienza a gestarse el proceso de cooptación de los grupos disidentes a través de la reforma electoral de López Portillo- la DFS había acumulado un gran poder discrecional, lo que le permitió establecer unas amplias redes de colaboración entre el narcotráfico y el sistema político, fungiendo como mediador estructural. La exitosa fórmula se había dado a través de la fusión del combate a la guerrilla con actividades delictivas relacionadas con las drogas

Varios analistas coinciden en que hasta finales de los 70, la DFS había venido combinando con la discrecionalidad de su poder, la supresión de movimientos subversivos con una creciente participación en el mercado de las drogas. Como señala Aguayo:

“Gracias a entrevistas y a documentos judiciales es posible establecer los nexos entre estos grupos, las fuerzas de seguridad y el narcotráfico. La DFS se beneficiaba económicamente de estas actividades ilícitas a la vez que patrocinaba escuadrones de la muerte y eliminaba a grupos guerrilleros en notable desventaja. Por lo anterior, puede afirmarse que el principal servicio de inteligencia en este país contribuyó al establecimiento de cárteles internacionales de drogas en Guadalajara y en México” ²⁰⁹

Unos años más tarde, en los 80, la DFS se caracterizaría por el ser el principal factor que contribuyó al establecimiento de importantes organizaciones traficantes de drogas en Guadalajara y México. Para este tiempo la DFS ya representaba el punto total a través del cual se combinaban e interactuaban corrupción e impunidad política e institucional con delincuencia organizada. ²¹⁰

A raíz de la caída de la DFS -originada por el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena a mediados de 1985- iniciaría una etapa en la relación entre el poder político y el narcotráfico caracterizada por un juego perverso de estira y afloja, en función de las presiones del gobierno norteamericano y su consecuencia más evidente: El paulatino incremento de la violencia criminal entre los grupos delictivos, así como contra las instituciones gubernamentales que los habían cobijado.

Para los primeros años de la década de los 80, había quedado atrás la difícil etapa del auge de la

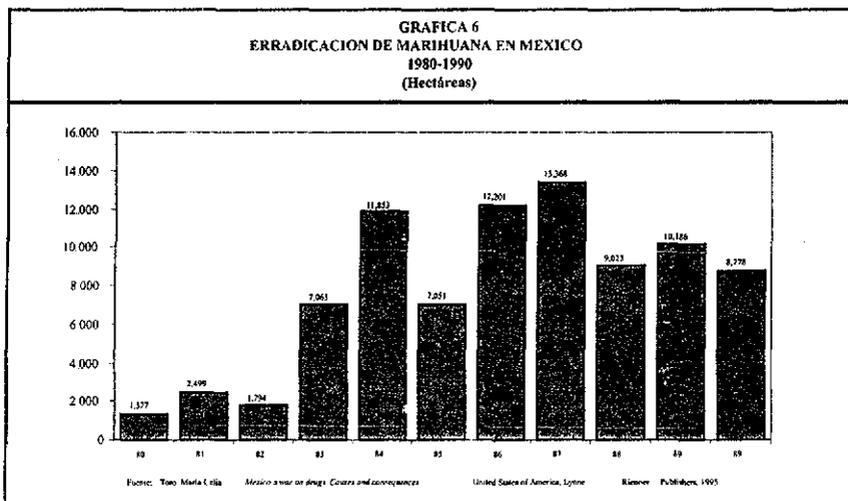
²⁰⁸ Idem.

²⁰⁹ Aguayo Quezada, Sergio. “Servicios de inteligencia y transición a la democracia mexicana” en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Comp) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 193-194

²¹⁰ Sergio Aguayo atribuye la llegada del narco a Jalisco al general de División Amaya A su arribo a Guadalajara en 1972, como comandante de la 15ª Z.M., creó un grupo de personajes con actividades criminales, llamados “agentes confidentiales” que se dedicaban al combate de la guerrilla urbana, así como a la extorsión y al narcotráfico. Aguayo, Sergio “A la luz, secretos de la represión” en Op Cit ...p.15.

Operación Cóndor, como parte de la cíclica presión norteamericana el régimen político mexicano. Sin embargo, las secuelas de la Operación Cóndor y del establecimiento de una vigilancia norteamericana más estrecha en el Caribe estaban aún por sentirse. Puede afirmarse, que el principal efecto perverso fue el desplazamiento de los grupos narcotraficantes mexicanos a otras zonas del mapa nacional. Como explica Aguayo, la Operación Cóndor, aunada a la decisión norteamericana de establecer controles más estrictos a las rutas del narcotráfico en el Caribe,²¹¹ propició que organizaciones criminales del norte del país se trasladaran a otras entidades como Jalisco.

En este Estado, bajo la protección de la DFS y otros cuerpos policíacos, las principales organizaciones vinculadas a la producción y tráfico de las drogas establecieron su centro de operaciones en Guadalajara. Y quizás, hubieran pasados muchos años más para saber de esta plaza, de no haber sido el escenario del secuestro y crimen del agente de la DEA, Enrique Camarena, a manos de traficantes de drogas. De acuerdo con la DEA, la muerte de Camarena habría sido decidida en función del aseguramiento del rancho "El Búfalo", la cabeza de una serie de complejos industriales de alrededor de 12 kilómetros, donde se localizaron en bodegas 8,500 toneladas de marihuana y se destruyeron otras 2,400 en plantíos.²¹²



Al aseguramiento del Búfalo, le antecede una marcada decadencia de la Operación Cóndor —que es posible observar en la gráfica 4, 5 y 6 a finales de los 70 y principios de los 80 - y su sustitución por una efímera operación llamada Canador, que comienza en diciembre de 1982 y finaliza el 15 de mayo de 1984.²¹³ Los efectos de Canador, puede observarse claramente en la gráfica 6, donde se ve

²¹¹ Vid infra Cap 2, p 43-44

²¹² Cfr Ortega Pizarro, Fernando. "La operación antidroga, un espectáculo, pero no se tocaron las raíces" en Revista *Proceso* No 420, 11 de octubre de 1984, p 7.

²¹³ Cfr Ramírez, Ignacio. "Capos-militares, vinculación que emergió en el rancho 'El Búfalo de Caro Quintero'" en Revista *Proceso* No.

como en el año de 1983 se logró un nivel de erradicación alto en relación con los años anteriores. Esta temprana etapa de éxito, como ha sido costumbre en el doble discurso del régimen posrevolucionario, fue objeto de una serie de declaraciones triunfales, en las que se anunció la casi total desaparición del narcotráfico en el mapa nacional. Ignacio Ramírez de la revista *Proceso* señala:

“Al concluir el plan, después de un acuerdo con el presidente Miguel de la Madrid, el general Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional, declaró que se había abatido ‘85% del narcotráfico’ en toda la República”²¹⁴

A finales de ese año, sin embargo, el aseguramiento del Rancho el Búfalo en Chihuahua, vino a ser un balde de agua fría a las aspiraciones triunfalistas del gobierno mexicano. Su propia inercia de cacicazgos locales, cotos de poder regional, amplia discrecionalidad de sus aparatos de seguridad y, en general, sus redes de colaboración político- criminal crearon una suerte de efecto contrario a sus deseos de congraciarse con los Estados Unidos. Una duro despertar a la realidad.

Más adelante se comprobaría que el Búfalo contaba con la protección de la guarnición militar perteneciente al XX Regimiento de Caballería, con base en Delicias, Chihuahua. Pero la cosa no quedaría ahí. De hecho, este descubrimiento sería solamente la punta de la madeja de una intrincada red de complicidades entre autoridades y organizaciones narcotraficantes en México, que para esa época, se encontraba en su máximo esplendor.

3.2.1.1 El caso Camarena

Con la muerte de Camarena, salió a la luz pública la protección que ofrecía la DFS y, en un sentido amplio, las redes de colaboración entre el régimen posrevolucionario y los grupos narcotraficantes. En el caso de la DFS, tres de los narcotraficantes detenidos en el aseguramiento del Búfalo eran agentes de esa corporación.²¹⁵

Un mes después de la muerte de Camarena, el 20 de marzo, fue detenido el teniente coronel Jorge Garma Díaz, acusado de tener nexos con Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo, como parte de una investigación realizada por justicia militar en la 15/a Zona Militar ubicada en Zapopan, Jalisco.²¹⁶

Unos años después, en 1990, de acuerdo con un documento de inteligencia militar filtrado a la revista *Proceso* en 1997, en la 5/a Zona Militar, ubicada en Chihuahua, Chihuahua, se efectuó una investigación militar relacionada con los hechos del rancho “El Búfalo”, llamada Operación Búfalo,

1060, 23 de febrero de 1997, p.10.

²¹⁴ Idem

²¹⁵ Ortega Pizarro, Fernando. “La operación antidroga, un espectáculo, pero no se tocaron las raíces” . Op. cit. p.7.

²¹⁶ Cfr. Ramírez, Ignacio “Capos-militares. vinculación que emergió en el rancho El Búfalo de Caro Quintero” Op. cit p.10.

donde fueron hallados con responsabilidad penal 10 generales, 15 jefes, 7 oficiales y 2 de tropa, acusados de complicidad y encubrimiento de delitos contra la salud.²¹⁷

De acuerdo con esta información proporcionada por la DEA en los tres juicios efectuados sobre el caso Camarena, el asesinato habría sido decidido desde las más altas esferas del poder. En los juicios realizados a Humberto Alvarez Macháin –un médico jalisciense que trabajaba para la DFS y los Caro Quintero- y el empresario Rubén Zuno Arce –cuñado del ex presidente Luis Echeverría Alvarez- salió a colación por dos de los guardaespaldas de Ernesto Carrillo Fonseca -Jorge Godoy López y René López Romero, en calidad de testigos protegidos del gobierno estadounidense-, que en octubre de 1984 hubo una reunión en el hotel Las Américas, en Guadalajara, Jalisco, donde se planeó el secuestro y muerte de Camarena. En esta reunión habrían estado presentes:

“... Los narcotraficantes Ernesto Fonseca Carillo, Rafael Caro Quintero y Miguel Angel Félix Gallardo (presunto dueño del hotel); el director de la Interpol-México, Miguel Aldana; el gobernador de Jalisco, Enrique Alvarez del Castillo; el secretario de la Defensa Nacional, Juan Arevalo Gardoqui y el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett.”²¹⁸

En dicha reunión Caro y Fonseca habrían preguntado a Aldana que había pasado con el agente de la DEA. Este, a su vez, contestó que intentó sobornarlo pero sin éxito. Entonces, Bartlett habría intervenido diciendo que había que tomar una solución rápida, porque si no habría consecuencias políticas muy graves, enfático habría señalado que algo se tenía que hacer rápido, porque se iba a descubrir la firma de las credenciales de la DFS.²¹⁹

Un caso en especial llama la atención. El general Arevalo fue acusado de tener nexos con el narco por su hijo, Juan Arevalo Lamadrid, quien de acuerdo con la DEA estableció vínculos con las mafias de las drogas a partir de que desempeñó el cargo de Ministerio Público Federal en Baja California. Es reiterativo, que el hijo del general es también mencionado en un informe de inteligencia militar fechado en marzo de 1997, dirigido al secretario de la Defensa, Cervantes Aguirre. En este reporte se señala que en una operación realizada en los límites de Colima se había detenido al hijo del general Arévalo con droga, pero había sido dejado en libertad por el general Tapia, a la postre uno de los primeros generales encarcelados por su comprobada colaboración con el narcotráfico.²²⁰

“En 1985, el embajador de los Estados Unidos en México, John Gavin, descubrió que las

²¹⁷ Cfr. Marín, Carlos “Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército” en Revista *Proceso* No. 1082, 27 de julio de 1997, p. 15

²¹⁸ Beltrán del Río, Pascal “Vigente la orden para presentar a Bartlett ante un gran jurado de EU; no creemos que tenga las manos limpias” en Revista *Proceso* No. 1145, 11 de octubre de 1998, p. 14.

²¹⁹ Cfr. Albarrán de Alba, Gerardo y Johnston, Beatriz “El memorándum de juicio de la fiscalía estadounidense contra Bartlett, Arévalo y Alvarez del Castillo” en Revista *Proceso* No. 840, 7 de diciembre de 1992, p. 6-9

²²⁰ Vid. Marín, Carlos “Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército”... Op. cit. p. 15 y Ramírez, Ignacio “Capos militares, vinculación que emergió en el rancho ‘El Búfalo de Caro Quintero’” Op. cit. p. 10.

denuncias contra Arévalo Lamadrid eran tan apremiantes que se las presentó al presidente Miguel de la Madrid en una conversación privada. Gavin le expuso al presidente su preocupación porque los narcotraficantes usaban al hijo para llegar al padre, porque el general era crucial en la campaña de erradicación de drogas.²²¹

A partir de la desaparición de Camarena, el gobierno norteamericano comenzó a ejercer una presión importante sobre México, obteniendo una fuente de gran rentabilidad política. Sus primeras acciones se limitaron a las denuncias. Por ejemplo, unos días más tarde al secuestro, el embajador estadounidense John Gavin y el titular de la DEA, Francis Mullen, en una conferencia de prensa, señalaron que en México operaban 18 bandas y 75 jefes que manejaban el tráfico de drogas. Desde su interpretación, Guadalajara representaba el principal centro de operaciones del narcotráfico nacional e internacional.²²²

Poco después, el gobierno norteamericano pasó de las denuncias a los hechos. A menos de un mes del secuestro, llevó a cabo una operación de cierre de fronteras similar a la Operación Intercepción llamada *Stop and Seize*, en la que se sometió a los mexicanos a rigurosas inspecciones. Sin embargo, las presiones no quedaron ahí. Por el contrario, la etapa más álgida llegó con el secuestro de Alvarez Machaín, por encomendación de la DEA.

A partir de estas presiones, el gobierno mexicano comenzó paulatinamente a reconocer lo que era un secreto a voces, el estrecho vínculo entre las autoridades y el narcotráfico. En marzo de 1985, la PGR reconoció que existían relaciones de protección y colaboración de agentes de la PJF y de otros cuerpos policíacos con el narcotráfico. En esta cacería de brujas varios miembros de la DFS, PJF y Migración fueron acusados por la DEA de haber participado en la muerte de Camarena.²²³

Uno de los primeros detenidos fue el comandante del grupo "Aguila", Armando Pavón Reyes. La paradoja es que el mismo Pavón Reyes había sido designado comisionado especial para investigar el secuestro de Camarena.

"Según información inicial de la DEA y la que dio a conocer más tarde la PGR, Pavón había recibido un soborno de Caro... para dejarlo escapar y éste salió del aeropuerto de Guadalajara con credencial de agente de la DFS, a nombre de Pedro Sánchez Hernández, por la que habría pagado 175,000 dólares y tres autos último modelo, firmada por el titular de esa corporación, José Antonio Zorrilla Pérez."²²⁴

Otros dos altos mandos policíacos serían aprehendidos en 1989 y 1990, el ex director de la DFS,

²²¹ Idem.

²²² Cfr. Astorga, Luis. *El siglo de las drogas...* Op. cit. p. 140.

²²³ Sallard, Ramón Alfonso. "La DEA acusará ante un gran jurado a Bartlett, Arévalo y Alvarez del Castillo, afirma Antonio Gárate" en *Revista Proceso* No. 844, 4 de enero de 1993, p. 9.

²²⁴ Astorga, Luis. *El siglo de las drogas...* Op. cit. p. 143. Ver también Beltrán del Río, Pascal "Vigente" Op. cit. p. 14

Jose Antonio Zorrilla –acusado por la muerte del periodista Manuel Buendía- y Miguel Aldana ex director de la Interpol México. En el plano de los criminales, también dos cabezas del narcotráfico serían detenidos: Caro Quintero -apresado en abril de 1985 en Costa Rica, gracias a información de la DEA- y Ernesto Fonseca Carrillo “Don Neto”. Sólo años más tarde, en 1989, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, sería detenido Miguel Angel Félix Gallardo acusado por el mismo delito.

Como era de esperarse, la aprehensión de Félix Gallardo fue otra de las puntas de una intrincada madeja de complicidades del narco con el poder político. Se comprobaría más tarde, que este importante jefe del narcotráfico en Sinaloa tuvo importantes nexos con gobernadores de la entidad, como Rodolfo Sánchez Celis y Toledo Corro, como lo detalla Luis Astorga en *El Siglo de las Drogas*. De hecho, se sabría más adelante que Félix Gallardo había salido de las filas policíacas para convertirse en criminal. Una tendencia que pronto se volvería una constante en el sistema de procuración de justicia mexicano

En la práctica, la red de complicidades descubierta propició rápidos cambios en la estructura policíaca de la época. El cambio más radical provino, por razones obvias, de la DFS. Esta corporación desapareció en el segundo semestre de 1985. Sin embargo, Estados Unidos no quitó el dedo del renglón. Por el contrario, los siguientes años, hasta finalizar la década, estuvieron marcados por las acusaciones de la DEA contra el régimen político mexicano. Dicho de otra forma, el señalamiento de importantes políticos y policías inmiscuidos con narcotraficantes continuó hasta convertirse en una constante en la relación México-Estados Unidos. En el discurso norteamericano, nombres como el de Bartlett, Arévalo Gardoqui, Alvarez del Castillo, Zorrilla y Aldana fueron mezclados con los de José Ramón Matta Ballesteros, Miguel Angel Félix Gallardo y Rafael Caro Quintero, hasta entrados los 90.

Pero las anécdotas de protección y colaboración entre narcotráfico y poder político no terminaron ahí. Por el contrario, apenas comenzaban a iniciar. El mismo día de la detención de Félix Gallardo, el 8 de abril de 1989, el General Jesús Gutiérrez Rebollo -un nombre que, años más tarde, se haría famoso en la historia oficial de la cooperación entre el régimen político y el narcotráfico en México- jefe de la IX Z. M., con sede en Culiacán, Sinaloa, llamó a su cuartel a los jefes policíacos de la judicial estatal y de seguridad pública, Arturo Moreno Espinoza y Robespierre Lizárraga Coronel. Ahí, ambos quedaron detenidos. Al mismo tiempo, en las calles de la capital sinaloense se implementó un importante operativo donde los soldados tomaron bajo resguardo el edificio de la policía municipal e instalaron retenes en las salidas. La sede policíaca fue tomada por el Ejército y 900 policías fueron detenidos y trasladados al cuartel de Gutiérrez Rebollo. Más tarde, Lizárraga y Espinoza serían mostrados, al lado de Félix Gallardo, como narcotraficantes.²²⁵

Mientras esto sucedía, el gobernador Francisco Labastida Ochoa -conocido en su campaña para

²²⁵ Proceso. “Llega a Labastida la sombra del narco que ha tocado a seis gobernadores y al propio presidente Zedillo” en Revista Proceso No. 1110, 8 de febrero de 1998, p. 7.

presidente de la República por jactarse de haber atacado el narcotráfico en su entidad con esta acción- se encontraba en el Golfo de California tomando un descanso de fin de semana. Sin conocimiento alguno de la toma del Estado por parte del Ejército

Cuatro días después de las primeras detenciones, se giró una orden de aprehensión en contra de Fernando García Félix, otro de los hombres de mayor confianza del gobernador, quien había venido fungiendo como coordinador estatal del Plan de Justicia y Seguridad Pública. Unos días más tarde, el gobernador Labastida volvería a quedar en entredicho: nombra nuevo jefe policiaco a Juan de Dios Aguirre Zazueta, pariente del famoso narcotraficante Manuel Salcido Zazueta, alias el Cochiloco, quien es muerto por un ajuste de cuentas en octubre de 1990 en Guadalajara, Jalisco.²²⁶

Sin embargo, la historia de Labastida se prolongó aún más. El 18 de abril de 1993, el ex procurador de Sinaloa en tiempos del gobernador Labastida, Rodolfo Álvarez Farber, fue asesinado frente al Parque Hundido de la Ciudad de México, presumiblemente por una venganza de narcotraficantes. Poco después, Labastida es nombrado embajador en Portugal. No pocos especularon que fue un pase de salida que le extendió el gobierno mexicano para que no corriera la misma suerte de Álvarez Farber.²²⁷

3.2.1.2 El reporte de inteligencia de la 15/a Z.M.

En 1991, en una investigación realizada por inteligencia militar en la 15/a Z.M., ubicada en Zapopan, Jalisco, como consecuencia del descubrimiento del Rancho el Búfalo se encontraron varios casos de corrupción verdaderamente graves que relacionaban directamente a 1 general, 2 coroneles y 3 tenientes coroneles con el narcotráfico regional.

De acuerdo con inteligencia militar, el caso del comandante de la 15/a Z.M., general Juan Félix Tapia García fue uno de los más importantes. El reporte menciona que el general fungía como socio y protector de Ernesto Fonseca Carrillo “de quien recibió obsequios y dinero, directamente o por conducto del ex teniente coronel Jorge Garma o de otro narcotraficante llamado Roberto Orozco; se dice que Caro Quintero le obsequió un Grand Marquis color tinto y otro al coronel Beltrán Guerra.”²²⁸

Como se incluye en el la investigación de inteligencia militar, el vínculo entre el general y Fonseca era un teniente coronel llamado Jorge Garma Díaz –arrestado unos días después del descubrimiento del secuestro de Camarena- quien tenía trato directo con Fonseca Carrillo y Juan José Esparragoza “El Azul”. Este teniente coronel también involucró a otro de su mismo jerarquía, de nombre

²²⁶ Cfr. Aranda, Julio y Cobián, Felipe “Hijo de un revolucionario zapatista, el general Gutiérrez Rebollo desafió a las autoridades civiles y militares, en aras del poder policiaco en los centros del narcotráfico” en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero de 1997, p.6

²²⁷ Proceso “Llega a Labastida la sombra del narco que ha tocado a seis gobernadores y al propio presidente Zedillo” ... Op. cit. p.6

²²⁸ Monge, Raúl “Los generales Acosta y Quirós, sólo dos ramas de la narco-milicia” en Revista *Proceso* No. 1244, 3 de septiembre del 2000, p.16.

Leopoldo Martínez Velarde, quien se desempeñaba como jefe del E.M. de la 15/a Z.M., quien a partir de entonces, como se documenta en el reporte de inteligencia, "frecuentó diversos domicilios donde conoció a otros narcotraficantes, como 'El Azul' Espartagoza, Rafael Caro Quintero y el 'Doctor Fonseca'" ²²⁹

Según consta en el reporte, Martínez Velarde escuchó varias veces hablar a Fonseca Carrillo por teléfono, mencionando que se trataba del hijo del general Arevalo Gardoqui y Manuel Bartlett. Además, otros dos coroneles fueron implicados en este proceso, Miranda Hernández y Orlando Carrillo Olea -hermano del ex director del Cendro, Cisen y ex gobernador de Morelos, Orlando fue acusado de permitir la siembra de marihuana por parte de su suegro en la 17/o R.C.M.-; así también un teniente coronel de nombre Guillermo Vega Brahm, fue acusado de acompañar al general Tapia a las fiestas con narcotraficantes y de efectuar depósitos en la cuenta particular del general. La mayoría de ellos, hoy se encuentran en situación de retiro.

En toda esta investigación otro célebre nombre salió a la luz pública, el de Irma Lizzete Ibarra, que más tarde sería conocida como el contacto que introdujo al Gral. Gutiérrez Rebollo, siendo comandante de esta zona, al narcotráfico. Ella "fue señalada como contacto entre grupos de narcotraficantes y los comandantes de la 15/a Zona Militar desde la época del Gral. Amaya Rodríguez" ²³⁰

Desde un punto de vista más fundamental, las acusaciones hechas por inteligencia militar contra el Gral. Tapia García sugieren un involucramiento y complicidad que lo excluyen de cualquier alegato de inocencia. Por si hubiera lugar a dudas, otro general de nombre Manuel Avila Pérez, J.E.M. 15/a Z.M., actualmente I.R.M., ratificó las relaciones de Tapia García con Garma Díaz y Fonseca Carrillo en el documento de inteligencia. Lo más interesante, sin embargo, resulta ser que el reporte de inteligencia deja entrever, de manera soslayada, cómo las autoridades encargadas de su represión interactúan con el narcotráfico, como sugiere el mismo texto:

"El Gral. Juan Félix Tapia García ... centralizó toda la información y el aspecto operativo, incluso cuando estaba fuera de la Cd. o del país ...

Todo movimiento de tropas en operaciones contra el narcotráfico eran planeadas y ordenadas directamente por él, comunicadas por radiograma o por teléfono. En muchas ocasiones, el Estado Mayor de la Zona se enteraba cuando los Comandantes de las unidades involucradas rendían su parte.

Cambiaba bruscamente bases de operación y puestos de revisión, por lo que quedaban plantíos sin destruir.

Las destrucciones, normalmente, eran de plantíos pequeños. Las grandes extensiones de

²²⁹ Marín, Carlos "Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército" en Op. cit. ... p.14.

²³⁰ Ibid. p 14-15

enervantes, cuando se localizaban, ya estaban cosechadas

Imponía muchos correctivos disciplinarios cuando los reconocimientos se extendían más allá de lo ordenado. Por eso, áreas de gran incidencia no se reconocían y cuando se reconocían ya estaban cosechadas.

Muchas vías de comunicación importantes estaban sin vigilancia aunque existiera información de movimientos de grandes cargamentos de drogas ()

Ejerció un estrecho control de la Agencia del Ministerio Público Militar, acordando determinaciones de las actas para disminuir la gravedad de los delitos, o bien desaparecer los hechos. En ocasiones no turnaba las actas a la A.M.P.F., presionando al mayor Vergara, del que incluso se dijo que lo mandó secuestrar por no obedecer sus órdenes (...)

En dos o tres ocasiones Garma Díaz llevó al Cuartel General de la Zona a Ernesto Fonseca, a quien se le reservaba lugar en el estacionamiento por orden del Gral Tapia (...)²³¹

3.2.2 La identificación del narcotráfico con la Seguridad Nacional en el régimen posrevolucionario

Al mismo tiempo que los narcotraficantes mexicanos comenzaban una nueva etapa de replanteamiento de las relaciones orgánicas con el régimen, en el imaginario gubernamental el tema de las drogas comenzó paulatinamente a transitar a un tema de seguridad nacional. La principal causa de este cambio radicó en la presión norteamericana desplegada a partir de 1985, que propició que el gobierno mexicano llegará al extremo de declarar en 1987 el problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional

Este aspecto, sin embargo, era sólo una de las aristas del problema que la seguridad nacional planteaba para el régimen. En el fondo, para esta época el régimen autoritario había sentido la necesidad de vigilar su entorno social en gran parte descontento, para frenar preventivamente las tendencias que amenazaban la seguridad del régimen. En los planes nacionales de desarrollo de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se comenzaría a señalar al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad. Salinas de Gortari destacó su objetivo de combatir al narcotráfico para fortalecer la cooperación internacional, en particular con Estados Unidos.²³²

Sergio Aguayo señala que ambos presidentes fueron parcos al momento de explicar porque éste era una amenaza. Al respecto Aguayo acota:

“El primero se quedó en un seco enunciado de que el narcotráfico es un riesgo para la ‘seguridad nacional’, el segundo agregó que también lo era para la ‘salud de los

²³¹ *Ibid* p 15.

²³² Procuraduría General de la República. *El control de las drogas en México Programa Nacional 1989-1994* México, PGR, 1992. p 126

mexicanos' agregando, en otra ocasión, que se trataba de un 'problema de solidaridad internacional'. Le tocaría a un funcionario de la PGR opinar que es una amenaza a la seguridad porque atenta contra la 'estabilidad política'... y lesiona el 'prestigio de México en el contexto internacional'.

El argumento parece convincente pero sigue siendo insuficiente. Una de las debilidades principales es que nunca se aclara en dónde está el principal enemigo. Dependiendo de la lectura que se haga del fenómeno, el enemigo pueden ser los narcotraficantes, la corrupción de funcionarios mexicanos, la demanda de Estados Unidos, o alguna de las combinaciones que se dan entre los tres. Y no hay que olvidar que el diagnóstico de la amenaza es lo que determina la estrategia para combatirla.²³³

El gobierno de Zedillo subrayó que su política antidrogas perseguía tres objetivos fundamentales: 1) Salvaguardar la seguridad nacional del país, protegiendo la soberanía nacional y la jurisdicción territorial del Estado mexicano y la salud de las instituciones nacionales; b) proteger la salud de los mexicanos y c) fortalecer la cooperación internacional, bilateral y multilateral.²³⁴

En la práctica, el discurso gubernamental del régimen posrevolucionario nunca explicó el vínculo entre el narcotráfico y la seguridad nacional. Como por efecto de la misma inercia gubernamental, el continuo semántico sólo se estableció. Es obvio, que en el centro de este continuo se encuentra la tesis de un poder paralelo y clandestino. El régimen posrevolucionario, en otras palabras, buscó encubrir el fenómeno de las drogas en la lógica de un poder paralelo de características transnacionales que atenta contra la seguridad nacional.

Si se analiza rigurosamente el silogismo del narcotráfico con la seguridad nacional en el régimen autoritario mexicano, es posible observar a través de un simple ejercicio de lógica formal, que el narcotráfico no pudo permear a las instituciones del régimen posrevolucionario que de suyo fueron su origen, ya que coincidieron en tiempo estableciendo amplias redes de colaboración político-criminal. Dicho en otra forma, no se puede hablar de penetrar y corromper un régimen político que desde su nacimiento estableció relaciones con los criminales a través de sus peculiares formas de colaboración y que hizo del tráfico y producción de drogas uno de los negocios más rentables del régimen a lo largo de su extensa vida.

Es necesario ser categórico. El narcotráfico en México, dado su vínculo con el régimen, no representó un asunto de seguridad nacional; aunque sí un asunto de seguridad del régimen, pues expuso las formas más viciadas y endémicas de colaboración entre crimen organizado y poder político. Para el régimen, el tema de las drogas fue más un campo de justificación ideológica para

²³³ Aguayo Quezada, Sergio "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, p 193

²³⁴ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*. México, PGR, 1995, p 96.

encubrir sus propias deformaciones, que un verdadero asunto de interés nacional

La principal falla del discurso posrevolucionario radicó en que el crecimiento y consolidación del narcotráfico en México no puede entenderse en el escenario nacional sin el cobijo de una serie de apoyos y tutelajes políticos e institucionales; esto es, no puede explicarse su nacimiento y desarrollo como poder autónomo sin una ligazón estructural a la política

Como apunta Luis Astorga, "... quienes sostienen la tesis de un poder paralelo enfrentado al Estado mexicano, tendrían que explicar como en un país de centralismo político y presidencialismo exacerbado... como un dominio tan importante ha escapado a su control, a partir de cuando o si siempre fue así. Olvidan todos los elementos históricos que apuntan a la dependencia estructural entre ciertas instituciones, agentes sociales de diversos campos y traficantes"²³⁵

Aún mas, en un interesante análisis sobre la seguridad nacional mexicana de Godofredo Vidal de la Rosa²³⁶ se explica claramente las razones de la carencia de un marco teórico en los temas que son identificados por el régimen autoritario como asuntos de interés nacional, como el narcotráfico. Este autor identifica cuatro puntos:

- i) Cada administración ha tratado de dejar su impronta en las tareas de seguridad definidas, lo que ha generado que eludan la búsqueda de una definición sistemática o más detallada;
- ii) parece haber un cierto tipo de acuerdo tácito para no elaborar una doctrina a nivel estratégico; por el contrario, buscan remitirse a las normas y tareas abstractas señaladas por la Constitución Política;
- iii) las administraciones han dispuesto de un alto margen de discrecionalidad para delinear tareas específicas y coyunturales acordes a sus políticas gubernamentales;
- iv) Finalmente, la mayoría de las acciones coyunturales han sido definidas por los compromisos establecidos por cada administración con los Estados Unidos y por los proyectos específicos de los grupos gobernantes, por lo que las definiciones se han conducido con un alto grado de arbitrariedad presidencial

En el fondo de todos estos elementos, subyace una sola razón. La causa principal de la falta de una explicación sólida acerca de porque el narcotráfico es un problema de seguridad nacional en México radicó en la existencia de un régimen autoritario que decidió qué era y no un asunto de seguridad, y cuáles temas debían recibir prioridad. La carencia de mecanismos de vigilancia y regulación pública, tanto legislativos como judiciales, hicieron que las amenazas se definieran en función de la seguridad del régimen autoritario y no de la nación. Este tipo de régimen no poseyó una ideología

²³⁵ Astorga, Luis. *El siglo de las drogas*. Op. cit. p. 164

²³⁶ Vidal de la Rosa, Godofredo. "Nuevas reflexiones sobre la (in)seguridad nacional mexicana" en Revista *El Cotidiano* No 71, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre 1995, p.118-123. Vid También: Vidal de la Rosa, Godofredo. "Reflexiones sobre la

elaborada y directora pero sí un tipo de mentalidad peculiar, más o menos ambigua, que le permitió un amplio margen de discrecionalidad en la identificación de las amenazas y en el ejercicio de la represión, utilizando a su favor un concepto políticamente poderoso como es el de la seguridad nacional.

3.2.3 Los años felices 1988-1992

Entre 1988 y 1992, la cooperación antidrogas de México y Estados Unidos se vio envuelta en un *impasse*. La tormenta, en apariencia, había cesado. Los ataques de los Estados Unidos disminuyeron y, por el contrario, la cooperación bilateral comenzó a ser alabada públicamente. Esto dio pie para que analistas como Jorge Chabat calificaran a esta etapa como la de “los años felices”. En la práctica, sin embargo, la presión de los aparatos policíacos norteamericanos no cesó. En otras palabras, se trató de una falsa paz.

A principios de 1987, la DEA activó una operación encubierta llamada “Saber” basada en un informante norteamericano, David Wheeler. Un episodio poco conocido en la historia del narcotráfico de México y Estados Unidos. En esta operación, quedó al descubierto una organización mexicana dedicada a vender protección a narcotraficantes, en la que participaban militares y ex agentes de la DFS. Las conclusiones de las investigaciones realizadas apuntaron hacia dos altos mandos del Ejército, el general Juan Poblano Silva, jefe de la zona militar de Puebla, y su ayudante el teniente coronel Salvador de la Vega. Los nexos del régimen político con el narcotráfico, como en pocas investigaciones de esta época, se vieron abiertamente evidenciados.²³⁷

Los antecedentes de los vínculos entre Wheeler y las instituciones policíacas mexicanas eran bastos. En 1976, Wheeler conoció a Nazar Haro en la DFS a través del comandante Esteban Guzmán. En esta corporación Wheeler trabajó evaluando la droga, “... le ponía precio, analizaba las posibilidades de venderla y se lo comunicaba a Guzmán; éste hablaba con los jefes militares y se lograba que la droga no fuera quemada. Wheeler viajaba entonces a Estados Unidos donde colocaba la mercancía. Después de cobrar, le entregaba el dinero a Guzmán quien lo repartía en la DFS. Wheeler también actuaba como enlace entre Nazar Haro y otros narcotraficantes.”²³⁸

En agosto de 1987, Wheeler reactivó los nexos con la red policíaca mexicana, ya como testigo protegido de la DEA. Su primer contacto fue con Pablo Girón Ortiz, ex miembro de la DFS y agente de la PGR, quien lo presentó con Luis Brummel. Ambos personajes sostenían fuertes relaciones con funcionarios cercanos al candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari. De hecho, Girón presumía de que “... estaba muy bien parado en México que tan pronto hubiera nuevo presidente –unos quince meses– lo nombrarían jefe policial de la zona de Tijuana, por

seguridad nacional mexicana” en *Sociológica* No 25, Año 9, mayo-agosto de 1994, p 172-185

²³⁷ Cfr. Puig, Carlos. “Funcionarios militares mexicanos, en el negocio de las drogas” en *Revista Proceso* No. 640, 6 de febrero del 1989, p 10

lo que habría que ir pensando en más negocios.²³⁸ También se jactaba de ser miembro de la policía judicial, pero que estaba trabajando en la campaña del PRI. A su compadre, Luis Brummel, decía, también le habían prometido un buen puesto en la nueva administración, en el equipo de seguridad de Salinas.

La primera operación de Wheeler, fue un éxito. Por un lado, en ella salió a colación el nombre del general Sandoval. Durante los tratos, Girón le había explicado a Wheeler que Sandoval era uno entre varios comandantes de zonas militares que habían conectado él y Brummel. Aún más, fue categórico al referirse a Sandoval como gente cercana a Arévalo Gardoqui, de confianza. Por otro, en las negociaciones estuvieron presentes el teniente coronel Carranza y De la Vega, en representación del general Sandoval. En suma, en ambos lados, la evidencia fue contundente.

Después de los arrestos, el juez norteamericano Stephen Nelson giró las órdenes de aprehensión contra los militares mexicanos. Sin embargo, las órdenes contra Poblano y De la Vega fueron impugnadas por el procurador Sergio García Ramírez, en julio de 1988. De hecho, se generó un fuerte conflicto internacional que trascendió a tal nivel, que el embajador Pilliod dio una disculpa a García Ramírez. A pesar de ello, la orden de arresto contra los militares continuó vigente.

El epílogo de este episodio transcurrió en medio de contrastes. Del lado norteamericano, la operación Saber tuvo una amplia difusión en los medios periodísticos californianos. En la vecina orilla, del lado mexicano, la operación fue poco difundida y, para una parte importante de la población, casi desconocida. En el medio ambiente un secreto a voces prevaleció: La frase con la cual el fiscal Stephen Nelson abrió el juicio, "No se puede separar la política y a los políticos mexicanos de este juicio de tráfico de drogas."²³⁹

Dos años después, en 1990, el momento más controvertido de la relación México-Estados Unidos en materia de narcotráfico se presentó cuando el gobierno mexicano aceptó recibir ayuda antinarcóticos de los Estados Unidos. Se trataba de 9 helicópteros UH-11 que proporcionarían al Pentágono, así como de vehículos terrestres para ayudar al Ejército mexicano en sus labores de erradicación. Un cable confidencial –desclasificado años más tarde– de fecha 13 de septiembre, dirigido al embajador Negro Ponte por Robert Pastorino, recrea la controversia y la necesidad de recurrir al en ese tiempo poderoso José Córdoba Montoya para terminar con ella:

"Adjunto los documentos de los que saqué la información para hacer un "demarche" a Pepe Córdoba el 12 de septiembre, para solicitar su ayuda para persuadir al gobierno de México que acepte explícitamente las condiciones especificadas en la sección 505 de la Ley de Ayuda al Extranjero para recibir los helicópteros y vehículos para el programa

²³⁸ *Ibid.* p. 10-11

²³⁹ *Ibid.* p. 11

²⁴⁰ *Ibid.* p. 13

antinarcóticos mexicano.²⁴¹

Visto en conjunto, este episodio representó un partaguas en la historia de la relación antinarcóticos de México y Estados Unidos, ya que por vez primera el gobierno mexicano aceptaba esta ayuda. En las negociaciones, sin embargo, un cierto tipo de pudor de parte del gobierno mexicano creó una resistencia frente a la presión norteamericana. El gobierno mexicano, en voz del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Sergio González Gálvez, insistió en que no podía aceptar parte del lenguaje en relación al mantenimiento de seguridad del equipo y el lenguaje que hablaba de una observación y continua revisión.

La resistencia, sin embargo, no pudo ir más allá. Según otro cable desclasificado, el gobierno mexicano aceptó el lenguaje propuesto por los Estados Unidos el 24 de septiembre de ese mismo año. Presumiblemente, por órdenes de José Córdoba. Meses después, González Gálvez, sería destituido como Subsecretario A de Relaciones Exteriores.²⁴²

Sin embargo, el régimen político mexicano siempre ha estado a prueba. Así lo demuestra un documento confidencial desclasificado titulado "Memorandum de Inteligencia Militar", elaborado por la Agencia de Inteligencia Militar (DIA) en noviembre de 1990, dos meses después de la imposición norteamericana en la ayuda antinarcóticos a México

"La corrupción es uno de los mayores impedimentos para operaciones antinarcóticos efectivas... Un almirante y dos generales han sido arrestados bajo cargos de tráfico de drogas desde mayo de 1990, y por lo menos otros cinco generales, incluyendo al exsecretario de la Defensa Nacional (Juan Arevalo Gardoqui) están siendo investigados por corrupción en relación con narcóticos. Numerosos oficiales junior y personal de tropa han sido indiciados y enjuiciados"²⁴³

La desconfianza del Ejército norteamericano, a pesar de todo, estaba bien fundamentada. Justo un año después, en noviembre de 1991, el Ejército mexicano protagonizaría en Tlaxiucoyan, Veracruz, otto episodios en la historia del vínculo entre el régimen y el narcotráfico en México.

El 7 de noviembre de 1991, un avión proveniente de Colombia aterrizó en el ejido de la Víbora, Tlaxiucoyan, Veracruz. Era perseguido por un avión de la PGR. Al llegar a tierra el avión de la PGR fue recibido por las balas de un grupo de soldados. Los agentes federales respondieron. Después de dos horas de tiroteo, murieron 7 agentes federales. Un soldado resultó herido. Los narcotraficantes huyeron. En el incidente salió a colación el nombre del general Motán

²⁴¹ Puig, Carlos. "Una llamada del embajador Negroponte a Pepe Córdoba y de pronto todo se arregló" en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero del 1997, p. 17

²⁴² Cfr. Idem

²⁴³ Puig, Carlos. "Severamente censurados, en Washington, los documentos relativos a la lucha antinarcóticos del Ejército Mexicano" en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero del 1997, p. 15.

Dos cables desclasificados, provenientes de la agregaduría militar norteamericana en México, dirigidos al Pentágono, recrean el suceso. Así también un informe clasificado como “secreto” girado por el embajador Negroponte al Departamento de Estado lo relata:

“El 11 de noviembre hablé con el Procurador General y con el Asesor Presidencial Córdoba sobre el incidente de Veracruz, donde militares mexicanos mataron a siete agentes antinarcoóticos mexicanos. Hice énfasis en la importancia de llegar al fondo de este asunto tan rápido y como fuera posible, especialmente *dada nuestra sospecha de posible complicidad de militares locales con los traficantes de narcóticos.*”²⁴⁴

Por su parte, el Pentágono en una primera evaluación -días más tarde- informaría de las sospechas de funcionarios mexicanos sobre los militares. El documento afirmaba que cuatro de ellos habían sido muertos a través de ejecuciones sumarias y enfatizaba:

“... Un segundo equipo de la PGR fue amenazado de muerte por el general de zona Morán, a menos de que pidieran que dos aviones del Servicio de Aduanas estadounidense aterrizaran. La intervención de un fiscal federal evitó un mayor derramamiento de sangre. El presidente Salinas ordenó una investigación del incidente. Aparentemente creen que hay más que una falla de comunicación. El personal militar que disparó sobre el equipo antinarcoóticos parecía estar dando protección a los narcotraficantes y fueron sorprendidos por los agentes de la PGR.”²⁴⁵

La sospecha por parte del gobierno norteamericano llegó a tal extremo, de acuerdo con documentos desclasificados, que se negaron a proporcionar cualquier tipo de evidencia a la Secretaría de la Defensa. Por ejemplo, el video tape, grabado por aviones del servicio de Aduanas que sobrevolaron la zona del incidente, les fue negado de una manera cortés al contestarles que esas peticiones debían ser canalizadas a través de la Comisión de Derechos Humanos, quien estaba a cargo de la investigación del incidente.

Otro documento desclasificado, sin embargo, revela que a pesar de las serias sospechas del gobierno norteamericano contra el Ejército, éste sostuvo -y ha seguido sosteniendo- un doble juego en relación al tema del narcotráfico en México, pues decidieron apoyar la “teoría de la confusión”, aun cuando sabían que los militares habían caído en actos de corrupción. El 15 de noviembre, una guía de prensa preparada para el vocero del Departamento de Estado recomendaba que:

“Si la pregunta se refiere a probable corrupción en México, en especial en los militares, y como afecta la cooperación entre ambos países contestar:

²⁴⁴ Puig, Carlos. “El gobierno de Estados Unidos desdena, detecha y hasta oculta información sobre el narcotráfico en México” en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero del 1997, p. 14 (Las cursivas son nuestras)

²⁴⁵ Idem.

Los detalles del incidente de Veracruz son poco claros. Hubo mucha confusión y obviamente falta de comunicación entre el Ejército y los agentes federales. Estos incidentes de fuego amistoso cruzado son lamentables. Entendemos que el gobierno de México está investigando el asunto. ²⁴⁶

Unos días más tarde, el diario *Los Angeles Times* publicó una nota periodística en la que, con base en información de agentes de la DEA, señalaban a los militares mexicanos como protectores de narcotraficantes. De inmediato, la embajada de Estados Unidos en México rechazó esta información. El principal argumento de Negroponte en el memorándum se centró en sostener, a la usanza del régimen autoritario, la probidad de la institución castrense:

“Vale la pena decir algo también sobre la sensibilidad del gobierno de México respecto a arrastrar por el lodo el nombre del Ejército mexicano. El secretario Gutiérrez Barrios me dijo el martes que la institución militar en México, como la Presidencia, por razones históricas y políticas, no debe ser criticada públicamente” ²⁴⁷

Finalmente, el 6 de diciembre de 1991, Jorge Carpizo, presidente de la Comisión de Derechos Humanos, emitió un informe sobre lo sucedido. En éste omitió mencionar la probable complicidad de los militares con los narcotraficantes. Y con un matiz claro oscuro se limitó a dar una recomendación en la que solicitó “mayor coordinación” entre la SDN y la PGR, haciendo suponer, de forma implícita, que la ausencia de esta acción había ocasionado el accidente.

A finales de 1992, casi un año después de la masacre de Tlalixcoyan, Veracruz, el nombre de Raúl Salinas de Gortari comenzó a aparecer en los reportes de inteligencia de la PGR ligado al narcotráfico, específicamente con el Cartel de Juárez. El dato salió a la luz pública en diciembre de 1992, después de que agentes de la Policía Judicial Federal investigaron la muerte de dos personas en el Ajusco, aparentemente ligadas al narcotráfico ²⁴⁸

Los familiares del narcotraficante Roberto Hernández Najjar, alias “El Chiquilín”, un miembro intermedio en la estructura del cartel de Juárez, asesinado en 1990, señalaban a Raúl Salinas como relacionado con los negocios de las drogas. Este reporte llegó a manos del procurador Morales Lechuga, quien en entrevista con la revista *Proceso* en febrero de 1997 señaló que la información había llegado también a manos del presidente. “Le comenté que la versión provenía de tercera mano, que era vaga y que no había sido posible certificar su validez.” ²⁴⁹

Sin embargo, hay otras testimoniales que involucran a Raúl Salinas con el narcotráfico. Andrés

²⁴⁶ *Ibid* p 16

²⁴⁷ *Idem*

²⁴⁸ Cfr. Monge, Raúl. “El exprocurador Morales Lechuga: En 1992, Raúl Salinas fue vinculado al narco, pero no encontramos evidencias” en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero del 1997, p 21

²⁴⁹ *Idem*

Hoppenheimer *The Miami Herald* publicó el 14 de julio de 1998, que el narcotraficante colombiano, José Manuel Ramos, reveló al ser interrogado en prisión por la fiscalía Suiza que a finales de los 80 pagó grandes sumas de dinero a Raúl Salinas por el derecho de aterrizar los jets *commander*, cargados de cocaína en Tamaulipas.

“Afirmó que en una reunión a finales de 1987 en el hotel Galería Plaza de la Ciudad de México, Raúl Salinas le dijo que los fondos eran necesarios para la campaña presidencial de su hermano y que la familia Salinas ofrecería protección a los aviones que aterrizaran con droga, a cambio de dinero. Acordaron que el Cártel de Medellín le pagaría a Raúl Salinas 300,000 dólares por cada avión que aterrizara, continuó Ramos. Alega que en los años siguientes le pagó a Raúl Salinas más de 80 millones de dólares”²⁵⁰

Otro testimonio documentado por Proceso, en julio de 1998, proveniente de Hersón Zirahuén Guevara, testigo protegido de la PGR en el caso de Adrián Carrera Fuentes, involucra también a Raúl Salinas. Zirahuén desde 1991 se había venido dedicando al transporte de cocaína proveniente de Colombia, a través de sus aviones. En julio de 1994, por intermediación del Edgar Hernández, jefe de la PJF en el aeropuerto de Quintana Roo, tuvo tratos con un ingeniero de nombre Raúl.

“Recuerda que aproximadamente en el mes de mayo de 1994 Edgar Hernández le propuso al declarante que le presentaría a un amigo, compadre del director de la Policía Judicial Federal, Adrián Carrera, que deseaba traer cocaína desde Colombia y que se podía llevar a cabo con éxito, ya que dicha persona contaba con todos los arreglos para traer la cocaína”²⁵¹

Con ese motivo fue que Zirahuén se trasladó a la Ciudad de México, donde se entrevistó en la Zona Rosa con el ingeniero Raúl. Finalmente, la operación no se pudo realizar en el lugar previsto. A Zirahuén, el ingeniero Raúl le ordenó trasladarse a Barranquilla, Colombia, donde lo esperarían los narcotraficantes para cargar la droga. Posteriormente, transportó 530 kilos de cocaína a Quintana Roo. Sin embargo, al concluir la operación fue detenido y recluido en el penal estatal, sin que le hubieran pagado su parte. Este el fin de su historia.

Unos meses antes de la primera aparición de Raúl Salinas en la escena del narcotráfico, en enero de 1992, un reporte de la Agencia de Inteligencia Militar –desclasificado por The National Security Archive, de George Washington University- señalaba la intención de organizaciones de narcotraficantes en las áreas de Ciudad Juárez y Torreón de aprovecharse de la liberalización de la frontera, a raíz del comienzo del Tratado de Libre Comercio, para fortalecer el tráfico de drogas en

²⁵⁰ Ambríz, Agustín. “Autoridades de tres países obtienen más testimonios y amplían pesquisas sobre narcotráfico y lavado de dinero” en Revista *Proceso* No. 1133, 19 de julio del 1998, p.15

²⁵¹ Marín, Carlos. “Del expediente de Carrera Fuentes: testimonios sobre la relación narco-policía en tiempos salinistas” en Revista *Proceso* No. 1133, 19 de julio del 1998, p.16-17

estas zonas.²⁵²

Al final, este reporte de inteligencia resumía la postura ambivalente que el gobierno norteamericano había venido ejecutando desde 1988. Se trataba de un doble juego que caía en la alabanza pública del gobierno mexicano, pero que no escapaba de un pudor muy interno, privado, lleno de recelo contra el sistema político mexicano. Se trataba, pues, de una falsa paz.

En el fondo los norteamericanos lo sabían. Siempre lo habían sabido desde el inicio del régimen. Lo habían señalado en sus documentos internos; lo habían discutido en sus cables confidenciales; lo habían publicado en sus diarios. Pero por años lo habían callado. Sólo en momentos álgidos salía a flote: La corrupción en México, provocada por el narcotráfico, tocaba los niveles más altos del régimen político mexicano. Olía a pacto añejo, a componenda antigua entre delincuencia organizada y política, tan vieja y enraizada como el mismo régimen posrevolucionario.

3.2.4 La génesis de los nuevos narcotraficantes mexicanos. La lucha por el control del poder

En el imaginario del discurso oficial, a partir de la aprehensión de Félix Gallardo, en 1989, se habría dado una ruptura en el sindicato de narcotraficantes. Los narcos más importantes, entre ellos los Arellano Félix, los Caro, Amado Carrillo, Héctor Palma y Juan García Abrego, habrían llegado a una postura irreconciliable en el manejo de las rutas y cotos de poder en el país, iniciando una cruenta guerra en el bajo mundo por el dominio del territorio nacional. De hecho, el trono estaría vacío con la caída del viejo rey: Félix Gallardo.

En la recreación oficial, la disputa habría iniciado un año atrás, en 1988, cuando Félix Gallardo mandó a matar a la esposa e hijos del Guero Palma. "A partir de 1990, Palma habría comenzado su venganza mandando matar a parientes y personas cercanas a Félix Gallardo, según testimonios ministeriales de miembros de la banda de Palma detenidos. Surge el nombre de Joaquín Guzmán, aún sin alias, asociado al de Palma y la tesis de que ambos estarían enfrentados al grupo de Félix Gallardo. 'El Cochiloco', abatido en Guadalajara el 9 de octubre de 1991... fue mencionado como otra de las víctimas de Palma."²⁵³

La versión de los propios criminales no es muy distinta. De acuerdo con una entrevista realizada a Alejandro Hodoyán en un video de fecha 30 de noviembre de 1996 -publicado por la revista Proceso en 1997-, la lucha por el control habría iniciado cuando detienen a Félix Gallardo. Hodoyán menciona que Félix Gallardo:

“... llamó a unos colaboradores a Almoloya y entonces les dijo que iba a repartir su

²⁵² The National Security Archive. "Possible intentions of Mexican drug organizations". The George Washington University, United States of America. <http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/p/2/3>

²⁵³ Astorga, Luis. *El siglo de las drogas*. Op. cit. p. 154-155.

territorio, para que no se pelearan por las plazas. Se hizo la cita en Acapulco... Ahí fue la junta que duró una semana; llegaron todos, desde los Aguilar, que estaban en Ciudad Juárez, los Quintero, Balta Díaz, el Mayo, los Arellano, El Güero Palma, Javier Caro, que por cierto le dieron la plaza de Tijuana, pero cuando lo agarraron, Benjamin (Arellano) se quedó con la plaza.

Repartieron de Juárez para Tijuana, porque con el Golfo nadie se metía. Creo que Amado Carrillo fue a esa junta, aunque todavía no tenía grupo, porque entonces los jefes eran los Aguilar, los Aguilar Guajardo. Cuando los mataron, Amado Carrillo se quedó con la plaza.

Una ciudad para cada uno: Nogales, a uno de los Quintero; el otro hermano, en Mexicali. Al Güero le dieron San Luis Río Colorado; al Chapo, Tecate; a un comandante de la Federal, un tal Chao, le dieron Mexicali.²⁵⁴

Sin embargo, una vez repartido el territorio la división no fue respetada. Uno a uno, los narcotraficantes fueron invadiendo el terreno asignado al otro. Así, el sindicato criminal, roto en su interior por la falta de una fuerza que cohesionara y controlara las ansias de poder, devino en una anarquía, en una matanza entre organizaciones, que llegaría a su punto de quiebre con la muerte del Cardenal Posadas Ocampo. La historia oficial habría de culpar a los Arellano y al Chapo Guzmán.

El primero en faltar a las reglas establecidas, de acuerdo con esta versión, habría sido el Chapo Guzmán. El mandó a un subalterno a Tijuana, el Rayo López, que meses después sería muerto junto con su padre y hermano por los Arellano. Poco tiempo después vendría la balacera en la discoteca Cristhine en Puerto Vallarta, cuando el Chapo fue tras Ramón Arellano, en venganza de lo del Rayo. Este conflicto central, fue recreado por las disputas que se crearon a su alrededor, con la venganza del Güero Palma.

En general, los enfrentamientos fueron el preludio a la muerte del Cardenal. De acuerdo con la versión oficial, el 24 de mayo de 1993, el arzobispo de Guadalajara habría sido confundido con el Chapo Guzmán y tiroteado en el estacionamiento del aeropuerto de esa ciudad. Los pistoleros de los Arellano habrían confundido al Cardenal con el Chapo.

La versión criminal argumenta en este mismo sentido. Sin embargo, en ésta el culpable habría sido Amado Carrillo. De acuerdo con Hodoyán, Carrillo pasó información cruzada a la gente de la PGR que había sido comprada por el Chapo y por los Arellano, diciéndoles que estarían presentes en el aeropuerto, para que coincidieran los dos. Esta es la testimonial:

²⁵⁴ Ortiz Pardo, Francisco y Puig, Carlos "El narco mexicano: la sangrienta guerra entre cárteles, el asesinato de Posadas, la colusión de policías, la compra de autoridades" en Revista *Proceso* No. 1083. 3 de agosto de 1997, p. 8.

“Les tocó la suerte que estaba el cardenal ahí. A mí me encomendaron que trajera gente de San Diego para ese operativo y yo le dije al CH, que fue el que se encargó de eso. Eso fue lo malo. La gente de Ramón no usa droga, ni nada. Y los del CH, sí. Son del otro lado, son locos, se inyectan heroína, de todo le ponen, entonces en ese momento andaban pedos varios. No les enseñaron una foto, ni les dijeron nada y aparentemente alguien los vio pasar y les dijo en qué carro iba (*El Chapo*), y se dejaron ir contra un carro y llegaron y era el cardenal, entonces no sabían, eran más tontos, andaban drogados, andaban tontos, no sabían lo que hicieron.”²⁵⁵

Cuando los Arellano se percataron de quién había sido el autor de la emboscada, intentaron matar a Carrillo. Ese fue el ataque en el restaurante Bali Hai, en la ciudad de México. Lo de la muerte del David Barrón Corona, alias “el CH”, líder de una banda del barrio Logan, se dio más tarde, cuando los Arellano intentaron asesinar al director del semanario Zeta, Jesús Blancornelas, en noviembre de 1997.

Pero lo sorprendente no fue la guerra en sí misma desatada por los narcotraficantes, sino las evidencias de mediación entre el poder político y el narcotráfico que salen a la luz pública después de la muerte del Cardenal. A principios de 1994, los Arellano Félix se reunieron con la máxima autoridad de la iglesia católica en México, el nuncio apostólico Gerónimo Prigione, para hablar sobre el asesinato del cardenal. En la reunión de Prigione con los Arellano, se hizo una llamada a Salinas de Gortari y de la cual tuvo conocimiento, minutos después, el procurador de la República, Jorge Carpizo. El trato, por intermediación de la propia Iglesia, habría sido que ellos se entregaran y se llegara a un arreglo. Sin embargo, “Prigione les dijo que habría cosas que no se sabrían nunca, ante lo cual Benjamín respondió que no tenía caso entregarse para llegar a esa situación.”²⁵⁶

En el 2000 se sabría por el mismo ex procurador de justicia, en una entrevista televisiva realizada por el grupo Nexos, que Jorge Carpizo efectivamente tuvo conocimiento de esa reunión. Más aún, contó con el tiempo y la oportunidad para poder arrestar a los Arellano. Sin embargo, no lo hizo. El porque de esta acción nunca ha sido aclarado. Como en los tiempos de la muerte del gobernador Loaiza, el secreto fue, y continuara siendo, uno de los mejor guardados por los políticos de esta época. En los hechos, la respuesta parcial del régimen se centró en la captura de uno de los hermanos Arellano y la detención de Joaquín “El Chapo Guzmán” a finales de 1993.

Finalmente, el caso ha vuelto a la luz pública con el aseguramiento de un lugarteniente de los Arellano apodado “La Rana”, aprehendido en julio de 2001, el cual es identificado como uno de los actores principales en el asesinato del cardenal.

²⁵⁵ Idem p 10

²⁵⁶ Astorga, Luis. *El siglo de las drogas*. Op cit p 154-158.

3.3 1994: El ascenso de nuevos actores políticos y el declive del régimen posrevolucionario

3.3.1 La entrada de las Fuerzas Armadas al escenario político

En 1994, la explosión de sucesos de violencia política²⁵⁷ y criminal²⁵⁸ en México sacudieron los cimientos políticos del régimen posrevolucionario. En otras palabras, vinieron a ser un parteaguas en la historia política de México. Como José Antonio Aguilar²⁵⁹ señala: Desde los años de la Revolución el país no había experimentado en tan breve tiempo una serie de sacudimientos tan profundos. Visto en conjunto, ambos fenómenos -aún sin proponérselo- jugaron el papel de catalizadores en la descomposición del régimen, afectando el rol que hasta ese momento habían venido jugando actores institucionales como el Ejército mexicano.

Hasta antes de 1994, la liberalización política del régimen había permitido discrecionalmente muchas de las libertades establecidas en las democracias, lo que en cierto sentido garantizó la supervivencia misma de la élite en el poder y aletargó las expresiones de violencia política. Este tipo de apertura tuvo la virtud de mantener el control del proceso político, dar marcha atrás en las reformas cuando el régimen las juzgó peligrosas, disminuir el uso de la fuerza y aplicarla en momentos precisos. En este sentido, la larga y exitosa experiencia aperturista de México que inicia en los 70 significó la postergación *sine die* de la democratización, como señala Guadalupe Loeza.²⁶⁰

Sin embargo, la erosión de estas certezas autoritarias generadas por el régimen trajo a la postre el levantamiento armado de indígenas en las cañadas chiapanecas, liderados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este quiebre político, producto del grave descontento de los extractos rezagados por la élite, alteró el delicado mecanismo. En el fondo, la explosión indígena evidenció ante los ojos del mundo las contradicciones de un país subdesarrollado en manos de un régimen autoritario. También la violencia criminal como una herencia del pasado se dio cita en este punto de quiebre, en función de la erosión del pacto tácito que el régimen había signado con la delincuencia organizada.

²⁵⁷ De acuerdo con Austin I. Turk, investigador de la Universidad de Riverside California, la violencia política podría ser definida como los actos violentos que expresan o implican la negación de la legitimidad y el rechazo de la autoridad vigente. En el análisis de la violencia política debe de comprenderse que la criminalidad es un constructo político de la realidad. T. Turk, Austin. "La violencia política desde una perspectiva criminológica" en *Violencia y Política*, Revista de Ciencias Sociales Sistema, Madrid España, Fundación Sistema, junio de 1996, p.43

²⁵⁸ Por violencia criminal se entiende los actos violentos que desafían las normas legales, ya sea deliberadamente o de forma implícita. Un caso específico es el del crimen organizado que atenta contra las instituciones. Ídem p.42

²⁵⁹ Antonio Aguilar señala que la violencia en México, ciertamente, nunca ha estado ausente de las relaciones políticas y sociales. Sin embargo, su regreso en 1994 fue sorpresivo. Y de acuerdo con Leonardo Morlino señala que existen formas de violencia que, unidas a otros factores, acompañan con frecuencia el paso a otro régimen. De los varios tipos de desórdenes conviene considerar para México, las conjuras de palacio, las guerrillas y las insurrecciones populares. Cfr. Aguilar, Antonio. "Las razones de la tormenta. Violencia y cambio político en México" en *Revista Nexos*, No. 220, México, abril de 1996, p.64

Por una parte, el asesinato de Estado del candidato a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994, evidenció la ruptura y la incapacidad de negociación al interior de la elite dominante. Como en su momento Héctor Aguilar Camín señaló: "... El asesinato de Colosio se estableció en la imaginación, la rabia y la sospecha del país como un crimen maquinado, fruto de una conspiración en las altas esferas. Una conspiración de poderosos contra poderosos. Un crimen de palacio. Un crimen de Estado"²⁶¹

Esta muerte en el instinto social tampoco estuvo exenta de una importante dosis de violencia criminal, como hasta hoy en día lo reitera la línea de investigación abierta por la PGR que vincula el asesinato de Colosio con el narcotráfico. En los hechos, las especulaciones de la relación entre poder político y delincuencia organizada han llegado al más alto nivel. Es más que una coincidencia, como señala Roberto Zamarripa, que cíclicamente los ajustes de cuentas entre narcotraficantes y personajes vinculados a la delincuencia organizada comiencen al final y los principios de sexenios federales. En el fondo, "La amalgama creada entre dependencias públicas y los agentes del narcotráfico ha provocado que los tiempos de esa actividad delictiva coincidan con los tiempos claves de la política"²⁶²

Otra muerte casi similar, en cuanto a la madeja de sórdidos intereses incluido el narcotráfico, fue la del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994. A la muerte de Massieu le sucedieron un revuelo de versiones y filtraciones que lo vincularon al capo del cartel de Golfo, Juan García Abrego. A la larga, como señala Eduardo Guerrero Gutiérrez²⁶³, en México no ha desaparecido la sospecha de que los dos magnicidios de 1994 hayan sido obra del narcotráfico. De hecho, estas expresiones de inestabilidad en nuestro país parecen estar ligadas estructuralmente con la delincuencia organizada.

La respuesta del régimen ante esta ola de violencia política y criminal –el surgimiento del EZLN y la impotencia para controlar la delincuencia organizada– fue apoyarse en la *ultima ratio* de todo estado-nación, sus fuerzas armadas. El hecho, sobra decir, fue por demás patológico de un proceso de deterioro de su legitimidad y de una evidente fractura al interior de la elite dominante. Así, a medida que el proceso de cambio político avanzaba por la vía de las expresiones violentas, el régimen posrevolucionario –como José Antonio Crespo acertadamente señaló– daba más que hablar de su Ejército, pues en mayor medida lo sacaba de su recinto, como clara consecuencia del general deterioro institucional.²⁶⁴

De hecho, desde principios de los 90 el régimen de Carlos Salinas de Gortari había iniciado con un

²⁶⁰ Cfr. Loeza, Guadalupe. "La incertidumbre política mexicana" en Revista *Nexos*, No. 186, México, junio de 1993, p. 48

²⁶¹ Aguilar Camín, Héctor. "¿Quién mató a Colosio?" en Revista *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996, p. 64

²⁶² Zamarripa, Roberto. "Sicilia" en *Reforma*, 28 de febrero del 2000, p. 15A

²⁶³ Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. "Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen" en Revista *Nexos*, No. 262, México, octubre de 1999, p. 60.

²⁶⁴ Crespo, José Antonio. "El factor militar" en *El Norte*, 4 de enero de 1999, p. 12A

abierto proceso de militarización de los espacios civiles. Por un lado, un número importante de militares comenzaron a incorporarse en puestos de decisión en materia de seguridad pública; por otro, como señala Benítez Manaut, comenzó a darse un intenso proceso de sobreesaturamiento de misiones, algunas severamente cuestionables en su constitucionalidad y legalidad, como la lucha contra el narcotráfico y su incorporación a las esferas de la seguridad pública.²⁶⁵

Un dato clave sobre este proceso de militarización se observa en el comportamiento del gasto público para la milicia. En 1994, y posteriormente, 1996 y 1998 el aumento en el presupuesto militar se dio en función de la aparición en 1994 del EZLN, y del EPR y ERPI en 1996 y 1998, como acertadamente señala Jorge Luis Sierra.²⁶⁶

Visto así, es lógico pensar que desde la perspectiva del régimen el fenómeno del narcotráfico y la insurgencia fueron captados como amenazas importantes a la estructura de la autoridad. Por un lado, la acción política del EZLN fue tipificada como un delito por parte de un grupo político amenazado, cuando en sus declaraciones iniciales se percibió su pretensión de modificar la estructura del orden establecido, por lo que se requirió contra él una medida de control extraordinaria, es decir, de seguridad nacional. Una situación similar se planteó cuando la delincuencia organizada comenzó a hacer evidente sus redes de colaboración con el régimen. Ambas medidas se centraron en el uso ostensible de la fuerza, ya que las erosionadas instituciones políticas—como el partido de Estado— se mostraron incapaces de canalizar o responder al descontento social. El cálculo del régimen no pudo ser más errónea.

La primera consecuencia fue que en unos cuantos años, como señala Lorenzo Meyer, el Ejército mexicano transitó de los márgenes del sistema de poder —en donde fue colocado al concluir la Segunda Guerra Mundial— al centro mismo del escenario político.²⁶⁷

Este radical cambio de giro, rápidamente comenzó a mostrar sus efectos. El más evidente fue la violencia con que el pacto cívico-militar, que había estado vigente desde la década de los 40, fue roto. Este arreglo, que consistía en el mutuo respeto y no entrometimiento del poder civil con el militar y viceversa, había venido sirviendo como un instrumento eficaz del sistema político mexicano para desechar el uso de la violencia, repartir los cotos económico-políticos y eliminar el asesinato como medios para obtener los espacios más altos de poder político.

Hasta antes del fin de la guerra fría, la posición de defensa del Ejército mexicano se había sentado en un escenario cómodo, de total certidumbre: La guerra convencional con sus vecinos del norte y

²⁶⁵ Benítez Manaut, Raúl. "Introducción" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca. Siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*. México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, 2000, p 18.

²⁶⁶ Sierra, Jorge Luis. "El gasto militar" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca. Siempre lejos. Las fuerzas armadas en ...* Op. cit. p.57.

²⁶⁷ Cfr. Meyer, Lorenzo. "Prólogo" en Fazio, Carlos. *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización ...* Op. Cit. p 12

de sur era poco factible. La suposición, como apunta Jorge Alberto Lozoya²⁶⁸, estaba basada en la realidad geopolítica que en ese momento se presentaba al país. A partir de estos cálculos de defensa, las funciones bélicas del Ejército mexicano fueron: reducidas hacia dos direcciones que buscaron ser complementarias. La primera, planteó la lucha contra una hipotética intervención extranjera por medio de una organización de guerrillas. La otra apuntó a una hipótesis con bases más cercanas a la realidad de los 70, los intentos de subversión interna.

A la postre esta larga etapa del Ejército mexicano estaría caracterizada por su distanciamiento casi total de su homólogo norteamericano, dictado por los parámetros de soberanía y nacionalismo. Y como señala Jorge Alberto Lozoya, también buscaría un tipo de política militar opuesta a una competencia con otros Estados en cuanto a fuerza y poderío.²⁶⁹

Sin embargo, a partir del quiebre político de 1994 el régimen promovió -contrario a toda su doctrina y como reacción a las políticas de cooperación internacional- el acercamiento de los militares mexicanos con las fuerzas armadas norteamericanas

A raíz de la reunión de los Secretarios de Defensa de América en Williamsburg, y especialmente con la visita de William Perry, Secretario de la Defensa de los Estados Unidos a México, en octubre de 1995, estas relaciones llegaron a formalizarse. En dicha reunión su discurso se centró en señalar que, además de las ya típicas relaciones políticas y comerciales, habría un tercer vínculo en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. A partir de este momento expertos en seguridad nacional, como Carlos Fazio y Eric Olson, han coincidido en señalar a esta fecha como el punto de partida del entendimiento entre ambas fuerzas armadas.²⁷⁰

Para esta reunión en el Campo Militar No 1, Perry -primer secretario de la Defensa de Estados Unidos en pisar territorio mexicano desde 1948-, llegó acompañado simbólicamente del general Barry McCaffrey, jefe del Comando Sur, quien a la postre meses después sería el nuevo zar antidrogas en Estados Unidos, en sustitución de un civil. Este último hecho, la sustitución de los mandos civiles por policiacos, en algún sentido marcaría un hito en la lucha antinarcóticos en México, pues podría ser interpretado como el punto de arranque en la entrada de los militares al combate directo contra las drogas en México.

En esta reunión Perry definió cinco áreas de cooperación entre ambos Ejércitos, que contemplaron entre los puntos más importantes: La modernización militar para la lucha antinarcóticos; dispositivos para vigilar los espacios aéreo y naval; intercambios en instrucción de cuadros y programas de auxilio a la población civil. También "tras la visita de Perry se habló por primera vez de la posibilidad de maniobras militares conjuntas y de la expansión del Programa Internacional de

²⁶⁸ Lozoya, Jorge Alberto. *El Ejército mexicano*. México, Colegio de México, 1984, p. 103.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 103-104.

²⁷⁰ Cfr. Fazio, Carlos. *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*. Op. Cit. p. 179

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Educación y Capacitación Militar de Estados Unidos (IMET) para México, con un costo de 500 mil a un millón de dólares anuales ²⁷¹

En gran medida, a partir de este simbólico acercamiento, las fuerzas armadas mexicanas comenzaron a fortalecer su capacitación e instrucción de cuadros en materia de estrategias de contrainsurgencia, operaciones psicológicas, inteligencia militar y operaciones antidrogas. La ayuda militar recibida del Pentágono se centró en tres rubros: Financiamiento militar extranjero; educación y entrenamiento militar y asistencia para el combate al narcotráfico

Unos meses después el Ejército mexicano puso en marcha una profunda reestructuración de las fuerzas armadas, cuya máxima prioridad fue crear un organismo rector de unidades de fuerzas especiales, capaces de reaccionar rápidamente ante cualquier eventualidad externa o interna. Sus nuevas tareas se centrarían, básicamente, en la lucha contrainsurgente y antinarcóticos. Así, en el Programa de Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana en 1995 se definieron los siguientes objetivos:

1. Establecer una escuela de operaciones especiales (con el GAFE Grupo Aerotransportado de Fuerzas Especiales) y la unidad de operaciones especiales del Primer Cuerpo del Ejército, a fin de adiestrar a tropas en operaciones urbanas y suburbanas, así como organizaciones especiales en cuatro regiones del tipo desérticas, en montaña y dos en selva.
2. la conformación de un verdadero sistema de inteligencia militar.
3. Adiestrar a los integrantes de las fuerza especiales en técnicas y tácticas de armas especiales y asalto en vehículos; localización, activación y desactivación de artefactos explosivos, protección a funcionarios; antiterrorismo e intervención de edificios
4. Creación de unidades acromóviles, con prioridad al sureste con fuerzas especiales
5. Creación de grupos aerotransportados de Fuerzas Especiales regionales en Guerrero y Chiapas.
6. Adiestramiento de todas las unidades en operaciones especiales
7. Intensificar el entrenamiento de los miembros de la Fuerza Aérea en las operaciones aerotáticas.
8. Continuar con los cursos de carácter especial para conductores, tiradores, explosivos, aparatos de visión nocturna;
9. Intensificar el adiestramiento mediante simuladores para infantería, blindaje, fuerza aérea.
10. Incrementar el adiestramiento en actividades de patrulla de combate. ²⁷²

Estos 10 aspectos estarían orientados a la seguridad interna; o en otras palabras lo que se señalaba como el sobredimensionamiento de las misiones internas de las fuerzas armadas, que se basan en el

²⁷¹ *Ibid* p 180.

²⁷² Rodríguez, Ignacio "El enemigo también está adentro. El Ejército de rangers y boinas verdes" en *El Financiero*, 25 de septiembre de 1995 p.42-43

cumplimiento de metas relacionadas con garantizar la seguridad pública, combatir el narcotráfico y el crimen organizado, así como la actividad de grupos insurgentes.

3.3.2 La participación de los militares en la guerra contra las drogas

Con la llegada de Ernesto Zedillo, la tendencia hacia la militarización de la política antidrogas se fortaleció aún más. Unos meses después de su arribo, Zedillo echó a andar un plan piloto denominado "Chihuahua", consistente en la sustitución de mandos civiles por mandos militares en las delegaciones regionales más importantes de la PGR donde existían poderosas redes del narcotráfico, al igual que como había sido realizado en esta plaza fronteriza. En poco más de un año, el plan alcanzó a las delegaciones de la frontera norte y en otras partes de la república. Sin embargo, a pesar del acelerado cambio, la cesión de los espacios no dejó de ser tortuosa.²⁷³

Así lo recrea la disputa al interior de la PGR entre civiles y militares por el control de la lucha contra las drogas. Una lucha de antemano perdida. En 1995, el Ejército mexicano capitalizó dos factores. Por un lado, utilizó ante el ejecutivo el argumento de la grave corrupción que existía en las instituciones policíacas. Por otro, aprovechó la presión norteamericana que veía con buenos ojos su actuación en la guerra contra las drogas. A la postre, ambos factores lo colocarían en el centro de un escenario político altamente incierto, y que paradójicamente los volvía más visible y vulnerable a la opinión pública.

En un sentido más preciso, la entrada directa de los militares en las instancias responsables del combate al narcotráfico puede ubicarse a raíz de la salida de la PGR del procurador Lozano Gracia, a finales de 1996. Esta etapa, previa a la entrada del general Gutiérrez Rebollo, estuvo caracterizada -como señala el ex comisionado del INCD Francisco Molina Ruiz- por ser un periodo de difícil relación, donde no existió retroalimentación en materia de información entre PGR y las fuerzas armadas. Sus nexos se concretaron a las labores de erradicación y de intercepción de vuelos ilícitos.

En esta época, el Ejército mexicano demandó el control absoluto de la erradicación de plantíos y de los 34 helicópteros destinados a esa tarea. La SDN señaló que la instancia de procuración federal era corrupta y responsable del avance de la delincuencia organizada, además de ser incapaz de realizar inteligencia, operativos, erradicaciones e intercepciones. Proponían sustituir sus elementos en el corto plazo por otros con una formación doctrinaria firme, similar al de las fuerzas armadas. El Ejército argumentó que poseía miles de soldados a través de sus estructuras celulares de mando dispuestos a defender al país. Ante esta oleada de ataques, el procurador Lozano propuso entregar un número determinado de helicópteros y que el Ejército siempre estuviera atrás de la PGR en los operativos, en un papel de apoyo no protagónico. Señaló, además, que la erradicación estaba circunscrita a la Policía Judicial Federal y que no resultaba conveniente desplazarla totalmente de su

²⁷³ Cfr. Molina Ruiz, Francisco "Sólo se nos reconoce la incompetencia" en Revista *Milenio*, No 77, México, febrero de 1999, p 34

tarea como apoyo del Ministerio Público Federal. El tema fue motivo de duras discusiones que duraron cuatro o cinco meses.²⁷⁴

En un primer momento, la balanza pareció definirse en favor de la PGR, puesto que el presidente Zedillo se resistía a ceder más espacios al Ejército, como señala Molina Ruiz, y deseaba desde dentro lavar la PGR y modificar su ley orgánica. Sin embargo, a raíz de un viaje internacional su opinión cambió radicalmente y decidió la salida de Lozano y su equipo. Molina señala que en una sola acción el Ejército, con la llegada del general Gutiérrez Rebollo, se apropió de los puestos de la PGR, el INCD, el CENDRO, 23 de los 35 aeropuertos nacionales y todas las delegaciones de la PGR en la frontera norte.²⁷⁵

En esta época una intensa polémica se desató en función del proceso de sustitución de mandos policíacos por miembros de las fuerzas armadas. Especialista en el tema, como Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez definieron siete puntos que podrían ser contraproducentes al militarizar los cuerpos policíacos:

1. Un soldado defiende la seguridad exterior e interior del Estado de los enemigos del mismo; en consecuencia su objetivo es destruir al enemigo; para eso está formado.
2. El soldado no reconoce más derecho que el de la guerra, por lo que el parámetro de respeto a los derechos humanos no es privilegiado.
3. El soldado no tiene técnicas de policía, de orden público y de control de multitudes, por lo que es peligroso que desarrolle esas tareas.
4. La Constitución asigna a las fuerzas armadas la defensa exterior e interior del Estado. Distingue, en consecuencia, entre aquéllas y la autoridad pública que sólo compete a las autoridades civiles.
5. Un país con fuerzas de seguridad bien organizadas y técnicamente preparadas no necesitan recurrir a las fuerzas armadas ni militarizarse.
6. La seguridad pública es definitiva en la Constitución como un servicio público; dicho servicio debe ser brindado por civiles profesionales; justamente de lo que México ha carecido es de una policía profesional.
7. El que las fuerzas armadas participen en acciones contra el narcotráfico las expone a la corrupción, vulnerando su función fundamental: La defensa del Estado.²⁷⁶

Sin embargo, en diciembre de 1995, contrario a todas estas críticas y en medio de una indefinición jurídica fue aprobada una Ley General que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley, como señala Juan Manuel Sandoval, fue convertida en

²⁷⁴ Cfr. Gutiérrez, Alejandro "Francisco Molina, exdirector del INCD, diagnostica el estado mexicano, contaminado por el narcotráfico, militares corruptos podrían controlar los cárteles" en *Revista Proceso*, No. 1083, México, 3 de agosto de 1997, p. 14-15.

²⁷⁵ *Idem.* También Cfr. Molina Ruiz, Francisco "Sólo se nos reconoce la incompetencia" en *Op. cit.* p. 34.

²⁷⁶ A. González, Hector "Samuel González Ruiz: al combatir el narcotráfico, las Fuerzas Armadas se exponen a la corrupción" en *El Financiero*, 31 de agosto de 1995, p. 24.

sinónimo de seguridad interior. Y en un sentido más preciso, esta indefinición abrió las puertas del gasto en materia de seguridad pública a las fuerzas armadas, como se verá adelante.

Un año después, ante esta polémica la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervino y respaldó el papel de las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas. En tesis jurisprudencial XXVIII/96 y XXIX/96, emitidas el 11 de marzo de 1996, la SCJN declaró que una correcta interpretación del artículo 89 y 129 constitucionales establecían que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves, como en el caso de la inseguridad pública y el narcotráfico. En términos generales, ambas tesis jurisprudenciales indicaba que la interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 89 y 129 autorizaba considerar que las fuerzas armadas podían actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas solicitaran de las fuerzas que disponen. Otra tesis más, la XXX/96 estableció que no existía razón para considerar como violatoria del artículo 21 constitucional la participación de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creada el 11 de diciembre de 1995.²⁷⁷

En un sentido más preciso, como señala Raúl Benítez Manaut, la creciente presencia de las fuerzas armadas en los cuerpos de seguridad pública respondía a una concepción del gobierno que se resume en cuatro aspectos:

- 1) Las fuerzas armadas romperían las cotrupección, donde los civiles son más proclives y los militares tienen más mecanismos inmunológicos;
- 2) reharían la estructura del mando;
- 3) endurecerían la contención policial contra el crimen y
- 4) profesionalizarían la actividad policial.²⁷⁸

En la nueva estructura, Zedillo fusionó los conceptos de seguridad nacional con los de seguridad pública, dando mayor voz a las fuerzas armadas en la definición de las amenazas a la seguridad nacional. En el fondo, lo que comenzó a suceder fue que el régimen viendo su falta de legitimidad e incapacidad para resolver el problema de la seguridad pública y el crimen organizado comenzó a explotar el miedo legítimo de la sociedad por el abuso de drogas y el temor a la inseguridad, lo que le permitió sacar al Ejército de sus tareas tradicionales y ocuparlas en otras tareas.²⁷⁹

²⁷⁷ Mercado, Angélica Guadalupe "Evitar que el narco rebase al Estado, propósito del Ejército" en *Milenio Diario*, 26 de enero del 2001, p.12 Cfr Tesis XXVIII, XXIX, XXX del 11 de marzo de 1996, publicadas por la Suprema Corte de Justicia. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*. Novena época <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis>, p 350, 435-436, 470.

²⁷⁸ Manaut Benítez, Raúl *Las relaciones-cívico militares en el contexto de las nuevas democracias*, México, s.e, octubre de 1997, p 28

²⁷⁹ Rochil, F James "Fortalece Zedillo la militarización" en *Reforma*, 29 de diciembre de 1998, p 3A

3.3.3 El financiamiento militar antidrogas de las secciones 1004 y 1024 del Pentágono

En materia de narcotráfico, de acuerdo con el Centro para la Política Internacional, en 1996 la sección 1004 del presupuesto de Departamento de Defensa de los Estados Unidos financió a México el entrenamiento de los Grupos denominados Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE's), la piedra de toque del proceso de modernización del Ejército mexicano. El punto principal de entrenamiento de los GAFE's fue el Fuerte Bragg y Benning.

Un año antes, el Ejército mexicano había arrancado con el proyecto de dotar a cada Región Militar con su GAFE's. En ese año logró que se cubrieran 10 regiones. En 1996, también se cubrieron las recién creadas regiones XI y XII. Para 1997, la expansión de los GAFE's había logrado cubrir las 40 Zonas Militares. En 1998, se sumaron GAFE's al cuerpo de Policía Militar y la Brigada de Fusileros Paracaidistas y se creó el Grupo Aeromóvil de la 41 Zona Militar y 36 Grupos Anfíbios de fuerzas especiales.²⁸⁰

De acuerdo con el CIP, El entrenamiento de los GAFE's finalizó en octubre de 1998, y el Departamento de Defensa reorientó su entrenamiento hacia el mantenimiento de 73 helicópteros usados UH-1H, que el Pentágono había donado al gobierno mexicano entre 1996 y 1997. Los primeros 53 helicópteros fueron transferidos a México en diciembre de 1996 a través del Programa de Fondos a Discreción Presidencial y los 20 restantes fueron asignados en 1997 a través del Programa de Artículos Excedentes de Defensa (EDA). La importancia de los helicópteros radicaba en que los GAFE's serían transportados en las operaciones antinarcoóticos en escuadrones UH-1H.

Para 1999 el grado de colaboración entre ambos Ejércitos llegó a ser tan estrecho que "... un alto oficial de la defensa norteamericana dijo a un subcomité del Senado: Que México anunció su nueva estrategia antinarcoóticos, y que el Departamento de Defensa estaba trabajando con los militares mexicanos para proveer de entrenamiento antinarcoóticos para las nuevas y desarrolladas unidades anfíbias antinarcoóticos de la Marina mexicana y los nuevos navíos de la Armada dedicados a las fuerzas interdicción."²⁸¹

Un aspecto relevante es que el presupuesto de entrenamiento de la sección 1004 del Departamento de Defensa para México es aproximadamente diez veces más grande que el presupuesto manejado por el Programa de Educación y Capacitación Militar Internacional (IMET). La principal ventaja de la sección 1004 y 1024 es que son sometidas a un menor escrutinio por parte del Congreso norteamericano, a diferencia de los programas financiados por el Departamento de Estado. Durante 1998 y 1999 el Congreso autorizó al Pentágono realizar transferencias de armas y entrenamiento antidrogas a países específicos como México. La principal característica de los programas del DOD,

²⁸⁰ Benitez Manaut, Raúl "Introducción" en Global Exchange (Comp) *Siempre cerca Siempre lejos Las fuerzas armadas en* Op cit. p.25.

²⁸¹ Cfr. Center for International Policy and Latin American Working Group. *Just the facts a civilian's guide to US defense and security*

como menciona CIP, es que están enormemente fragmentados con el propósito de que a los miembros del Congreso se les dificulte su revisión.

Revisemos algunos datos. En 1996, de acuerdo con el CIP el personal militar mexicano entrenado bajo el auspicio de los fondos de la sección 1004 fue de 300 elementos. Para 1998 el número ascendió a 829 elementos con un costo aproximado de 10.8 millones de dólares; es decir, creció casi 3 veces. Un año después, el número de elementos entrenados llegaría a 1,017 con un fondo de 13 millones de dólares, como se muestra en la tabla 9.

TABLA 9
NUMERO DE PERSONAL MILITAR MEXICANO
ENTRENADO CON FONDOS AUTORIZADOS DE LA SECCION 1004 (INC)
(Dólares)

	1996	1997	1998
Personal de la Armada de México		286	
Personal de la Defensa de México		281	129
Personal de la Defensa de México		262	888
Total	300 en promedio	829	1,017
Número de Cursos		Alrededor de 1,300	Sobre 1,000
Costo de entrenamiento		10.8 millones	13.0 millones

Fuente: ONDCP *International Narcotics Control Strategy Report 1999 and CIP Just the facts 1999*

TABLA 10
CURSOS FINANCIADOS POR LA SECCION 1004 DEL DOD
A PERSONAL MILITAR MEXICANO

Servicio	Tipo de entrenamiento	Localización	Número de estudiantes	Descripción
Fuerzas Aéreas	UH-1H Entrenamiento de pilotos	Fuerte Rucker, AL y Fuerte Indiantown Gap, PA	1997: 56 estudiantes 1998: 101 estudiantes calendarizados	Los pilotos reciben entrenamiento UH-1H helicópteros HUEY.
	Entrenamiento de mantenimiento de helicópteros UH-1H	Fuerte Eustis, VA, Fuerte Rucker, AL, Lackland AFB, TX, y Fresno, California.	1997: 130 estudiantes 1998: 158 estudiantes calendarizados	El personal fue entrenado para el mantenimiento del UH-1H
	Entrenamiento de aviones C-26		1997: 16 pilotos, 32 mecánicos	4 C-26 fueron transferidos a México a través de una donación emergente en diciembre de 1996. El personal fue entrenado para el uso y mantenimiento del C-26
	Entrenamiento escolar	Fuerte Bragg, NC, fuerte Benning, GA	En un curso, un estudiante quizá toma más de un curso	Calificación de fuerzas, entrenamiento en ingeniería, entrenamiento en armas y entrenamiento médico

Entrenamiento al Ejército Mexicano	Programa de Entrenamiento GAFE	Fuerte Bragg, NC y fuerte Benning, GA	1996: 99 estudiantes (Fuerte Bragg y Benning) 1997: 207 estudiantes (Fuerte Bragg) 1998: 126 estudiantes calendarizados (Fuerte Bragg)	Los GAFES son unidades de elite que han recibido entrenamiento de fuerzas especiales y entrenamiento de asalto aéreo para su uso en operaciones antidrogas con escuadrones UH-1H.
	Entrenamiento marítimo antidrogas	Base Naval Norfolk, VA	1996: 15 estudiantes 1997: 30 estudiantes 1998: 60 estudiantes calendarizados	El programa proporciona entrenamiento para operaciones en costas y riveras marítimas
	Entrenamiento en Fragatas Knox	Múltiples localizaciones	1997: 125 estudiantes 1998: 30 estudiantes calendarizados	En 1997 México compró 2 fragatas Knox a través del Programa de Ventas Militares Extranjeras (FMS)
	Entrenamiento de operaciones navales militares	Múltiples localizaciones	1997: 148 estudiantes 1998: 121 estudiantes calendarizados	El entrenamiento incluye inteligencia, asuntos públicos, aviación naval, mantenimiento de aviación y naval
	Entrenamiento en simuladores UH-1H	Simulador localizado en Culiacán, México		La sección 1004 está financiando el programa de entrenamiento para enseñar a volar a pilotos mexicanos helicópteros UH-1H

Fuente: ONDCP. *International Narcotics Control Strategy Report, 1999 and CIP. Just the facts 1999.*

En materia de capacitación, entre los cursos impartidos para el personal de las fuerzas armadas mexicanas durante 1997 y 1998 por la sección 1004 destacan los cursos de pilotaje y mantenimiento de helicópteros UH-1H, simuladores UH-1H, manejo de aeronaves C-26, entrenamiento GAFE, interdicción marítima de drogas, operaciones navales y equipos de entrenamiento militar, como lo muestra la tabla 10.

En términos generales, de acuerdo al CIP el presupuesto destinado a México por las secciones 1004 y 124 durante el año fiscal 1997 fue de 28,905 millones de dólares. En el año fiscal de 1998 se destinó a 20,317 millones de dólares y en 1999 se tenía previsto 15,799 millones de dólares.

Año con año, los acuerdos en esta materia entre ambas naciones han permitido la capacitación del personal militar en tareas antidrogas. En lo que se puede llamar la última reunión del régimen posrevolucionario con el gobierno norteamericano, el 30 de enero del 2000, el Secretario de la Defensa de México acordó con su homólogo norteamericano, William Cohen, que los integrantes de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales pudieran continuar recibiendo entrenamiento especializado por parte de los militares estadounidenses. En ésta reunión "Cervantes habló del

incremento de recursos mexicanos utilizados para el combate al narcotráfico.²⁸²

3.3.4 la caída del mito de anticorrupción

El caso Gutiérrez Rebollo

El arribo al INCD del General Gutiérrez Rebollo marcó un hito en la historia reciente de las fuerzas armadas en México: Simbólicamente representó la entrada de una etapa defensiva de las instituciones mexicanas en la lucha contra las drogas, en sustitución de una etapa pasiva representada por los mandos civiles permeados por la corrupción.

A su favor las fuerzas armadas mexicanas tenían que desde principios de 1996 el gobierno norteamericano estaba más que dispuesto a ayudar, como lo señala Eric Olson, a México en su esquema de militarización. "Fue entonces cuando se anunciaron, el 29 de marzo de ese año, una serie de acuerdos de cooperación entre el Pentágono y la SDN. Unos días antes del anuncio, había tomado posesión como nuevo Zar antidrogas de Estados Unidos el general retirado Barry McCaffrey."²⁸³

Con la llegada de Gutiérrez Rebollo, el combate a las drogas en México estaría planteado en términos defensivos -imitando el nombramiento de Barry McCaffrey como Zar antidrogas, ex Jefe del Comando Sur, en sustitución del policía Lee P. Brown- que, en definición de los propios mandos militares, haría menos permisible el poder corruptor de las organizaciones traficantes de drogas. Como señala el ex comisionado del INCD, Molina Ruiz: Estados Unidos y en particular McCaffrey no veían con malos ojos la entrada de los militares a las funciones policíacas; por el contrario, el zar antidrogas aplaudió la decisión de Zedillo de ubicar a oficiales militares dignos de confianza en posiciones policíacas clave y dijo que era un paso en la dirección correcta.²⁸⁴

En el plano interno, ante la llegada de Gutiérrez Rebollo los líderes de opinión nacionales terminaron de tomar posiciones respecto al ascenso de las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas, polémica que se había venido prefigurando en los medios de comunicación desde 1995. Por un lado, estuvieron quienes aplaudieron su entrada en los distintos planos de la seguridad interna del país. Otros más tomaron con muchas reservas su arribo, y advirtieron los riesgos de alentar políticamente a un Ejército y de exponerlos permanentemente al poder de las drogas, citando el caso del Ejército andino.

La polémica, prolongada por espacio de un poco más de dos años, llegó a su fin súbitamente con la

²⁸² Romero, César "Capacitarán militares en EU" en *Reforma*, 1 de febrero de 2000, p 2A. Vid. También Alegre, Luis "Construyen buques en combate a narco" en *Reforma*, 7 de marzo de 2000, p 15A.

²⁸³ Beltrán del Río, Pascal "El analista Eric Olson cuestiona la acción militar: no frena el narcotráfico y sí pone en riesgo la democracia y los derechos humanos" en *Revista Proceso*, No. 1085, México, 17 de agosto de 1997, p 22.

²⁸⁴ Cfr. Gutiérrez, Alejandro "Francisco Molina, exdirector del INCD, Op. cit. p 14-15.

aprehensión de Gutiérrez Rebollo acusado de complicidad con la organización de Juárez. Los apologistas del Ejército se quedaron sin argumentos. Del otro lado, por el contrario surgieron infinidad de opiniones públicas que exigieron la salida de las fuerzas armadas de la lucha contra las drogas. Opiniones más mesuradas, sin embargo, intentaron hacer una interpretación más objetiva de la herida abierta al régimen por la detención de Rebollo, como en su momento Héctor Aguilar Camín señaló:

“Quizá no hay alternativa. Quizá el fracaso de las corporaciones de seguridad no castrenses ha sido tan grave que pueden seguir apostando a que funcionen alguna vez. Quizá ha dejado de ser posible, por la presión estadounidense y por la presión interna del crimen... Pero si el caso del general Gutiérrez Rebollo no es un punto final sino un punto y seguido en la corrupción militar frente al narco, habremos expuesto a los poderes corruptores del narco nuestra última trinchera. Su pérdida o debilitamiento no tendrán vuelta atrás. Habremos expuesto al narco al corazón mismo del Estado”²⁸⁵

La realidad, sin embargo, se encargó de señalar que el golpe infringido al régimen era un punto y seguido. En este sentido, el mito de la incorruptibilidad de las fuerzas armadas se deshizo.

Los Estados Unidos se quejaron amargamente. De acuerdo con fuentes del Comité de Inteligencia del Senado norteamericano, Washington no supo nada sobre la corrupción del general Gutiérrez Rebollo hasta que el Secretario de la Defensa lo hizo público el 18 de febrero de 1997. La primera consecuencia fue que se prorrogara la presentación del “Diagnóstico Conjunto México-Estados Unidos sobre la Situación que guarda el Tráfico de Drogas” programada para el 21 de febrero del mismo año, en el que estarían presentes altos mandos de ambas naciones.

Tres años después, en una entrevista hecha por Jorge Luis Sierra, especialista en asuntos militares, a Barry McCaffrey, publicada en *Proceso* 1245, señala: “... en febrero de 1997 el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Juan Rebolledo Gout, le llamó urgentemente por teléfono a Seattle, Washington, para decirle que habían descubierto que el general Gutiérrez Rebollo tenía vínculos con el narcotráfico y que estaban a punto de detenerlo.

Meses antes, McCaffrey había elogiado la rectitud del general mexicano y, al enterarse de las acusaciones, tuvo que contárselo al presidente que le dijo: ‘Si otro caso como éste llegara a suceder – me dijo el presidente Clinton-, probablemente la cooperación México-Estados Unidos sobreviviría, pero usted no’²⁸⁶

A raíz de este traspie, McCaffrey comenzó a ser más cuidadoso en sus declaraciones. A partir de este momento, tímidamente comenzó a admitir que la corrupción se da en ambos lados de la

²⁸⁵ Aguilar Camín, Héctor “La última trinchera” en *La Voz*, 25 de febrero de 1997, p 4

²⁸⁶ Sierra, Jorge Luis “La cúpula militar, infectada por narcotráfico y corrupción” en *Proceso* 1245, septiembre del 2000, p 11

frontera.

El vínculo

Durante los 7 años en que Gutiérrez Rebollo se desempeñó como comandante de la 5ª Región Militar ubicada en Guadalajara, Jalisco, su influencia creció ininterrumpidamente y, como lo afirma Proceso 1060, llegó a abarcar prácticamente todo lo que tenía que ver con seguridad pública. Con este poder colocó al capitán Horacio Montenegro como Director de Seguridad Pública del Estado, a la postre uno de sus principales contactos con el narcotráfico.

Después de la destitución del Montenegro el 16 de febrero de 1996, le fue exigido a Rebollo por parte de la misma Secretaría de la Defensa se deslindará públicamente de su relación con Montenegro. Montenegro tenía mala reputación: "... individuo de pésima fama a quien se le requirió su separación definitiva del Ejército cuando solicitó pasar a desempeñar el cargo de director de seguridad pública del Estado." Sin embargo, Gutiérrez Rebollo no sólo no acató la orden, sino "... al asumir el cargo de Comisionado del Instituto Nacional Para el Combate a las Drogas (9 de diciembre de 1996) lo llamó a colaborar, iniciando actividades el 15 de diciembre de 1996."²⁸⁷

Los nexos de Rebollo con el narcotráfico provenían de su larga estancia en la 5ª Región Militar. De acuerdo con un informe de Policía Militar de oficio SCGB/0001, publicado por Proceso 1060, la relación entre Gutiérrez Rebollo y González Quirarte –identificado como el principal enlace con Amado Carrillo– se inicia a partir del atentado que sufriera Quirarte en Guadalajara, Jalisco, en junio de 1994. González Quirarte, según informes de la DEA, era el responsable de la ruta de la cocaína entre Guadalajara y Juárez.²⁸⁸

Así también, en sus declaraciones Gutiérrez Rebollo reconoció que se entrevistó con González Quirarte en Guadalajara en cuatro o cinco ocasiones; lo que, a su vez, sugiere que las declaraciones del chofer de Rebollo, el subteniente Juan Galván Lara, son ciertas. En la testimonial SCGD/CGI/007/97 de la PGR, Galván Lara manifiesta que en diciembre de 1995 se percató que personas de la familia González Quirarte acudieron a las oficinas que ocupaba la V Región Militar, para proporcionar información sobre los Arellano Félix. Con esa información, Rebollo efectuó diversos operativos: Uno en Tijuana y tres más en Guadalajara. Los operativos eran pagados por la familia González Quirarte. A partir de 1996, Galván se percató de que Gutiérrez Rebollo comenzó a tener una relación de amistad con González Quirarte, alias "El Flaco"

Recuerda que González Quirarte acudía a las oficinas que ocupaba en la 5ª R. M., para proporcionar

²⁸⁷ Aranda, Julio y Cobián, Felipe "Hijo de un revolucionario zapatista, el general Gutiérrez Rebollo desafió autoridades civiles y militares, en aras del poder policiaco en los centros del narcotráfico", en *Proceso 1060*, 23 de febrero de 1997, p. 7

²⁸⁸ Ambríz, Agustín "Informe militar sobre el General Gutiérrez Rebollo: otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes del INCD y de la PGR, cómplices de Amado Carrillo" en *Proceso 1060*, 23 de febrero de 1997, p. 12

información sobre diversos narcotraficantes y cargamentos de drogas. Este mismo informe señala que en, abril de 1996, González Quirarte visitó al general Rebollo para comunicarle que los hermanos Arellano Félix lo querían matar y que por lo tanto le regalo dos vehículos blindados; también Montenegro recibió otro auto de lujo. A partir de este contacto, el dinero, los carros y las casas comenzaron a cambiar de manos. Los encuentros también continuaron, aún después de que Gutiérrez Rebollo fue designado comisionado del INCD. Galván Lara calculó que entre diciembre de 1996 y enero de 1997 se entrevistaron por lo menos unas 10 veces.

La detención

El 5 de febrero de 1997, en la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa, se recibió una llamada anónima que delataba al general Rebollo, mencionando que vivía en un departamento de lujo propiedad de Amado Carrillo. A partir de entonces se inició una investigación. En trece días se descubrió la participación de otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes de la PGR. Así la PGR inició en contra del general un proceso por delitos contra la salud, cohecho y contra la administración pública

El responsable de la llamada anónima, fue el subteniente Galván Lara, quién después se convirtió en el principal acusador de su ex jefe y de dos oficiales más, entre ellos Montenegro. En un documento de inteligencia militar dirigido al presidente, filtrado a la revista Proceso, se detalla el momento de la detención de Rebollo, en una reunión entre la cúpula militar celebrada el 7 de febrero de 1997:

“Me permito informar a usted que el 6 de febrero del actual, a las 2315 horas, me reuní con los generales Juan Heriberto Salinas Saltés, Jefe del Estado Mayor de esta Secretaría, Tito Valencia Ortiz, director del CENDRO, mi secretario particular, Tomás Angeles Dauahate y el jefe del Centro de Inteligencia Antinarcóticos, Coronel Augusto Moisés García Ochoa, convocando además al general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado en el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

El general Gutiérrez Rebollo vive actualmente en un departamento marcado con el número 2-A, ubicado en Sierra Chalchihui No. 215, Col Lomas de Barrilaco ... departamento que habitó el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes en el mes de noviembre de 1993.

Le hice ver la gravedad de su error y las repercusiones que éste pudiera tener. Asimismo, dispuse que fuera conducido al Hospital Central Militar, donde permanecerá, con las seguridades debidas, a disposición del Alto Mando, por considerarlo razón de Estado”²⁸⁹

²⁸⁹ Marin, Carlos “Documentos de inteligencia militar . Op cit , p 11

Las consecuencias

Las consecuencias para la organización de Amado Carrillo, después de la caída de Gutiérrez Rebollo, fueron funestas, al grado que el *Señor de los Cielos* a través de dos vías buscó pactar con el Ejército. Una de estos acercamientos, precisamente, había venido siendo promovido por el propio Gutiérrez Rebollo. El otro, fue gestionado por un articulista de *Excelsior*, Rafael Pérez Ayala, asesinado por el narcotráfico en octubre de 1997, por haber fracasado en el intento de mediación.

El primer acercamiento, documentado por Proceso 1082 y 1097, muestran que en enero de 1997 González Quirarte, en representación de Amado Carrillo, tuvo un encuentro con cinco principales mandos del Estado Mayor y del Fuero de Guerra de la que se generó un reporte al Secretario de la Defensa, en el que claramente se definían tres peticiones: Que lo dejaran actuar, tranquilidad para su familia, 50% de sus posesiones. Lo que ofrecía era: Colaborar para acabar con el narcotráfico desorganizado; actuar como empresario, no como criminal; no vender droga en México; vender la droga fuera del país, EUA y Europa; traer dólares y ayudar a la economía del país; no actuar violentamente. De no ser aceptada la petición, trasladaría sus beneficios a otro país.²⁹⁰

En el fondo, Carrillo no deseaba entregarse, sólo negociar. De acuerdo con una ampliación de declaración ministerial del general Gutiérrez Rebollo, se señala que González Quirarte tuvo tres acercamientos con el Secretario de la Defensa Nacional. Aseguró, según consta en Proceso 1097, que González Quirarte visitó en dos ocasiones las instalaciones centrales de la SDN, donde fue recibido por el jefe del Estado Mayor, general Juan Salinas Altez, y otros seis generales, con los cuales comentó que uno de los puntos de arreglo sería que la policía del INCD no hiciera operativo alguno. Sin embargo, como en algunos otros secretos de Estado, la veracidad de estos encuentros será uno de los secretos mejor guardados del régimen.

Como una respuesta a las declaraciones de Rebollo, la SDN difundió la siguiente versión:

“La Procuraduría General de Justicia Militar, con fecha 14 de enero de 1997, inició la averiguación previa SC/01/97s- ESP, en virtud de que el jefe del Estado Mayor de la dependencia denunció que el 12 de enero de 1997, por conducto del médico Daniel Lozada León, los abogados Pedro García Palazuelos y José Benjamín Barrón Menindez, que dicen pertenecer al bufete jurídico del Licenciado Raul Carrancá y Rivas, solicitaron “de parte de un joven empresario” una entrevista con militares de alto rango, para aportar informes relevantes sobre narcotráfico.

Se aceptó la entrevista, participando por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional cinco funcionarios del Estado Mayor y del Fuero de Guerra, y ante ellos se presentó un individuo, quien

²⁹⁰ Cfr. Corro, Salvador y Marín, Carlos “El periodista Rafael Pérez Ayala (asesinado y encajuelado) y el brigadier retirado Jorge Maldonado (preso en Jalisco); contactos para el arreglo entre Amado Carrillo y el gobierno”, en *Proceso* 1097, noviembre de 1997, p 18-25. Ver también Marín, Carlos “Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército”, en *Proceso* 1082, julio de 1997, p 7-15

aportó datos referentes a Amado Carrillo. Esa persona, posteriormente, fue identificada como Eduardo González Quirarte.

Con motivo de la denuncia, la Procuraduría General de Justicia Militar hizo comparecer a las personas que hasta ese momento les resultaba la cita, entre ellos al médico y a los dos abogados primeramente citados, e informó de lo actuado a la Procuraduría General de la República, solicitándole la localización y presentación del individuo Eduardo González Quirarte.²⁹¹

El caso de los generales Acosta Chaparro y Quirós Hermosillo

La detención de los generales Acosta Chaparro y Quirós Hermosillo se produjo en la última etapa de la administración de Ernesto Zedillo. Aun no se sabe a ciencia cierta, si con el afán de dejar la casa limpia de vínculos entre fuerzas armadas y narcotráfico -que venían señalando a 16 generales involucrados con el caso Cancún, entre ellos Quirós y Acosta Chaparro- o si se trató -debido a la falta de escrutinio de las autoridades civiles- de una lucha interna en la cúpula del poder militar que devino en la detención de ambos generales.

A simple vista, como señala Jorge Luis Sierra, la detención sólo permitió ver las luchas intestinas de la institución militar como una zona claroscuro: donde no hay generales ni buenos ni malos, ni se sabe bien la distinción entre uno corrupto y otro que no lo es, donde todo se vuelve una posibilidad a la vez cercana y remota. Una cosa es cierta. La reaparición de nombres y listas de militares aparentemente protectores del narcotráfico se recrudeció precisamente en la coyuntura abierta por la designación del nuevo secretario de la Defensa.

De acuerdo con una declaración hecha a *Proceso* 1245 por el Procurador General, Jorge Madtazo, señaló que a partir de la investigación del caso Cancún "... Hacia 1997, empezamos a tener algunas declaraciones sobre los señores Quiros Hermosillo y Acosta Chaparro, por lo que se determinó hacer un desglose a la Procuraduría General de Justicia Militar.²⁹² Así, en la misma causa penal de Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo, se vieron involucrados ambos militares, apareciendo "... en la indagatoria SC/003/99/E de la PJM, como presuntos responsables de haber brindado protección al cártel de Juárez, cuando era encabezado por Amado Carrillo Fuentes. Sin embargo, la investigación formal de la PGR se inició en 1998 y la de la Fiscalía militar un año después, en julio de 1999.²⁹³

Ambos generales, reúnen una experiencia militar en materia de contrainsurgencia que pocos militares poseen. Ambos surgieron a la luz pública, casi de forma paralela, con la aparición de la brigada blanca antiguerrillera, en la década de los 70 Quirós Hermosillo, como señala Jorge Luis

²⁹¹ Corro, Salvador y Marín, Carlos. "El periodista Rafael Pérez Ayala (asesinado y encajuelado)". Op. Cit., p.23.

²⁹² Cabildo, Miguel. "Madrazo defiende al Ejército: En mala hora se le está golpeando", en *Proceso* 1245, 10 de septiembre del 2000, p.14.

²⁹³ Proceso. Los generales Acosta y Quiros, sólo dos ramas de la narco-milicia, en *Proceso* 1244, 3 de septiembre de 2000, p 13-15.

Sierra: "Desde 1969 hasta 1979, prácticamente durante todo el período del nacimiento, desarrollo y destrucción de la primera ola de la guerrilla urbana en México, fue comandante de la Policía Judicial Militar y jefe de una de las cuatro ramas de la Brigada Blanca, la organización paramilitar más temible que se ha creado en México."²⁹⁴

Lo más sorprendente de esta detención, fue que no se generó a partir de una exhaustiva investigación sino que se derivó, como lo confesó en su momento el Procurador Militar Macedo de la Concha, de delaciones de ex policías, sicarios y empresarios al servicio del narcotráfico, acusados de vender protección al narcotráfico. Así, en vísperas del último informe presidencial de Zedillo, la Procuraduría de Justicia Militar dio a conocer la detención de los generales Quiros Hermosillo y Acosta Chaparro. Una cosa es evidente. Con las detenciones, en el ambiente militar prevaleció por un buen rato una gran desazón. Un olor a complicidad y deslealtad a las fuerzas armadas. Pero más prevaleció el olor a delación, a sacrificio del régimen. Como señala Sierra: "En un país donde los militares no rinden cuentas, puede ser que la corrupción de muchos mandos militares permanezca impune. La detención de los generales Quiros y Acosta es apenas la punta de una madeja aún inexpugnable."²⁹⁵

La ausencia de definiciones por parte del régimen posrevolucionario en relación a estas detenciones, habla también de una ausencia de falta de mecanismos de rendición de cuentas, y de una debilidad sintomática del régimen ante sus fuerzas armadas, después de haber sido extraídas de su lugar en el pacto civil-militar.

3.4. La decadencia del régimen político posrevolucionario y el ascenso del narcotráfico

A la par de las evidentes muestras arreglos situacionales entre miembros de las fuerzas armadas y el narcotráfico, una historia paralela y con vidas cruzadas se fue tejiendo entre el narcotráfico y la elite política del país. A raíz de la muerte de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, en 1994, esta relación se abrió y amplió aún más ante los sorprendidos ojos de la opinión pública. Este proceso, por supuesto, coincidió también con las evidentes muestras del deterioro de la legitimidad política del régimen. Como Lorenzo Meyer ha señalado, la corrupción mexicana -parte integral del sistema político que nació de la revolución- encontró en el desorden y caos creado por el régimen que perdía fuerza, un caldo de cultivo propicio para su potenciación. En otras palabras, la corrupción propia del sistema autoritario comenzó a quedarse sin control.²⁹⁶

Para 1994, el escenario político no podría haber sido más complicado. De acuerdo con Meyer, en este escenario singular se combinaban una de las revoluciones económicas neoliberales más radicales y dogmáticas del mundo desarrollado, con el más reciente y menos ideológico de los

²⁹⁴Sierra, Jorge Luis "La cúpula militar, infectada por narcotráfico". Op. Cit. p 10.

²⁹⁵Ibid. P 14

²⁹⁶Meyer, Lorenzo "El pasado como futuro" en *El Norte*, 21 de enero de 1999, p 20A.

movimientos insurgentes de América Latina. También se conjugaban el ancestral autoritarismo, con una fuerza electoral de izquierda que había logrado consolidar una masa electoral de importancia, que le permitió finalmente superar la ya tradicional marginalidad de los movimientos de izquierda.

Un factor más se añadió a esta fórmula de caos. La resistencia del régimen a cambiar, aunado a la corrupción inmanente. En apatencia, la reciente guerra declarada a las drogas por parte del régimen ocultaba la relaciones de colaboración, pero preservaba en lo sustantivo sus formas de cooperación, los arraigados vicios, transformándose sólo en la apariencia, en un cambio poco nítido y con poco sustento.

3.4.1 La investigación Suiza. El caso Raúl Salinas

En febrero de 1995, sería aprehendido Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente Carlos Salinas, acusado del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu y de lavado de dinero. Esta aprehensión sería similar, en cuanto a la amplia impunidad y la corrupción que los amparaba, al anuncio de que Mario Ruiz Massieu había incurrido en el delito de encubrimiento y desviación de las investigaciones de Raúl Salinas. Mario Ruiz Massieu, después de un intento de fuga, fue detenido por las autoridades migratorias de los Estados Unidos acusado de falseación de las declaraciones del dinero que portaba.

A grandes rasgos, lo evidente aquí era la ruptura en el círculo más estrecho de la élite en el poder, proveniente por supuesto de un deterioro de la legitimidad del régimen y de su notoria incapacidad para gobernar a una nación que comenzaba a volcarse hacia manifestaciones claras de violencia política y criminal. En consecuencia, la siguiente pregunta se derivaría de un simple ejercicio de lógica formal ¿Qué más habría en el fondo de este quiebre en la élite dominante? La respuesta apuntó hacia razones de interés económico. En 1998, un informe presentado por la Oficinas Centrales de la Policía Criminal de Suiza señalaba que en 1995 fueron informados del depósito en los bancos suizos por Raúl Salinas de Gortari y por otras personalidades de América del Sur y de América Central de fondos importantes que provenían del narcotráfico. Estas informaciones provenían de la DEA, según las cuales Raúl Salinas había abierto distintas cuentas bancarias en Suiza utilizando diferentes alias. De acuerdo con esta información:

“En octubre de 1995, las OCPC pidieron al Procurador de la Confederación abrir una investigación contra Raúl Salinas de Gortari y otras personas, por violación de la ley sobre los estupefacientes y el lavado de dinero... El 15 de noviembre de 1995, para nuestra gran sorpresa, la esposa y el cuñado de Raúl Salinas se presentaron en Ginebra en la sede del banco Pictec... El banco Pictec se encontraba en la obligación de comunicar inmediatamente cualquier información relativa a la cuenta bloqueada. Las dos personas fueron detenidas en Ginebra. Eso fue el punto de partida de la operación MÉXICO. Rápidamente se descubrió que habría varias cuentas bancarias en Suiza. Se trató entonces

de reconstruir el *paper-trail*, los movimientos financieros²⁹⁷

La investigación arrojó toda la descomposición del régimen que en la imaginación, de no pocos mexicanos, había pasado años atrás. La investigación demostró la importante relación del régimen con los carteles del narcotráfico durante los años ochenta y noventa en Colombia y México. Los testigos protegidos revelaron que el transporte de las droga era vigilada por miembros de la policía y había días favorables para el transporte. Estos días se establecían llegando a un acuerdo con funcionarios corruptos. Raúl Salinas mantenía relaciones de amistad y negocio con los narcotraficantes colombianos y mexicanos y con funcionarios de la justicia mexicana. Estos contactos se hicieron en los años ochenta y se intensificaron después de la elección de su hermano para presidente de la República.

Dicho en otros términos, la llegada de Carlos Salinas a la presidencia en 1988 permitió a su hermano tomar el control de los cargamentos de drogas que llegaban a México, a través de la venta de protección. En esta fructífera relación de trabajo, las principales organizaciones beneficiadas fueron Calí, Medellín, y los mexicanas Juárez, Tijuana, Sonora y el Golfo.

De acuerdo con esta investigación: "Raúl Salinas parece haber recibido del cartel de Medellín 300 mil dólares por carga aérea de cocaína. Habría un gran número de pistas de aterrizaje disponibles en México, en las que se descargaba la cocaína, que era trasladada a otros aviones que salían hacia Estados Unidos. Durante dos años, Raúl Salinas recibió alrededor de 28 millones de dólares solamente del grupo de José Gonzalo Rodríguez Gacha ... Hasta finales de los años ochenta Raúl Salinas cobró 300 mil dólares por cada cargamento. Después la remuneración que recibía a cambio de proteger el narcotráfico fue calculada en función del valor de cada cargamento y osciló entre 30% y 40% de ese valor."²⁹⁸

"A mediados de julio de 1998, el periodista Andrés Hoppenheimer publicó en *The Miami Herald* el testimonio de un narcotraficante colombiano, José Manuel Ramos, en el que afirma que negoció con Raúl Salinas de Gortari, un acuerdo de protección al tráfico de drogas. Según Hoppenheimer, cuando Ramos fue interrogado en la prisión por la fiscalía suiza "... afirmó que a finales de los ochenta pago grandes sumas de dinero a Raúl Salinas de Gortari por el derecho de aterrizar los *jets commander*, cargados de cocaína en el Estado de Tamaulipas"²⁹⁹

El narcotraficante preso, ya como testigo protegido, afirmó que en una reunión a finales de 1987 en el hotel Galería Plaza de Ciudad de México, Raúl Salinas le dijo que los fondos eran necesarios para

²⁹⁷ Merger, Anne Marie. "Las investigaciones suizas cumplieron con el objetivo de Carla del Ponte: incautar cuentas de Raúl Salinas" en *Revista Proceso*, No 1147, México, Octubre de 1998, p 13

²⁹⁸ *Ibid* p 16.

²⁹⁹ Marín, Carlos "Autoridades de tres países obtienen más testimonios y amplían pesquisas sobre narcotráfico y lavado de dinero" en *Revista Proceso*, No.1133, México, julio de 1998, p.15 Vid *Infra* p 112

la campaña presidencial de su hermano y que la familia Salinas ofrecería protección a los aviones que aterrizaban con droga, a cambio de dinero. “Acordaron que el Cartel de Medellín le pagaría a Raúl Salinas 300,000 dólares por cada avión que aterrizará, continuó Ramos. El testigo señaló que en los años siguientes pagó a Raúl Salinas más de 80 millones de dólares.”³⁰⁰ Como corolario de toda esta enorme veta de corrupción del régimen autoritario, Ramos admitió ante los fiscales suizos haber hecho negocios con Raúl Salinas de Gortari y, en una ocasión, con su padre, Raúl Salinas Lozano.

De acuerdo con Andrés Hoppenheimer, este dinero era depositado en la sección 350 del Citibank llamada “Cuentas Políticas” Las cuentas pertenecían a presidentes, ex funcionarios de gobierno y familiares de políticos de América Latina, Asia y África. A Raúl Salinas se le consideraba el CC2 (Cliente Confidencial 2) por la importancia de su inversión, sólo similar a la Carlos Hank Rohn de 138 millones de dólares. Hoppenheimer señala que Reed, expresidente del Citibank, admitió que la institución había incurrido en actos impropios en el caso Raúl Salinas, después de negarlo durante años y tratar de frenar las investigaciones ³⁰¹

Públicamente, el 9 de noviembre de 1999 Citibank aceptaría que hubo “conductas totalmente equivocadas” en el manejo de las cuentas de Raúl Salinas ³⁰²

3.4.2 La otra cara de la corrupción. El caso Ruiz Massieu

Después de la aprehensión de Mario Ruiz Massieu, un número importante de testigos protegidos, agentes encubiertos, investigadores de la DEA y el FBI, fueron utilizados por la fiscalía norteamericana, en la ciudad de Houston, Texas para fincarle responsabilidad sobre delitos relacionados con el tráfico de drogas y lavado de dinero. Entre ellos, se tomó en cuenta la versión del ex director de la Policía Judicial Federal de 1994 a 1995, Adrián Carrera Fuentes, quien acusó a Mario Ruiz Massieu de haber colaborado con el narcotráfico.

A finales de marzo de 1998, Carrera fue detenido en un operativo realizado por la Unidad Especializada Contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la PGR, en cumplimiento de una orden de aprehensión por delitos contra la salud y lavado de dinero. Dentro de su propia investigación Carrera involucró a varios comandantes de la PGR que estuvieron en contacto directo con el narcotráfico, en especial con la organización de Amado Carrillo Fuentes. Carrera era acusado principalmente por tres testigos protegidos, José Luis Antú Martínez, ex agente federal; Herson Zirahuén Guevara Morales, propietario de aviones; y José Coldsá McGregor, joyero compadre del narcotraficante Pedro Lupercio Serratos. En sus testimonios los testigos señalaron la estrecha complicidad y frecuentes encuentros entre jefes de la policía judicial federal, algunos militares y

³⁰⁰ *Ibid* p.15

³⁰¹ Cfr. Jaquez, Antonio “Las cuentas de la élite política y el narco mexicanos en Citibank” en Revista *Proceso*, No 1273, México, 25 de marzo del 2001, p 23-25

miembros de otras corporaciones policíacas con los principales traficantes de drogas mexicanos.³⁰³

En especial, el testimonio del ex agente federal, José Luis Antú Martínez, señalaba que en 1993 cuando era agente observó que el comandante Horacio Brunt Acosta, de quién estaba a sus órdenes, era el contacto de Carrera Fuentes con Amado Carrillo y Juan José Esparragoza Moreno.

Sin embargo, otra orden de aprehensión pesaba sobre Adrián Carrera Fuentes, por la cual fue condenado a cuatro años de prisión. Carrera fue acusado del delito de tortura, hecho que se encuentra relacionado con las primeras investigaciones sobre el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu. Sin embargo, en un primer momento, Carrera ocultó la participación de Mario Ruiz Massieu. Al ser acogido como testigo protegido de la PGR, el ex comandante recobró la memoria y acusó al ex sub procurador de la venta de protección al narcotráfico. En otras palabras, al ser acogido al programa aceptó lo que había negado antes: Que Mario Ruiz Massieu tuvo nexos con el narcotráfico y que le ordenó torturar a los acusados de participar en el homicidio de su hermano, para que omitieran el nombre de Raúl Salinas de Gortari.³⁰⁴

Respecto a Ruiz Massieu, Carrera proporcionó un dato clave como testigo protegido ante el tribunal estadounidense a mediados de julio de 1998: Dijo que “entre noviembre de 1993 y agosto de 1994, le entregó a Ruiz Massieu seis pagos de unos 300,000 dólares, en fechas cercanas a los depósitos que hizo en su cuenta de Texas.”³⁰⁵

Otro testigo protegido, María Dolores Mc.a Rubio, ex secretaria de Mario Ruiz Massieu - extraditada de Costa Rica en 1998 derivado de una acusación de peculado por 2.5 millones- declaró haber entregado un millón y medio de pesos en 1994 a Mario Ruiz Massieu y a su visitador general, bajo la coartada de “investigaciones especiales”. En su declaración señaló que Carrera y Ruiz Massieu tenían “una estrecha relación y que el primero lo visitaba frecuentemente para entregarle diversos regalos. También informó que Arturo Ochoa Palacios, entonces delegado de la PGR en Baja California, llegaba con maletas, pero dijo desconocer su contenido.”³⁰⁶

Un dato más. Un año antes, en febrero de 1997, La revista *Proceso* reprodujo un interrogatorio del juicio llevado a cabo en contra de Mario Ruiz Massieu por el gobierno de los Estados Unidos. De acuerdo con el Departamento de Justicia norteamericano, en sus “respuestas complementarias a

³⁰² González, Maribel. “Exhibe EU a México como rey del lavado” en *Reforma*, 9 de marzo del 2000, p 11A.

³⁰³ Cfr. Ambríz, Agustín. “Del expediente de Carrera Fuentes: testimonios sobre la relación narco-policía en tiempos salinistas” en *Revista Proceso*, No 1133, México, julio de 1998, p 16.

³⁰⁴ Lo más interesante de todo este trance, era una pregunta de fondo: ¿Cómo un hombre con antecedentes delictivos como el de Carrera, denunciados en foros públicos desde 1976, pudo haber llegado a escalar al puesto de director general de la PIF? Desde 1983 Carrera había sido señalado públicamente por José González, lugarteniente del tristemente célebre “Negro” Durazo, por haber sido agarrado en una transa de \$ 600,000. Ante los ojos de González, Carrem era un hampón que se había hecho a la sombra del Negro. Cfr. Ramírez, Ignacio. “Los hampones que se hicieron a la sombra de Durazo siguen en servicio” en *Revista Proceso*, No 361, México, octubre de 1983, p.17.

³⁰⁵ Cfr. Ravelo, Ricardo. “Con dos testigos protegidos como armas, la PGR intentará por quinta ocasión extraditar a Mario Ruiz Massieu” en *Revista Proceso*, No 1133, México, julio de 1998, p 18.

³⁰⁶ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interrogatorio No 5” de la acción civil No. H-95-3182, existieron 6 ocasiones en que Ruiz Massieu recibió pagos de los narcotraficantes por protección.³⁰⁷

1. En 1993, Rancho de Raúl Salinas, cuatro (4) millones: Marco Torres, Raúl Salinas, Mario Ruiz Massieu, Isidro Cruz.
Liberar a Torres del escrutinio público después del decomiso de 1,200 kilos de cocaína en Tampico, México.
2. Aproximadamente 1990, Hotel las Brisas, Acapulco, México.
\$1.000,000: Frank Miller, Magdalena Pelayo, Mario Ruiz Massieu.
3. Aproximadamente 1990, Hotel *Doubletree* en Austin, Tx, entre 300,000 y 400,000: Mario Ruiz Massieu, Juan N. , Javier Castro; José Luis Rodríguez, Magdalena Pelayo.
Ganancias de drogas pagadas para evitar la interferencia de la policía
4. Principios de 1993, en la cerrada de 5 de Mayo 201, Ciudad de México, \$1.000,000: Víctor Patiño, Mario Ruiz Massieu, Enrique Montaña.
La cuota de Mario Ruiz Massieu, obtenida de la división de dos y media toneladas de cocaína transportada de la Ciudad de México a Mexicali y entregada al traficante Miguel N.
5. Mayo de 1993, Residencia de Massieu en Acapulco, México; comandante Pizarro; Enrique Montaña; el jefe de la policía de Acapulco, México, general Acosta Chaparro; Rubén Figueroa Estrada.
El pago de Massieu por el desvío de porciones de aproximadamente 22 toneladas de cocaína decomisada cerca de Acapulco, Guerrero, México.
6. Principios 1994, Sede de la PGR, Ciudad de México, \$2.000,000: Mario Ruiz Massieu, Juan García Abrego, Enrique Montaña
Asegurar la liberación de Juan García Abrego.

Un documento obtenido por la revista *Proceso*, proveniente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de fecha 9 de febrero de 1997 señala -a partir de dos reportes de interrogatorios efectuados por el FBI en Houston, Texas- la complicidad de prominentes miembros de la clase política mexicana en el poder, entre ellos Mario Ruiz Massieu para permitir el trasiego de la droga en territorio mexicano

El primer reporte con número de folio 0000876, con fecha de transcripción 16 de enero de 1996, menciona que un testigo protegido de siglas TC, en 1993, fue implicado en el aseguramiento de un contenedor en el que se transportaba una carga de zapatos tenis y que llevaba 1.2 toneladas de cocaína, asegurado en el puerto de Tampico, Tamaulipas TC llamó a Raúl Salinas al rancho de Agualeguas, Nuevo León. TC se dirigió al rancho en avión y explicó el problema a Salinas TC declaró que le dijo a Salinas que el testigo no quería que le devolvieran la cocaína, sino sólo que no se hiciera publicidad de la confiscación

³⁰⁷ Cfr. Marin, Carlos. “Testimonios obtenidos por el Departamento de Justicia: Raúl Salinas Lozano, sus hijos Carlos, Raúl y Adriana, los hermanos Ruiz Massieu y Colosio, ligados a los principales capos” en Revista *Proceso*, No 1059, México, febrero de 1998, p 8.

“TC declaró que (García) Abrego pagó entre 15 y 20 millones mensuales para protección por sus actividades de narcotráfico y, basándose en sus conversaciones de TC con otros traficantes de drogas, TC estima que Salinas y Ruiz Massieu cobraban 150 millones mensuales de pagos provenientes de las mafias. Otros traficantes que pagaban a Salinas y Ruiz Massieu incluyen a Mayo Zambada, Amado Carrillo Fuentes y los Arellano...”³⁰⁸

Otro reporte de interrogatorio hecho por el FBI, con fecha de transcripción 17 de julio de 1996, menciona que Magdalena Ruiz Pelayo -entrevistada en un prisión federal y arrestada desde enero de 1992 por lavado de dinero proveniente del narcotráfico- dijo que cuando Francisco Ruiz Massieu se casó con Adriana Salinas, el padre de los Salinas lo metió al negocio de las drogas. Pelayo también mencionó que querían controlar Guerrero. Poco después de que Pelayo conoció a Ruiz Massieu, empezó a llevarle dinero. Le dio dinero para comprar terrenos en Acapulco para Salinas Lozano, Juan N Guerra, Juan García Abrego y otros.

“Pelayo dijo que ella le llevó dinero a (José Francisco) Ruiz Massieu en varias ocasiones, desde que él estaba en campaña para gobernador y hasta que fue arrestada en enero de 1992. Pelayo dijo que Salinas Lozano y Juan N. Guerra estaban en el negocio de la droga juntos durante ese tiempo, y que el dinero que le entregó a Ruiz Massieu pertenecía a los dos... Pelayo dijo que conoció a Mario Ruiz Massieu, el hermano de José Francisco, en 1986 o 1987... Pelayo recuerda haber dado dinero a Mario en dos o tres ocasiones, por órdenes de Salinas Lozano. Recuerda haberle dado entre 300,000 y 400,000 en una ocasión, y un millón en otra. El dinero era en moneda americana...”³⁰⁹

En pocas palabras, de acuerdo al testimonio de Magdalena Ruiz Pelayo, la familia Ruiz Massieu recibió en muchas ocasiones dinero de Raul Salinas Lozano, que además sabían provenía de la droga. Que, por supuesto, participaron en muchas discusiones en la que se hablaron de introducción de cocaína a través de aviones, donde estuvieron presentes: Ella, Salinas Lozano, Raúl Salinas de Gortari, Mario Ruiz Massieu, José Francisco Ruiz Massieu, Adriana Salinas y el gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer y Juan García Abrego.

De acuerdo con versiones oficiales y periodísticas norteamericanas, Mario Ruiz Massieu ante la contundencia de los hechos, y la enajenación de sus bienes se habría suicidado en septiembre de 1999. En el fondo de esta oscura historia, prevalece una metáfora que ha hecho evidente Sergio Aguayo Quezada, cuando señala que se han encontrado grandes similitudes entre las familias de la política mexicana y las de la mafia italiana. “En México, un grupo político dura una o varias generaciones y se arma en torno a jefes que reclutan lentamente a sus miembros, de quienes esperan lealtad y a los cuales otorgan protección, apoyo y cuando se puede, poder y/o riquezas.”³¹⁰

³⁰⁸ *Ibid.* p 11-12.

³⁰⁹ *Ibid.* p 12.

³¹⁰ Aguayo Quezada, Sergio. “Suicidio y corrupción” en *Reforma*, 15 de marzo del 2000, p 25A.

3.4.3 Los hermanos Carrillo Olea. CISEN y PGR

Otro caso de corrupción relacionado con venta de protección a la delincuencia organizada es el Jorge Carrillo Olea, quien tuvo bajo su mando en el sexenio de Salinas de Gortari, los principales aparatos de seguridad nacional y de lucha antinarcóticos

En documentos de inteligencia militar publicados en *Proceso* 1082³¹¹, Jorge Carrillo Olea y su Hermano Orlando fueron señalados como protectores de narcotraficantes. Jorge, según inteligencia militar, estaba relacionado con Amado Carrillo Orlando, Orlando, había estado relacionado con las organizaciones de Ernesto Fonseca y Caro Quintero, cuando estuvo al frente de la Comandancia del 17 Regimiento de Caballería Motorizado (1983-1984), en Ameca, Jalisco.³¹²

De acuerdo con esta misma fuente, un informe del Centro de Inteligencia de El Paso, Texas, (EPIC) de fecha octubre de 1996, señala que a finales de 1993 –ya en el gobierno de Carrillo Olea– se realizó en Cuernavaca una cumbre de narcotraficantes, organizada por Juan José Esparragoza, alias “El Azul”, considerado como el cerebro financiero de la organización de Juárez. También informes de la propia Policía Judicial Federal, recabados por la revista *Proceso*, revelan su estancia en el Distrito Federal y Cuernavaca, de la cual estaba enterado el jefe de la Unidad Antisecuestros de la Policía Judicial de Morelos, Antonio Martínez Salgado, preso ahora acusado de homicidio y privación ilegal de la libertad.³¹³

El 20 de febrero de 1998, después de haber ingresado al penal de Almoloya de Juárez, Martínez Salgado al ser interrogado por el Ministerio Público Federal reconoció, de acuerdo con la revista *Proceso*, haberse reunido en varias ocasiones con Amado Carrillo, Miguel Ángel Félix Gallardo y Juan José Esparragoza

Casi un año después, *The Miami Herald* publicaría un reportaje donde señala a Jorge Carrillo Olea como protector de Amado Carrillo, cuando Olea coordinaba la lucha antidrogas desde la Procuraduría General de la República. Tras estas versiones periodísticas, siendo gobernador de Morelos ordenó a la Procuraduría estatal la investigación sobre las propiedades de Amado Carrillo en la entidad. La sorpresa fue mayúscula

Una de las cuatro propiedades halladas, señaladas en la averiguación previa SC/VI/6147-97-01, estaba ubicada a unos metros de la propiedad del procurador estatal, Carlos Peredo Merlo. La propiedad había sido abandonada desde finales de 1996.³¹⁴

³¹¹ Cfr. Marín, Carlos “Documentos de inteligencia militar . . . Op cit., p.15

³¹² Cfr. *Proceso* “Llega a Labastida la sombra del narco . . . Op cit , p 8.

³¹³ Cfr. Aranda, Julio. “Testimonios policíacos ubican en el DF y Cuernavaca, a finales de enero, a Juan José Esparragoza, El Azul” en Revista *Proceso*, No.1116, México, marzo de 1998, p.8-9

³¹⁴ Idem

Finalmente, el abrupto término del mandato de Jorge Carrillo Olea no se daría en función de este vínculo con el narcotráfico, sino con otra industria criminal también bastante poderosa, la del secuestro. A raíz de la detención del comandante Martínez Salgado, se descubriría la madeja de corrupción existente que puso al descubierto la complicidad del director de esa corporación, Jesús Miyazawa (con un oscuro pasado proveniente de la DFS) y de Carlos Peredo Merlo, Procurador de la entidad, con esta lucrativa industria criminal

3.4.4 El caso Cancún

Mario Villanueva Madrid era considerado parte del famoso sindicato de gobernadores que controlaban, y continúan controlando, el Sureste mexicano. Desde principios de 1994 había sido señalado como protector de importantes organizaciones criminales relacionadas con el tráfico de drogas en su entidad. Las acusaciones provenían del senador perredista Félix Salgado Macedonio, y del coordinador del PRD en el Sureste, Alejandro Encinas, quién en julio de 1997, lo señaló como un gobernador probablemente vinculado al narcotráfico.³¹⁵

En el informe de Inteligencia Militar publicado en *Proceso 1082*, Villanueva Madrid es mencionado, junto con los gobernadores de Yucatán y Campeche, como involucrados en el narcotráfico. "El 13 de diciembre de 1997, el diario *Reforma* informó que Villanueva Madrid había sido señalado en investigaciones mexicanas e internacionales como posible cómplice del narcotráfico y como colaborador en la internación de ciudadanos centroamericanos a territorio nacional, de paso hacia Estados Unidos."³¹⁶

Una cosa es cierta. Durante el gobierno de Villanueva Madrid, iniciado en marzo de 1993, el narcotráfico creció como nunca en Quintana Roo. Durante 1993, 1994 y 1995, de acuerdo con información proporcionada por el Sistema Hemisférico de Información del Centro de Planeación para el Control de Drogas, de la FEADS-PGR, la entidad ocupó el primer lugar en cuanto a aseguramientos de cocaína encontrado en sus costas.³¹⁷

La célula de la organización de Juárez que operaba en estas costas, era la de Ramón Alcides Magaña, El Metro, recientemente capturado en mayo del 2001. Esta célula era protegida por el ex subdirector de la Policía Judicial de Quintana Roo, Oscar Benjamín García Dávila -nieto del ex gobernador de Jalisco y general Marcelino García Barragán- a quien acusaban de haber participado en el secuestro de un teniente del Ejército dedicado al combate a las drogas en Cancún, de acuerdo con una investigación hecha por el periódico *El Universal*, publicada en marzo de 1999.³¹⁸

³¹⁵ Cfr. *Ibid* p 12

³¹⁶ *Idem*

³¹⁷ Centro de Planeación para el Control de DROBRAS Informe Anual 1993, 1994, 1995 PGR. México.

³¹⁸ Gómez, María Idalia "Protegió León Aragón al señor de los cielos" en *El Universal*, 15 de marzo de 1999, <http://www.El-universal.com.mx> p 2 de 4

³¹⁸ *Ibid* p 11-12

De acuerdo con esta misma fuente, Ramón Gumaro Garza de la Garza, ex agente de la PJF, y actual testigo protegido de la PGR, declaró que en 1996 se percató que Benjamín García Dávila y Fabián Campos Martínez, ex comandante de la PJF adscrito a Quintana Roo, se frecuentaban mucho con Ramón Alcides Magaña, El Metro, y en sus reuniones se hablaba de embarques de cocaína que tenía que proteger Fabián Campos.

Este mismo testigo señala que acompañó a Benjamín García Dávila en diciembre de 1998 a recoger a un agente de la Unidad especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de nombre Mario Silva, El Animal, quien le proporcionaba información a García Dávila de los operativos que se realizarían en Cancún. La detención de este ex agente de la UEDO, evidenció la protección institucional a favor de la organización de Juárez, particularmente del ex director operativo de la UEDO, Cuauhtémoc Herrera Suastegui, quien a la postre sufriría un atentado en marzo del 2000, en la Ciudad de México; prácticamente, unos meses después de haber renunciado a la PGR y haberse iniciado una averiguación previa en su contra por delitos contra la salud y colaboración con la organización de Juárez.

Las sospechas sobre la presencia de narcotraficantes en Quintana Roo surgieron a raíz de la detención del general Gutiérrez Rebollo, señalado como protector de Amado Carrillo. Sin embargo, fue a partir de junio de 1998, que se profundizaron las líneas de investigación en la entidad, debido que desde 1993 se detectó que ingresaban grandes cantidades de cocaína procedente de Sudamérica. En toda esta historia de vidas cruzadas, Samuel González, director de la Unidad especializada contra la Delincuencia Organizada, fue acusado de inventar pruebas en el Caso Cancún, que fueron derrumbadas en el caso que se llevó en contra de los empresarios Irving y Eric Trigo Cegarra, acusados de lavar dinero de la organización de Juárez.³¹⁹

De acuerdo con la resolución del juez, no había elementos suficientes de prueba para condenar a estos empresarios. En un reciente libro publicado Irving Trigo Cegarra, da cuenta de la experiencia de su detención, encarcelamiento y presunto involucramiento en actividades del narcotráfico. En una parte de su libro el empresario narra un dato el día de su detención, cuando es entrevistado por Samuel González, director de la UEDO:

“... ve estos expedientes, son de Liéban Saénz, ¿tú sabes quién es ese cuate, verdad?, y volteó a ver a (Cuauhtémoc) Sánchez Magallán (ex delegado de la PGR en Campeche) en y le dijo: ¿Ya le contaste? El otro atónito, y como que aún no le caía el veinte, le dijo que no. Después me dijo: ¿Sabes quién es este hijo de la chingada? Lógicamente le contesté que no, que ni siquiera lo había escuchado mencionar, entonces me dijo: Trabaja en la Presidencia de la República, está metido hasta las manitas con el cártel de Juárez, ya lo interrogué en las oficinas junto con (Mariano) Herrán Salvatti, y casi lo hice que se

³¹⁹ Cfr. Ravelo, Ricardo, “El atentado contra Herrera Suastegui, vinculado a una red de complicidades encubiertas dentro de la PGR” en *Revista Proceso*, No. 1221, México, marzo de 2000, p. 13.

zurrara del miedo, lo tengo agarrado de los huevos, pero de nada sirve todo este basurero, sin la firma de un testigo protegido...

... Si acusas a Mario Villanueva te puedo ayudar con lo que ya te he dicho, ¿cómo ves? Me urge chingar a Villanueva, apóyanos, te conviene, piénsalo. Samuel se dirigió a su ayudante Cuauhtémoc y le dijo: Preparen todo como ya quedamos, metan los papeles del expediente y cuando esté listo me avisas para que traigan nuevamente a este cabrón, para que firme. Siguieron hablando de personas, de operativos en Cancún, hablaron de Cuauhtémoc Herrera Suastegui, de que no había pruebas en su contra, pero que ya le estaban siguiendo los pasos.³²⁰

En el mismo documento, Irving Trigo Cegarra señala la insistencia de estas autoridades de involucrar en el expediente PGR/UEDO/056/98 los nombres de 16 generales: Evandoro García, Jesús Beltrán Guerra, Gastón Menchaca Arias, Reynaldo del Pozo, Alvarez Nahara, Oliver Cen, Portillo Leal, Bárcena Ríos, García Ochoa, Acosta Chaparro, Quirós Hermosillo, Maldonado Vega, Roberto Miranda, Curiel García, Tapia García y Murillo Soberanis.

Sin embargo, en el caso del general Mariano Maldonado Vega reconoce públicamente sus entrevistas con Amado Carillo.³²¹ Por la misma causa penal, en septiembre de 2000 fueron detenidos los generales Quirós Hermosillo y Acosta Chaparro

Unos meses antes, en febrero de 1999, en pleno apogeo del caso Cancún, fueron detenidos o sujetos a arraigo la ex directora de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, Daysi Baesa; los ex subdirectores de la policía judicial, Oscar García Dávila, Manuel Salinas Pérez y Ricardo Marín Carrillo y el empresario hotelero, Fernando García Zalvidea. Un mes después, el 27 de marzo de 1999, el aún gobernador de Quintana Roo, a pocas horas de terminar su mandato y su fuero, se dio a la fuga, sin saber aún su paradero. Villanueva fue aprehendido en abril del 2001

Al cerrar el caso, obviamente, queda un amargo sabor de boca. La realidad, a ciencia cierta, nunca se sabrá. Por un lado, queda en entredicho el verdadero sentido de las investigaciones del caso Cancún -como muchos otros más-, ya que no se tiene claro si intervinieron intereses personales -como el de Samuel González que quería ser procurador- para inculpar, en una gran cacería de brujas, a diferentes personajes del régimen político -aprovechando la coyuntura abierta a raíz de su deterioro y evidente falta de legitimidad- o si, en el colmo de la ineficacia jurídica, los empresarios Trigo Cegarra salieron libres de un proceso del que, efectivamente, eran culpables.

³²⁰ Cfr. Morita, Martín, "Documentan en un libro intentos de la PGR por ligar al narco a priistas y a generales" en Revista *Proceso*, No. 1241, México, agosto de 2000, p. 43.

³²¹ En Proceso 1097, se señala que se entrevistó en cinco ocasiones con el extinto Amado Carillo Fuentes, negó categóricamente que haya impartido instrucción a elementos de seguridad del citado narcotraficante. Manifestó que Amado Carrillo se mostró muy agradecido por su intervención cuando fue detenido por personal militar ya que, debido a su intervención, el narcotraficante consideraba se le había salvado la vida porque ya no fue golpeado ni torturado. Corro, Salvador y Marín, Carlos. "El periodista Rafael Pérez Ayala (asesinado y encausado)". Op. Cit., p. 23

3.4.5 La operación Sellamiento de Fronteras.

A mediados de 1998, la Procuraduría General de la República, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina instrumentaron un programa denominado "Sellamiento de Fronteras". El principal objetivo de este programa fue reducir el nivel de ingreso de drogas, armas e inmigrantes en la frontera sur y en las costas y litorales del país. El programa ubicó cuatro puntos básicos de sellamiento: La frontera sur, Península de Yucatán, Mar de Cortés y Península de Baja California

De acuerdo con la SDN, el programa de Sellamiento supone un nuevo esquema de coordinación interinstitucional, el cual consiste en el intercambio de información y la coordinación de operaciones, para un mejor empleo de los medios disponibles. Al igual que la PGR, el Ejército y la Armada de México a partir de este programa han diversificado sus unidades y equipamiento, a nivel terrestre, aéreo y marítimo. Los puntos de intercepción se han materializado en puestos de vigilancia, bases de operaciones costeras, puntas de revisión carreteros y bases de operaciones mixtas.³²²

En el caso del Ejército mexicano, la adecuación de su despliegue militar se ha dado de la siguiente forma:

- Se reestructuró la división territorial militar, descentralizando funciones en 12 mandos *territoriales de región, de los que dependen 44 mandos de Zona Militar*
- Se reubicaron hacia las fronteras norte y sur, 21 regimientos de caballería motorizados, así como 45 batallones de infantería hacia las áreas de alta incidencia en el cultivo de enervantes.
- Se crearon más guarniciones militares y se fortaleció su carácter operativo con la creación de 24 compañías de infantería no encuadradas.
- Se complementó la organización del 1 Cuerpo de Ejército con la 1ª Brigada de Infantería independiente en San Miguel los Jagüeyes, México.
- Se reorganizó el arma blindada en cuatro Brigadas Blindadas.
- Se crearon la 4ª. Y 5ª. Brigadas de infantería ligeras, desplegadas en el Bajío y sur del país.
- Se creó el cuerpo de Policía Militar con 3 Brigadas de Policía Militar, un GAFE, compañías regionales de policía militar y el centro de producción canina.
- Las unidades de policía militar se integraron a las actividades tácticas que realizan las unidades de armas, actuando como elementos de contención.
- Se incrementó la movilidad de los batallones de infantería, dotándolos de vehículos de 6.5 toneladas, que permiten el transporte motorizado de dos agrupamientos tácticos.
- Las corporaciones ubicadas en áreas de la operación Sellamiento, se les dotó de 6 CLES

³²² SDN *Exposición temporal* <http://www.Secretaría.de.la.Defensa.Nacional.gob.mx/presenta/estruc-mil.htm> p.7 de 16

para incrementar su movilidad y capacidad de reacción.

- Se crearon 3 regiones aéreas para ejercer un mayor control operativo del espacio aéreo mexicano.
- Se fortalecieron 19 bases aéreas militares, 8 estaciones aéreas militares, 2 alas, 5 grupos y 23 escuadrones aéreos –de los cuales un promedio de 15 son destinados a operaciones de erradicación–.
- Se adquirieron en 1999 para efectuar reconocimientos aéreos 76 aviones CESSNA 182 SKY Lane, para la localización de cultivos.

De acuerdo con esta misma fuente, la SDN destina diariamente para operaciones de intercepción y erradicación 25,000 elementos con el apoyo de 80 aviones y 47 helicópteros, 1,369 vehículos, 121 binomios canófilos, 252 lanchas y 362 equipos de radio. La SDN destina 16% de su presupuesto total a las operaciones contra el narcotráfico.³²³

Respecto a la Armada de México, en 1999 se destinaron para la lucha contra las drogas tres embarcaciones ligeras de guerra "Clase Centenario", dos patrullas "Clase Caribe", dos fragatas con plataformas para helicópteros, adquirió cuatro aviones Antonov con radares de 200 millas de alcance, cámaras infrarrojas de visión nocturna y cuatro helicópteros de patrulla costera para el Golfo de México. También, casi al final del sexenio de Zedillo, la Secretaría de Marina había construido 8 cañoneros tipo Holzinger para la lucha antinarcóticos.³²⁴

La mayoría de los costos de este equipo militar fue financiado por una fuente poco usual: El Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo detalla Jorge Luis Sierra. En el 2000, los recursos provenientes del SNSP fueron aplicados en el caso de la SDN, para adquirir tecnología de vigilancia aérea y, en el caso de la Marina, terminar la construcción de dos buques cañoneros clase Holzinger. En el 2000, para la SDN se adoptó un gasto de 20 mil 400 9 millones de pesos y para Marina, 7 mil 971.6 millones de pesos, que en ambos casos aumentaron 5.4 y 5.5 % respecto al ejercicio fiscal de 1999.³²⁵

Los cuerpos policíacos destinaron, de acuerdo con fuentes oficiales, 20,291 elementos, 1 mil 378 vehículos terrestres, 50 aviones y 30 buques para el combate al narcotráfico y el programa de Sellamiento de fronteras.³²⁶ En el caso de la PGR, en 1999 se adquirieron 24 helicópteros, cinco nuevos sistemas mobile search, 21 equipos body search y 30 busters, que detectan la presencia de material y estructura diferente a los objetos revisados.³²⁷

³²³ Ibid. P 2 de 16

³²⁴ Alegre, Luis. "Construyen buques en combate a narco" en *Reforma*, 7 de marzo de 2000, p 15A. Vid. Carrillo, Pablo César "Interceptan en mar 67% de cocaína" en *Reforma*, 27 de enero de 2000 p 10A

³²⁵ Sierra, Jorge Luis "El gasto militar" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca Siempre lejos Las fuerzas armadas en* Op cit. p.66.

³²⁶ Carrillo, Pablo César "Aumentan en 167% recursos antinarco" en *Reforma*, 27 de enero de 2000, p 10A

Con todo y esto, sin embargo, la asignación de presupuesto en el 2000 para la PGR descendió en 6.7%, respecto al ejercicio fiscal 1999, al recibir 350 millones de pesos por asignaciones federales. Por el contrario, unidades militarizadas como la PFP absorbieron en el 2000 la mayor parte de los 5 mil 575.9 millones de pesos destinados a dependencias federales del SNSP.³²⁸ Como se observa, las fuerzas armadas absorben una parte importante de los recursos financieros policíacos, financiadas por el SNPSP.

Erradicación. En materia de erradicación, la PGR y la SDN han empleado 73 helicópteros UH-1H en esta tarea, se han adquirido 76 aviones tipo CESSNA 182 y la reciente adquisición de 24 helicópteros fumigadores.³²⁹ El Sistema Estadístico Uniforme de Control de Drogas (SEUCD), perteneciente a PGR, señala que de diciembre de 1994 a noviembre de 1999, de las 120,083 hectáreas erradicadas de marihuana, el 74% fue realizado por la SDN y el 26% por PGR. Respecto a la amapola, en el mismo período se erradicaron 80,714 hectáreas, 76% por parte del Ejército y 24% por PGR, como se muestra en la gráfica 7 y 8.³³⁰

De acuerdo con la SDN, con el nuevo despliegue y desarrollo de operaciones el Ejército logró, de diciembre de 1994 a junio del 2000, un superávit acumulado del 89% en la erradicación de marihuana y del 48% en amapola, en relación con lo realizado en el sexenio anterior.³³¹

Esta información, sin embargo, es cuestionable. La productividad de las plantas de marihuana y de amapola, a través de mejoras genéticas, se ha incrementado. Se estima que en algunos puntos cada hectárea de marihuana alcanza a producir 500 kilogramos en promedio. México es la fuente productora del 29% de la heroína y el 70% de la marihuana que Estados Unidos importa.

Intercepción. En materia de aseguramientos de drogas, el SEUCD señala que de diciembre de 1994 a noviembre de 1999, se aseguraron 131.3 Ton. de cocaína, de las cuales PGR aseguró 45%, SDN 20%, Marina 25% y PFC 9%, como se muestra en la gráfica 9. Respecto a la marihuana, en el mismo período fueron asegurados 5,254 Ton., de los cuales correspondió a PGR 50%, SDN 41%, PFC 5% y SM 3%, según se observa en la gráfica 10. Finalmente, el 98% de la heroína asegurada, de dic 1994 a nov. 1999 -1.019 Ton.-, 98% fue asegurada por PGR, como se señala en la gráfica 11.

En 1999 por vía terrestre la PGR y el Ejército aseguraron 3.15 toneladas de cocaína, es decir, 33% del total anual asegurado. El 67% restante -esto es, 23 toneladas-, fue asegurado por SM vía marítima en sólo tres embarcaciones pesqueras. Este fenómeno, sugiere que el reforzamiento del control de las fronteras terrestres y aéreas ha provocado el uso recurrente de la vía marítima, con sus

³²⁷ Caballero, Sergio. "Satisface colaboración antinarco a McCaffrey" en *Reforma*, 11 de febrero de 2000, p.6A

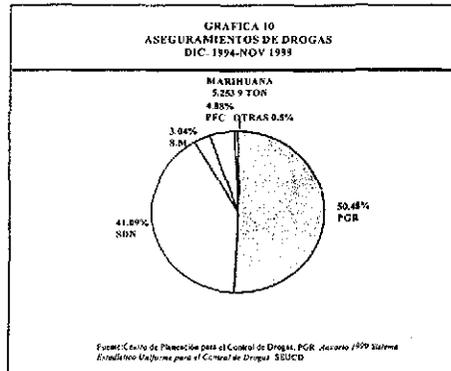
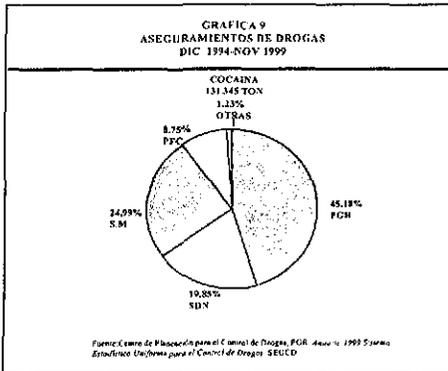
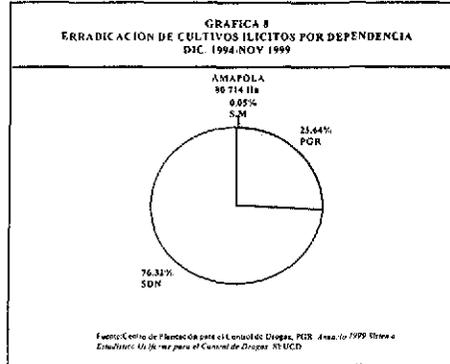
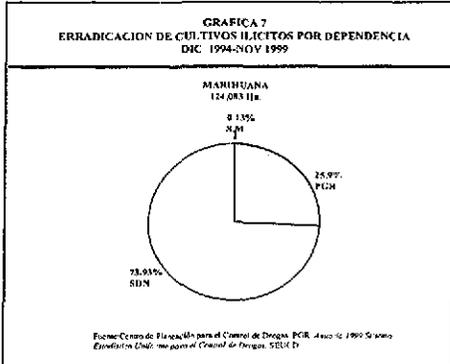
³²⁸ Sierra, Jorge Luis. "El gasto militar" en *Global Exchange (Comp) Siempre cerca, Siempre lejos. Las fuerzas armadas en*. Op. cit. p.67-68.

³²⁹ SDN. *Exposición temporal*. Op. Cit. p 4 de 16.

³³⁰ CENDRO *Anuario 1999 Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD)*. PGR, 1999 P 20-21

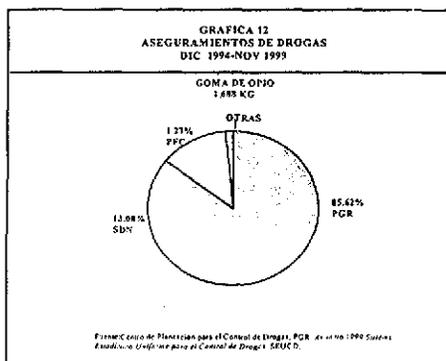
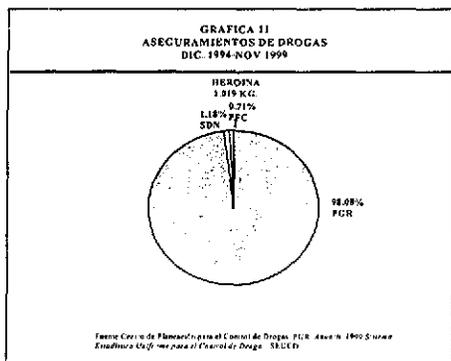
³³¹ SDN. *Exposición temporal* Op. Cit. p 6 de 16.

consecuentes efectos para México. Como la misma SDN reconoce, esto ha provocado que las organizaciones de narcotraficantes hayan recurrido al empleo de la ruta marítima y que también aumente el número de ilícitos aéreos en países centroamericanos.³³²



³³² Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



También los datos en materia de intercepción no son nada alentadores. Fuentes norteamericanas señalan que el consumo anual de cocaína en Estados Unidos es de 300 Toneladas métricas. En México de diciembre de 1994 a noviembre de 1999 sólo se aseguraron 131 Toneladas; es decir, en cinco años sólo se aseguró el 8% del total, cuando por México, como se ha señalado, circula el 55% de la cocaína que se consume en esa nación

En un sentido más preciso, la creación de este programa de Sellamiento es explicable, en gran parte, por la enorme presión del gobierno norteamericano, que ha venido insistiendo en la tesis que señala que “el 55% de la cocaína que entra a Estados Unidos pasa por México” De acuerdo con el *International Narcotics Control Strategy Report 1999*, México continúa siendo la principal ruta de tráfico de drogas a los Estados Unidos. Esta publicación señala que durante 1999, se detectó un aumento de actividades de tráfico de drogas en las costas del Pacífico mexicano, a través de lanchas rápidas y buques, así como corredores marítimos.³³³

El gobierno mexicano ha respondido tratando de cumplir con todas las exigencias de la cooperación: nuevas unidades antinarcóticos, leyes contra el crimen organizado, el lavado de dinero y de precursores químicos. Una muestra de ello, como se ha visto, es que el Programa Sellamiento de Fronteras ha requerido de un alto incremento del presupuesto federal para la compra de equipo especializado que fortalezca la vigilancia de las fronteras mexicanas, así como la militarización de determinados puntos estratégicos. De 1999 al 2000, el gobierno mexicano incrementó en 167% su presupuesto para combatir el tráfico de drogas, al pasar de 1 mil 607 millones de pesos a 4 mil 267 millones.³³⁴ Sin embargo, su eficacia se ha visto severamente cuestionada, en función de los magros resultados tanto en instituciones militares como civiles.

³³³ Office of National Drug Control Policy *National Drug Control Strategy 1999* United States of America/ONDPCP <http://7www.whitehousedrugpolicy.gov/> p.1 of 7

³³⁴ Carrillo, Pablo César. “Aumentan en 167% recursos antinarcos”. Op Cit p 10A.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En el caso de PGR, a pesar de lo sofisticado del equipo, el Informe del Programa Nacional para el Control de Droga 1999 muestra que los equipos terrestres Mobil Search localizaron más indocumentados que kilogramos de cocaína. Observemos las siguientes cifras: En 1999 los cinco equipos distribuidos en el país sólo localizaron 217 kilogramos de cocaína; por el contrario, detectaron a 338 indocumentados.³³⁵

En el caso de las fuerzas armadas los costos han sido de otra índole. Los costos institucionales que para el Ejército Mexicano ha representado librar esta batalla, le ha dejado como saldo el involucramiento de sus jefes y oficiales en casos de corrupción que han dañado su imagen institucional y roto el mito de la incorruptibilidad de las fuerzas armadas. En el mediano plazo, la sobrecarga de la misión de las fuerzas armadas -como señala Manaut-, y lo más importante, la deformación de su verdadera función encomendada dio como resultado que el régimen postrevolucionario -y a ahora el nuevo régimen sentado en una democracia de tipo electoral-, exhiba la parte más punitiva del combate a la drogas.

Por otra parte, aun cuando la operación sellamiento, de acuerdo con declaraciones de Barry McCaffrey, no sólo pretende confiscar la cocaína antes que llegue a Estados Unidos, sino también antes que llegue a México, en la realidad la operación ha comenzado a mostrar severos efectos nocivos para la salud de los mexicanos. La razón de este problema, radica en la creciente dificultad para que la droga acceda a la frontera norteamericana, lo que ha comenzado a crear -donde anteriormente eran puntos de paso de droga en México- verdaderos mercados locales de consumo de cocaína.

Al respecto Jorge Luis Sierra señala que en la medida que se encarecieron los costos para transportar la cocaína y heroína sudamericanas hacia el mercado estadounidense, los narcotraficantes elevaron sus cuotas de participación y comenzaron a saturar de drogas el mercado interno. Es decir, los narcotraficantes mexicanos han logrado promover la creación de un mercado interno de drogas, por lo que México se ha empezado a convertir en un lugar donde ocurren todas las facetas del fenómeno del narcotráfico: Producción, distribución y consumo de drogas.

Los saldos negativos de esta batalla, de acuerdo con el Consejo Nacional de Adicciones, se resumen en el aumento en el consumo de narcóticos en México. Un diagnóstico de Consumo de Drogas presentado en 1999 por la Secretaría de Salud, revela que el uso de la cocaína se triplicó en cinco años, y el de drogas ilícitas aumentó 30 por ciento. Además, el estudio concluye que la edad de inicio es cada vez más temprana y la mayoría de los consumidores son varones jóvenes. La marihuana sigue siendo la droga de preferencia, y el uso de la cocaína va en aumento.³³⁶

Por otra parte, la ausencia de un verdadero sistema de tratamiento de adicciones en México ha

³³⁵ Idem.

³³⁶ Medina, Ma Elena "Demandan fortalecer la atención para adultos" en *Reforma*, 14 de febrero de 2000, p 24A

provocado que no existan mecanismos de prevención y atención a las adicciones. Es necesario, como reconoció la ex presidenta del Consejo Nacional de Adicciones (Conadic), Haydeé Rosovsky, realizar una gran reforma legal, establecer una red de centros de tratamiento y tener un programa de tratamiento en cárceles, ya que de acuerdo con su experiencia, el actual Código Penal no hace obligatorio el tratamiento para adictos, como sí se establece en Estados Unidos.

Reiteradamente, diversos estudios sobre prevención de adicciones, han demostrado que la política de prevención de adicciones es mucho más efectiva y menos costosa que los programas de interdicción. Así lo señala un estudio de la RAND, *Controlling Cocaine: Supply Versus Demand Programs* realizado en 1994.³³⁷

³³⁷ Falco, Mathea "Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas". Op. cit. p 6 de 8

Conclusiones

El concepto de seguridad nacional, desde su origen hasta nuestros días, ha representado un cuerpo doctrinario políticamente poderoso. Aun en los intentos por reconceptualizarlo su alto contenido estratégico ha limitado a sus componentes no militares. Y es que en su evolución histórica, la fortaleza del poderío militar de las naciones ha afectado su composición haciéndolo una categoría bélica que justifica el uso de la fuerza.

Como se ha señalado, la definición de seguridad nacional no es neutra o inmutable. Por el contrario, puede entenderse mejor cuando es tipificada como una categoría política-bélica en constante tránsito, donde el espectro de amenazas a una nación está sujeto a la interpretación política y operativa de los regímenes frente a situaciones históricas particulares.

Así, el valor interpretativo del concepto depende de los determinantes estratégicos e institucionales y de la diversidad de situaciones que los regímenes y estados enfrentan, lo que lo convierte en un concepto débil, ambigüamente definido, pero políticamente poderoso. Esta misma ambigüedad hace que queden latentes dos vicios de origen: 1) El peligro que se intente combatir las amenazas que ponen en riesgo la estabilidad del régimen político, por encima de los de la nación; 2) No todas las amenazas a la seguridad nacional o del régimen tienen un origen militar, por lo que queda abierta la posibilidad de dar respuestas militares a asuntos de seguridad de naturaleza distinta.

En el caso del régimen postrevolucionario, la tipificación del narcotráfico como asunto de seguridad nacional conlleva ambos vicios:

1. El régimen político surgido de la Revolución creó desde sus inicios un tipo de cooperación político-criminal segmentada, puntual y sistémica con los traficantes de drogas, que perduró hasta la decadencia de este régimen a través de arreglos situacionales. Primero, estos arreglos situacionales se dieron a partir del impulso de las estructuras de poder político regional a las organizaciones de traficantes de drogas, lo cual permitió su rápido y extensivo crecimiento.

Una vez creado el andamiaje político-burocrático del régimen, este proceso constitutivo cedió su lugar a tres momentos determinantes en la historia del poder político y el narcotráfico en México (el crecimiento de la producción de enervantes con la Segunda Guerra Mundial; el desarrollo y caída de la DFS y la entrada de las fuerzas armadas a la guerra contra las drogas). Estos tres momentos, finalmente terminaron gestando a nuevos actores en la esfera del narcotráfico. Cabe señalar, que dichos eslabones de conexión entre el régimen político y organizaciones de drogas se habrían dado a través de un marco de control político del régimen postrevolucionario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, en la última etapa, iniciada a mediados de los 80, el declive del régimen político coincidiría con el incremento de poder de los traficantes de drogas, los cuales terminan rebasando los límites establecidos en las líneas de cooperación político-criminal.

La falta de reconocimiento por parte del régimen de estas redes de colaboración de origen y la creciente presión norteamericana a partir de la década de los 80 con la escalada contra las drogas de Reagan, conllevó a que el tema del tráfico de drogas fuese elevado en 1987 a la categoría de asunto de seguridad nacional, cuando contra el que atentaba era contra los intereses del régimen, pues exponía sus formas más viciadas de corrupción política.

Una visión de conjunto, nos permite apreciar que esta estrategia contra las drogas tiene sus orígenes en los primeros años del siglo XX. En esta época, el surgimiento del paradigma antidrogas estuvo rodeado de dos circunstancias que han marcado, substancialmente, su evolución hasta nuestros días. Por una parte, la necesidad del régimen surgido de la Revolución de distanciarse de la laxitud moral del consumo de enervantes en el porfiriato. Y por otra, las crecientes presiones del gobierno norteamericano por establecer convenios internacionales que tipificaran como delito el consumo y, en mayor medida, el tráfico de sustancias capaces de alterar los sentidos.

Ambas condiciones, en estricto sentido, perfilaron la estrategia antidrogas del régimen postrevolucionario en el mediano y largo plazo sustituyendo el modelo sanitario-preventivo lo que, por supuesto, provocó deficiencias en dicha estrategia. La mayor debilidad de ésta fue no haber reconocido determinados procesos constitutivos, como la cooperación político criminal que, desde su origen, estableció el régimen surgido de la Revolución con el narcotráfico, entretejido a través de padrinzagos políticos. Hoy en día se combate lo que el régimen postrevolucionario gestó

Otro cara de la misma moneda se dio en función de la elaboración discrecional de la agenda de seguridad nacional del régimen. En ella, el régimen postrevolucionario decidió qué era y no un asunto de seguridad, por lo que dicha agenda nunca fue representativa de los intereses de la sociedad mexicana. Huelga decir, que fue dejado un vacío importante en los componentes de representación y legitimidad política, que no hizo creíble su mandato para señalar al tema del narcotráfico como un problema que atentaba contra los intereses de la nación.

En este mismo orden expositivo, la falta de una explicación sólida acerca de porque el narcotráfico era un problema de seguridad nacional radicó en la carencia de mecanismos de rendición de cuentas y regulación pública, tanto legislativos como judiciales, que limitaran el amplio espectro de discrecionalidad en la identificación de las amenazas y en el ejercicio de la represión. El discurso gubernamental del régimen postrevolucionario nunca explicó el vínculo entre el narcotráfico y la seguridad nacional. Como por efecto de la misma inercia

gubernamental, el continuo semántico fue establecido

2. A partir de su definición como asunto de seguridad nacional, la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas ha venido haciéndose más sustantiva. En la práctica, dos factores han intervenido para que esto suceda. En lo externo, la creciente presión norteamericana en la lucha antidrogas. En lo interno, la propia erosión de las certezas autoritarias del régimen posrevolucionario, que en el 94 se revelan a través de las muestras de violencia política y criminal. Ambos factores, han traído costos institucionales para las fuerzas armadas mexicanas, pues han sido utilizadas políticamente y recurrido a ellas para el desempeño de misiones como la guerra contra las drogas

En el corto plazo, a las fuerzas armadas le ha costado el involucramiento de sus jefes y oficiales en casos de corrupción, lo que ha dañado su imagen institucional. El mito de la incorruptibilidad de las fuerzas armadas también se ha venido abajo. Y aun cuando para especialistas como Benítez Manaut, el régimen posrevolucionario reconoció la corrupción e ineficiencia de la administración de justicia y la acción de los cuerpos de seguridad empleando a las fuerzas armadas para su combate, esta misión no se dio calculando los verdaderos costos y límites que conlleva, lo que ha terminado por minar su institucionalidad.

En el mediano plazo, la sobrecarga de las misiones internas de las fuerzas armadas como señala Manaut, y lo más importante, la deformación de su verdadera función encomendada dio como resultado que el régimen posrevolucionario, y a ahora el nuevo régimen, rezagaran el aspecto preventivo de las políticas antidrogas. En la práctica, los gastos en la guerra contra las drogas no han justificado sus altos costos. Veamos dos ejemplos. Primero, las políticas de interdicción han terminado por generar mercados locales de consumo de drogas en México, aumentando de manera importante el consumo de drogas. Un diagnóstico de Consumo de Drogas presentado en 1999 por la Secretaría de Salud, revela que el uso de la cocaína se triplicó en cinco años, y el de drogas ilícitas aumentó 30 por ciento. El estudio concluye que la edad de inicio es cada vez más temprana y la mayoría de los consumidores son varones jóvenes. El uso de la cocaína va en aumento.³³⁸

Segundo, una aproximación a las cifras mostradas por el Sistema Estadístico Uniforme de Control de Drogas del CENDRO/PGR revela que el porcentaje de intercepción y destrucción de cocaína durante el sexenio de Zedillo fue menos del diez por ciento de lo que tradicionalmente se consume en Estados Unidos por año; aun cuando por México transita el 55% de esta droga anualmente. Ello lleva a cuestionar si la política antidrogas del régimen posrevolucionario cubrió las expectativas planteadas en función de su impacto social y delictivo y de costos institucionales.

³³⁸ Medina, Ma. Elena. "Demandan fortalecer la atención para adultos" en *Reforma*, 14 de febrero de 2000, p 24A.

Como se ha señalado, el control de las políticas antidrogas estadounidenses aunada a la saturación de las misiones internas de las fuerzas armadas ha traído el mayor de los costos políticos para México: El tránsito de las fuerzas armadas al centro del escenario político. Este desplazamiento, por sí mismo, adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que se da en la lógica de una transición política de un Estado mexicano con un andamiaje institucional atrasado, con sistemas de impartición y procuración de justicia corruptos y con estructuras civiles débiles.

Con la llegada del nuevo régimen las expectativas de un cambio en la política antidrogas eran altas. Sin embargo, los ajustes realizados no han sido estructurales. El presidente Fox ha señalado, en forma general, mecanismos de rendición de cuentas. A pesar de ello, la ausencia de definiciones claras en una coyuntura que requiere de directrices, habla de una falta de precisión y definición respecto a las misiones y políticas de seguridad nacional del nuevo régimen. En la coyuntura, el nuevo régimen ha optado por el viejo modelo de políticas antidrogas, que ya ha mostrado sus debilidades de fondo.

Durante sus últimas décadas, el régimen pos-evolucionario respondió a la presión norteamericana tratando de cumplir con todas las exigencias de la cooperación: nuevas unidades antinarcóticos, leyes contra el crimen organizado, el lavado de dinero y de precursores químicos. Hoy en día, el nuevo régimen hereda un sistema de procuración de justicia nada halagador; recibe un sistema que ha incorporado leyes y estructuras para detener la producción y el tráfico de drogas con un sistema de administración de justicia discrecional; una tendencia creciente hacia la militarización de las fuerzas policíacas y niveles más altos de violencia al interior de las organizaciones criminales y contra los fuerzas del Estado.

Hereda, a su vez, cuerpos policíacos que han venido operando en una lógica clientelar, donde la lealtad política se otorgaba a cambio de impunidad y de cierta autonomía para operar con organizaciones criminales; cuerpos poco profesionales que se consolidaron en la lógica del régimen postrevolucionario como instrumentos privilegiados de represión y corrupción.

Sin embargo, la falla más grande heredada del viejo sistema político es el rezago de los procesos judiciales y la amplia discrecionalidad de las autoridades en el manejo de los procesos, en contraste con el endurecimiento de las penas impuestas. En pocas palabras, el nuevo régimen carga ahora con los costos de políticas erradas de seguridad.

En el exterior, el nuevo régimen no deja de ser visto por el gobierno norteamericano como una democracia electoral incipiente, en la que prevalecen importantes redes de organizaciones criminales en complicidad con amplios grupos policíacos y de poder político; donde el crimen organizado representa una amenaza particularmente seria a los intereses norteamericanos.

En el caso norteamericano el tema de las drogas como un asunto de seguridad nacional es obvio. En

el caso del régimen de Fox, el narcotráfico como asunto de seguridad nacional necesita ser revisado a la luz de los altos costos institucionales; es decir, es necesario hacer un ejercicio de reflexión sobre la carga ideológica, la saturación de las misiones internas de las fuerzas armadas y la *necesaria profesionalización de los cuerpos policíacos*.

En una visión de conjunto, el presidente parece ignorar, como lo señala Elubiel Tirado³³⁹, que la ausencia de definiciones es lo que lo podría llevar a perder una guerra, aun antes de llegar al campo de batalla. Y las cosas parecen apuntar hacia allá. En el corto plazo, la tendencia predominante para el nuevo régimen es seguir fortaleciendo el viejo modelo de políticas antidrogas.

Es determinante, en este sentido, la presencia de definiciones, estrategias y políticas antidrogas alternas al actual modelo. En principio, como todo cambio de régimen exige, se trata de sentar las bases para la construcción de nuevas instituciones políticas que sirvan de marcos reguladores para normar a quienes controlan la fuerza, la seguridad y los aparatos de inteligencia de la nación. El régimen, los partidos, el Congreso y la sociedad deben tener presente la creación de una Ley de Seguridad Nacional, que transparente la acción de los cuerpos de inteligencia y seguridad nacional, así como los criterios de definición utilizados para la identificación de las amenazas a la nación.

Las fuerzas armadas, hoy en día, se encuentran atrapadas en las contradicciones heredadas del régimen postrevolucionario. Sobrepasados en sus tareas internas requieren abandonar los compromisos del antiguo régimen en su mayoría ajenos al país. Al mismo tiempo, que deben de crearse cuerpos policíacos profesionales que sean el primer frente para combatir el aspecto punitivo de la lucha contra las drogas.

Por otra parte, la creación de un modelo acercado a la prevención de las adicciones podría equilibrar la carga presupuestal hacia el actual modelo de políticas antidrogas. Es evidente, que los enormes gastos de recursos en la parte punitiva no ha sido justificado con mecanismos de evaluación pública que den cuenta de la eficacia del sistema en la prevención del crimen. Sobra decir, que en diversos estudios el paradigma de prevención de adicciones ha demostrado reiteradamente que es más efectivo y menos costoso que los programas de interdicción.

³³⁹ Tirado, Elubiel. *Proceso 1245*, septiembre del 2000, México, p 15

Bibliografía

1. Aguayo Quezada, Sergio "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida* México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
2. Aguayo, Sergio; Michael Bagley, Bruce y Stark, Jeffrey. "Introducción México y Estados Unidos: en busca de la seguridad" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida* México, Siglo Veintiuno Editores, 1990
3. Arquilla, John; Ronfeldt, David, et al. "Networks, Netwar and information age terrorism" in Khalilzad, Zalmay M., and White, John P. (Ed) *The changing role of information in warfare* Santa Monica, California, RAND Contract No. F49642-96-C-0001, Arroyo Center, 1999.
4. Asmus, Ronald D *The new US strategic debate* Santa Monica, California, RAND Contract No.MDA903-91-C-0006, Arroyo Center, 1994.
5. Astorga, Luis. *El siglo de las drogas* México, Plaza y Valdés 1998.
6. Astorga, Luis. *Mitología del narcotraficante en México*. México, Plaza y Valdés/UNAM, 1996
7. Azar, Edward E y Moon, Chung-in. *National security in the third world. The management of internal and external threats* Inglaterra, Center of International Development and Conflict Management, 1988.
8. Bayley, John y Godson, Roy. *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la Región Fronteriza* México, Grijalbo, 2000.
9. Bagley, Michael Bruce. "The new hundred years war? US national security and the war on drugs in Latin America" en Mabry, Donald J *The Latin American narcotics trade and US national security*. United States of America, Greenwood Press, 1989
10. Benítez Manaut, Raúl. "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo Misiones" en *Seminario Las relaciones civico-militares en el contexto de las nuevas democracias* Colmex, México, s.e., octubre de 1997.
11. Benítez Manaut, Raúl "Introducción" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca, Siempre lejos: Las fuerzas armadas en México* México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria
12. Bertram, Eva; Blachman, Morris; et al *Drug war politics The price of denial* Angeles, Cal, University of California, 1996
13. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia* México, FCE, 1992
14. Brown Michael E. et al (Eds.) *America's strategic choices* Unites States of America, MIT Press, 1997
15. Butler, Shawn; Kahler, Miles (Comp.) *Regional security after the Cold War A conference report. Working paper No 4* San Diego, Cal, Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS)/University of California, November 1993.
16. Buzan, Barry. "Third world regional security in structural and historical perspective" en L. Job, Brian (Ed) *The insecurity dilemma. National security of third world states* United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1992.
17. Buzan, Barry. *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era* Great Britain, Billing and Sons Ltd, 1991
18. C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
19. Cárdenas Gracia, Jaime F *Transición política y reforma constitucional en México*. México, UNAM, 1994
20. Carnegie Endowment National Commission on America and the New World *Changing our ways*. Washington D C, Peake Printers, 1992.
21. Center for International Policy and Latin American Working Group *Just the facts a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America and the Caribbean* Washington, D C., CIP/LAWG, february 1999.
22. Chabat, Jorge. "Drug trafficking in US-Mexican Relations: What you see is what you get" in Bagley, Bruce and Walker III, William O (Eds) *Drug trafficking in the Americas*. United States of America, North-South Center Press/ University of Miami, 1995
23. Dunn, Timothy J *The militarization of the US-Mexico Border, 1978-1992 Low intensity conflict doctrine comes home*. Austin, Texas, CMA Books/University of Texas, 1996

24. E. Klockley, Howe. *Planning for the future U.S. Army in Europe*. Santa Mónica, California, RAND Contract No 3497-A, Arroyo Center, 1992.
25. Elguea, Javier "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida* México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
26. Fazio, Carlos *El tercer vínculo De la teoría del caos a la teoría de la militarización* México, Editorial Joaquín Mortiz, 1997
27. Gaddis Lewis John. *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar american national security policy*. United States of America, Oxford University Press, 1982
28. Gomper, David C; Kugler, Richard L and Libicki, Martin C *Mind the gap Promoting a trasatlantic revolution in Military affairs*. Washington, D.C , National Defense University Press, 1999
29. González González, Guadalupe "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997
30. González González, Guadalupe. *Condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico interdependencia y asimetría Documento de trabajo No 13* México, División de Estudios Internacionales (CIDE), 1993
31. González González, Guadalupe *Economía, transnacionalización y drogas El marco global del problema de la droga en América Latina*. México, CIDE, 1991.
32. Hernández-Vela Salgado, Edmundo *Diccionario de Política Internacional* (2 Tomos) México, Porrúa, 2002
33. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *La cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas*. México, IRELA Dossier No 55, octubre de 1995.
34. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México* México, Ed. Océano, 1998
35. J. Romm, Joseph *Defining national security: the nonmilitary aspects*. United States of America, Council on Foreign Relations, 1993.
36. Johnson, David E. *Modern U.S. civil-military relations: wielding the terrible swift sword*. Washington, D.C., Institute for National Strategic Studies/National Defense University Paper No 57, July 1997.
37. Khalilzad, Zalmay M "Strategy and defense planning for the coming century" in Khalilzad, Zalmay and Ochmanek, David A. *Strategy and defense planning for the 21st century* Santa Monica, California, RAND Contract No F49642-96-c-001, Arroyo Center, 1997
38. Khalilzad, Zalmay M. *From containment to global leadership? America & the world after the cold war* Santa Monica, California, RAND Contract No F49620-91-C-0003, Arroyo Center, 1992.
39. L Thorup, Cathryn "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
40. L. Job, Brian. (Ed) *The insecurity dilemma National security of third world states*. United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1992
41. Landau, Saul *The dangerous doctrine. National security and U.S. foreign policy*. United States of America, Westvieww Press, 1988.
42. Lozoya, Jorge Alberto. *El ejército mexicano* México, Colegio de México, 1984
43. Lupsha, Peter A and Schlegel, Kip *The political economy of drug trafficking: the Herrera organization* Albuquerque, New Mexico, Working paper No 2/ The University of New Mexico, November 1980
44. Benítez Manaut, Raúl "Introducción" en Global Exchange (Comp) *Siempre cerca. Siempre lejos Las fuerzas armadas en México* México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria CIEPAC, 2000
45. Manaut Benítez, Raúl. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador* San Salvador, UCA Editores, 1989
46. Manaut Benítez, Raúl *Las relaciones-cívico militares en el contexto de las nuevas democracias*, México, s.e, octubre de 1997
47. Meyer, Lorenzo "Prólogo" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990
48. Morlino, Leonardo "Los Autoritarismos" en Pasquino, Gianfranco (Comp) *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Editorial, 1991
49. Morris, Stephen D *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1992.

50. Organización de los Jefes del Estado Mayor Conjunto. "La postura militar de Estados Unidos para 1987" en Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos *Serie Documentos del CLEE Doc-006-86* México, CLEE, 1986
51. Pérez Montfort, Ricardo. *Yerba goma y polvo Drogas, ambientes y policías en México 1900-1940*. México, Ediciones Era/ Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999.
52. R. Mares, David "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997
53. R. May, Ernest *American cold war strategy interpreting NSC 68* Boston, Bedford Books of St Martín's Press, 1991.
54. Ronfeldt, David y Martínez, Armando "Comentarios sobre la guerra de red zapatista" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (Comp.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997
55. Sandoval Palacios, Juan Manuel. "Las estrategias político-militares del Estado mexicano y del EZLN: seguridad nacional versus soberanía nacional" en Kanoussi, Dora (Comp.) *El zapatismo y la política*. México, Plaza y Valdés Editores, 1998
56. Sandoval Palacios, Juan Manuel. Sandoval Palacios, Juan Manuel *Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México* (En prensa) México, Revista *Espiral*, Universidad de Guadalajara.
57. Sandoval Palacios, Juan Manuel *Sobre el concepto de seguridad nacional y su instrumentación en México*. s l., s e., enero de 1998, s p., 1997.
58. Sartori, Giovanni *Teoría de la democracia I El debate contemporáneo* México, Alianza Universidad, 1991
59. Shapiro, Jeremy. "Information and war: is it a revolution?" in Khalilzad, Zalmay M., and White, John P. (Ed.) *The changing role of information in warfare* Santa Monica, California, RAND Contract No. F49642-96-C-0001, Arroyo Center, 1999
60. Sharp, Gene. "En torno a la definición de la seguridad nacional" en Aguayo Quezada y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
61. Sierra, Jorge Luis "El gasto militar" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca. Siempre lejos Las fuerzas armadas en México* México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria CIEPAC, 2000.
62. Sierra, Jorge Luis "Relaciones México-Estados Unidos y narcotráfico" en Global Exchange (Comp.) *Siempre cerca, Siempre lejos Las fuerzas armadas en México* México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria CIEPAC, 2000
63. Stephen Walt y Edward Kolodziej. Ver. Katzenstein, Peter J (Ed.) *The culture of national security* New York, Columbia University Press, 1996
64. Summers, Harry G. Jr *On strategy, a critical analysis of the Vietnam war* New York, Dell Publishing, 1984.
65. T. Klare, Michael y Kornbluh, Peter. "El nuevo intervencionismo: La Guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta" en T. Klare, Michael y Kornbluh, Peter (Coord) *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80*. México, CONACULTA/Grijalbo, 1990.
66. The National Security Archive. *Possible intentions of mexican drug organizations*. The George Washington University, United States of America <http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/>
67. Toro, María Celia *Mexico's war on drugs Causes and consequences* United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1995,
68. Vélez Quero, Silvia Helena. "La guerra contra las drogas y la frontera México-Estados Unidos" en Del Olmo, Rosa (Coord) *Drogas el conflicto de fin de siglo* Venezuela, Cuadernos de Nueva Sociedad, Ed. Tcxto, 2 semestre de 1997
69. Walker III, William O. "The Bush administration's andean drug strategy in historical perspective" in Bagley, Bruce and Walker III, William O (Eds.) *Drug trafficking in the Americas* United States of America, North-South Center Press/ University of Miami, 1995
70. Zamudio González, Laura *El concepto estratégico de despliegue rápido: una alternativa flexible para la política de seguridad norteamericana durante la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991)* México, CIDE, 1995

Hemerografía

Revistas

1. Aguilar Camín, Héctor "¿Quién mató a Colosio?" en Revista *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996.
2. Aguilar, José Antonio "Las razones de la tormenta. Violencia y cambio político en México" en Revista *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996 P.63-71
3. Albarrán de Alba, Gerardo y Johnston, Beatriz "El memorándum de juicio de la fiscalía estadounidense contra Bartlett, Arévalo y Alvarez del Castillo" en Revista *Proceso* No. 840, 7 de diciembre de 1992
4. Ambríz, Agustín "Autoridades de tres países obtienen más testimonios y amplían pesquisas sobre narcotráfico y lavado de dinero" en Revista *Proceso* No. 1133, 19 de julio del 1998
5. Ambríz, Agustín "Del expediente de Carrera Fuentes: testimonios sobre la relación narco-policía en tiempos salinistas" en Revista *Proceso*, No.1133, México, julio de 1998.
6. Aranda, Julio y Cobián, Felipe "Hijo de un revolucionario zapatista, el general Gutiérrez Rebollo desafió a las autoridades civiles y militares, en aras del poder policiaco en los centros del narcotráfico" en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero de 1997
7. Astorga Luis "El traficante de drogas: la identidad en construcción" en Revista *El Cotidiano* No.95, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-junio 1999
8. Astorga, Luis "Arqueología del narcotráfico" en Revista *Nexos* No. 211, México, julio de 1995, <http://www.nexos.com.mx/archivo-nexos/detalle>.
9. Bagley, Michael Bruce "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas" en *Foro Internacional*, No. 125, México, Colegio de México (COLMEX), julio-septiembre 1991.
10. Beltrán del Río, Pascal "El analista Eric Olson cuestiona la acción militar: no frena el narcotráfico y sí pone en riesgo la democracia y los derechos humanos" en Revista *Proceso*, No. 1085, México, 17 de agosto de 1997 P.22
11. Beltrán del Río, Pascal "El dinero del Cártel de Cali llegó en dos embarques, en abril y junio del 94; pudo ser para inversión o para apoyar la campaña de Zedillo" en Revista *Proceso*, No.965, México, Mayo de 1995
12. Beltrán del Río, Pascal. "Vigente la orden para presentar a Bartlett ante un gran jurado de EU; no creemos que tenga las manos limpias" en Revista *Proceso* No. 1145, 11 de octubre de 1998
13. Cabildo, Miguel "Los vigilantes deben ser vigilados: Aguayo" en Revista *Proceso* No. 1242, 20 de agosto de 2000 P. 22-25
14. Cabildo, Miguel. "Madrazo defiende al Ejército: En mala hora se le está golpeando", en *Proceso* 1245, 10 de septiembre del 2000
15. Center for International Policy and Latin American Working Group *Just the facts: a civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*. Washington, D C , CIP/LAWG, february 1999
16. Corro, Salvador y Marín, Carlos "El periodista Rafael Pérez Ayala (asesinado y encajuelado) y el brigadier retirado Jorge Maldonado (preso en Jalisco); contactos para el arreglo entre Amado Carrillo y el gobierno", en *Proceso* 1097, noviembre de 1997
17. Falco, Mathea. "Adictos al fracaso: la política de EU hacia las drogas" en Revista *Nexos* No. 222, México, junio de 1996 <http://www.nexos.com.mx/archivo-nexos/detalle>.
18. Guerrero Gutiérrez, Eduardo "Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen" en Revista *Nexos*, No. 262, México, octubre de 1999.
19. Gutiérrez, Alejandro. "Francisco Molina, exdirector del INCD, diagnostica el estado mexicano, contaminado por el narcotráfico, militares corruptos podrían controlar los cárteles" en Revista *Proceso*, No. 1083, México, 3 de agosto de 1997. P.14.
20. Jaquez, Antonio. "Las cuentas de la élite política y el narco mexicanos en Citibank" en Revista *Proceso*, No.1273, México, 25 de marzo del 2001
21. Loaeza, Guadalupe "La incertidumbre política mexicana" en Revista *Nexos*, No. 186, México, junio de 1993.

22. Marín, Carlos. "Autoridades de tres países obtienen más testimonios y amplían pesquisas sobre narcotráfico y lavado de dinero" en Revista *Proceso*, No.1133, México, julio de 1998.
23. Marín, Carlos. "Del expediente de Carrera Fuentes: testimonios sobre la relación narco-policía en tiempos salinistas" en Revista *Proceso* No. 1133, 19 de julio del 1998
24. Marín, Carlos. "Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército" en Revista *Proceso* No 1082, 27 de julio de 1997. P 6-15.
25. Marín, Carlos. "Testimonios obtenidos por el Departamento de Justicia: Raúl Salinas Lozano, sus hijos Carlos, Raúl y Adriana, los hermanos Ruiz Massieu y Colosio, ligados a los principales capos" en Revista *Proceso*, No.1059, México, febrero de 1998. P. 6-12.
26. Merger, Anne Marie. "Las investigaciones suizas cumplieron con el objetivo de Carla del Ponte: incautar cuentas de Raúl Salinas" en Revista *Proceso*, No.1147, México, Octubre de 1998.
27. Molina Ruiz, Francisco. "Sólo se nos reconoce la incompetencia" en Revista *Milenio*, No.77, México, febrero de 1999.
28. Monge, Raúl "El exprocurador Morales Lechuga: En 1992, Raúl Salinas fue vinculado al narco, pero no encontramos evidencias" en Revista *Proceso* No 1060, 23 de febrero del 1997, p.21.
29. Monge, Raul. "Los generales Acosta y Quirós, sólo dos ramas de la narco-milicia" en Revista *Proceso* No 1244, 3 de septiembre del 2000.
30. Mora Tavares, Eduardo. *¿Hacia una nueva pax americana? La cooperación militar hemisférica para el siglo XXI Reunión de ministros de defensa en Williamsburg en Semanario Época*, México, No 217, julio de 1995.
31. Morita, Martín. "Documentan en un libro intentos de lo PGR por ligar al narco a priistas y a generales" en Revista *Proceso*, No 1241, México, agosto de 2000 P 43-44
32. Núñez Palacios, Susana. "El narcotráfico y la seguridad nacional" en *Revista del Departamento de Derecho N.33*, División de Ciencias Sociales y Humanidades/UAM-A:capotzalco, mayo-agosto 1996.
33. Ojeda Gómez, Mario. "América Latina ante una nueva agenda internacional" en *Foro Internacional*, No 125, México, Colmex, julio-septiembre 1991.
34. Ortega Pizarro, Fernando "La operación antidroga, un espectáculo, pero no se tocaron las raíces" en Revista *Proceso* No. 420, 11 de octubre de 1984.
35. Ortiz Pardo, Francisco y Puig, Carlos. "El narco mexicano: la sangrienta guerra entre cárteles, el asesinato de Posadas, la colusión de policías, la compra de autoridades" en Revista *Proceso* No 1083, 3 de agosto de 1997. P 6-11.
36. Pérez Montfort, Ricardo "Historias primigenias" en Revista *Nexos*, No 267, México, marzo del 2000.
37. Piñeyro, José Luis "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política" en *Sociológica* No.25, Año 9, mayo-agosto de 1994.
38. Proceso. "Llega a Labastida la sombra del narco que ha tocado a seis gobernadores y al propio presidente Zedillo" en Revista *Proceso* No 1110, 8 de febrero de 1998. P 6-12
39. Proceso. Los generales Acosta y Quiros, sólo dos ramas de la narco-milicia, en *Proceso 1244*, 3 de septiembre de 2000.
40. Puig, Carlos. "El gobierno de Estados Unidos desdena, desecha y hasta oculta información sobre el narcotráfico en México" en Revista *Proceso* No 1060, 23 de febrero del 1997
41. Puig, Carlos "Funcionarios militares mexicanos, en el negocio de las drogas" en Revista *Proceso* No. 640, 6 de febrero de 1989
42. Puig, Carlos. "Severamente censurados, en Washington, los documentos relativos a la lucha antinarcóticos del Ejército Mexicano" en Revista *Proceso* No 1060, 23 de febrero del 1997.
43. Puig, Carlos "Una llamada del embajador Negroponte a Pepe Córdoba y de pronto todo se arregló" en Revista *Proceso* No. 1060, 23 de febrero del 1997
44. R. David, Steven. "Washington y la guerra civil en México" en Revista *Milenio* No.77, febrero 22 de 1999
45. Ramírez, Ignacio. "Capos-militares, vinculación que emergió en el rancho El Búfalo de Caro Quintero" en Revista *Proceso* No 1060, 23 de febrero de 1997

46. Ramirez, Ignacio "Los hampones que se hicieron a la sombra de Durazo siguen en servicio" en Revista *Proceso*, No 361, México, octubre de 1983
47. Ravelo, Ricardo "Con dos testigos protegidos como armas, la PGR intentará por quinta ocasión extraditar a Mario Ruiz Massieu" en Revista *Proceso*, No 1133, México, julio de 1998.
48. Ravelo, Ricardo. "El atentado contra Herrera Suastegui, vinculado a una red de complicidades encubiertas dentro de la PGR" en Revista *Proceso*, No 1221, México, marzo de 2000. P 12-13.
49. Ravelo, Ricardo. "La Dirección Federal de Seguridad: un cuerpo de élite que trabajó en el filo del espionaje, el crimen y la represión" en Revista *Proceso* No. 1120, 19 de abril de 1998 P 7.
50. Ravelo, Ricardo "Mediante la utilización de testigos protegidos se imparte una justicia de privilegios e impunidad" en Revista *Proceso*, No.1135, México, agosto de 1998 P.30-32
51. Sallard, Ramón Alfonso. "La DEA acusará ante un gran jurado a Bartlett, Arevalo y Alvarez del Castillo, afirma Antonio Gárate" en Revista *Proceso* No. 844, 4 de enero de 1993.
52. Sierra, Jorge Luis. "La cúpula militar, infectada por narcotráfico *Proceso 1245*, 10 de septiembre del 2000, p 10.
53. T. Turk, Austin. "La violencia política desde una perspectiva criminológica" en *Violencia y Política*, Revista de Ciencias Sociales Sistema, Madrid España, Fundación Sistema, junio de 1996
54. Vélez Quero, Silvia Elena "La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México" en Revista *El Cotidiano* No 90, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto 1998.
55. Vidal de la Rosa, Godofredo. "Nuevas reflexiones sobre la (in)seguridad nacional mexicana" en Revista *El Cotidiano* No 71, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre 1995
56. Vidal de la Rosa, Godofredo "Reflexiones sobre la seguridad nacional mexicana" en *Sociológica* No 25, Año 9, mayo-agosto de 1994
57. Zoellick, Robert B "A republican foreign policy" in *Foreign affairs* Vol 79, No.1, Council on Foreign Relations, february 2000

Fuentes periodísticas

- 1 AFP. "Culpable la esposa de un Coronel" en *Reforma*. viernes 28 de enero del 2000, p 22^a
- 2 Aguayo, Sergio. "A la luz, secretos de la represión" en Revista *Proceso* No. 1302, 14 de octubre de 2001, p 10-15.
- 3 Aguayo Quezada, Sergio "Suicidio y corrupción" en *Reforma*, 15 de marzo del 2000, p 25A
- 4 Aguilar Camín, Héctor. "La última trinchera" en *La Voz*, 25 de febrero de 1997, p 4.
- 5 Alegre, Luis "Construyen buques en combate a narco" en *Reforma*, 7 de marzo de 2000, p 15A
- 6 Caballero, Sergio "Satisface colaboración antinarco a McCaffrey" en *Reforma*, 11 de febrero de 2000, p.6A
- 7 Carrillo, Pablo César. "Aumentan en 167% recursos antinarco" en *Reforma*, 27 de enero de 2000, p.10A
- 8 Carrillo, Pablo César "Interceptan en mar 67% de cocaína" en *Reforma*, 27 de enero de 2000, p 10^a
- 9 Crespo, José Antonio. "El factor militar" en *El Norte*, 4 de enero de 1999, p.12A
- 10 Editorial. *Destruyen red de narcos*. México, Excélsior, 26 de agosto de 1999. p 6A
- 11 Freedman, George *El fin de la guerra fría eliminó la amenaza de enfrentamiento bélico total* México, El Excélsior, 4 de octubre del 1993. p 1A
- 12 Gómez Maseri, Sergio. *Crece la presencia militar de EU* Washington, D C., El Tiempo, <http://www.ciponline.org/>
- 13 Gómez Maseri, Sergio *Listo batallón antinarcóticos*. Washington, D C., El Tiempo, <http://www.ciponline.org/>
- 14 Gómez, María Idalia "Protegió León Aragón al señor de los cielos" en *El Universal*, 15 de marzo de 1999, <http://www.El-universal.com.mx> p 2 de 4.
- 15 González, Héctor. "Samuel González Ruiz: Al combatir el narcotráfico, las Fuerzas Armadas se exponen a la corrupción" en *El Financiero*, 31 de agosto de 1995, p 24
- 16 González, Maribel. "Exhibe EU a México como rey del lavado" en *Reforma*, 9 de marzo del 2000, p 11A
- 17 Isacson, Adam. *Center (CMA) to US strategic interest in the region* Panama, University of Panama, April 30, 1998, <http://www.us.net/cip/>
- 18 Jaikoff, Michael *White house shifts antidrugs focus, but no funds*. The Washington Post, October 19, 1993
- 19 Medina, Ma Elena "Demandan fortalecer la atención para adultos" en *Reforma*, 14 de febrero de 2000, p 24A
- 20 Mercado, Angélica Guadalupe. "Evitar que el narco rebase al Estado, propósito del Ejército" en *Milenio Diario*, 26 de enero del 2001. p 12

21. Meyer, Lorenzo "El pasado como futuro" en *El Norte*, 21 de enero de 1999, p 20A
22. OEA. Williamsburg, Defense ministerial report US government. <http://www.oas.org> 1998.
23. Rochil, F James "Fortalece Zedillo la militarización" en *Reforma*, 29 de diciembre de 1998, p.3A
24. Rodríguez, Ignacio "El enemigo también está adentro. El ejército de rangers y boinas verdes" en *El Financiero*, 25 de septiembre de 1995 p 42- 43.
25. Romero, César "Capacitarán militares en EU" en *Reforma*, 1 de febrero de 2000, p 2A
26. Romero, César. *Aprueba Clinton ayuda millonaria para Colombia*. México, Reforma, 12 de enero del 2000, p 28A
27. Romero, César. *Aprueba Clinton ayuda millonaria para Colombia*. Reforma, Miércoles 12 de enero de 2000. p 26 A
28. Zamarripa, Roberto "Sicilia" en *Reforma*, 28 de febrero del 200, p.15A

Documentos oficiales

1. Embajada de los Estados Unidos. *Comunicado de prensa El presupuesto para control de drogas del año fiscal 2001 busca construir sobre logros alcanzados provee 19.200 millones de dólares para reducción de demanda y oferta* México, Embajada de los Estados Unidos, 11 de febrero del 2000 <http://www.usembassy-mexico.gov/>
2. CENDRO *Anuario 1999 Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD)* PGR, 1999.
3. Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de Norteamérica. *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas Estudio diagnóstico conjunto* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, febrero de 1997.
4. GAO. *Drug control INS and customs can do more to prevent drug-related employee corruption* United States of America, United States General Accounting Office GAO/GGD-99-31, March 1999.
5. GAO. *Drug control DEA's strategies and operations in the 1990s* United States of America, General Accounting Office GAO/GGD-99-108, July 1999.
6. Joint Chiefs of Staff. *National military strategy FY 1991*. Washington D.C., Government Printing Office, 1991
7. La Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa. *Certificaciones presidenciales anuales a los principales países productores y de tránsito de drogas* Washington, D C, 11 de febrero del 2000, <http://www.uscmbassy-mexico.gov/sCertif/>
8. La Casa Blanca. *Estrategia nacional de control de drogas* Estados Unidos de Norteamérica, s.e, septiembre de 1989.
9. La Casa Blanca. *Estrategia nacional de control de drogas* Estados Unidos de Norteamérica, s.e, enero de 1992
10. Office of National Drug Control Policy. *Data snapshot Drug abuse in America, 1998* United States of America, ONDCP, May 1998
11. Office of National Drug Control Policy. *National Drug Control Strategy 1999* United States of America/ONDCP. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/>
12. Office of National Drug Control Policy/ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report 1999*. Washington, D.C, february 1999. <http://www.ciponline.org/facts/>.
13. Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*. México, PGR, 1995
14. Procuraduría General de la República. *El control de las drogas en México, Programa Nacional 1989-1994* México, PGR, 1992.
15. SDN. *Exposición temporal* <http://www.Secretaría.de.la.Defensa.Nacional.gob.mx./presenta/estruc-mil.htm>
16. Tesis XXVIII, XXIX, XXX del 11 de marzo de 1996, publicadas por la Suprema Corte de Justicia. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta* Novena época <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis>.
17. The White House. *A national security strategy for a new century* Washington D.C., Government Printing Office, december 1999.
18. The White House. *National security strategy of the United States* Washington D.C, Government Printing Office, August 1991.
19. The White House. *National Security Strategy Report Preface* <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NCS/html/documents/nssrpref.html> United States of America, 1999.