



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO DURANTE LA
ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2010):
GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
CON ESTADOS UNIDOS.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

PRESENTA: LAURA MÉNDEZ SALAZAR

ASESOR: DR. RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

MAYO, 2012



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.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a **DIOS** por haberme dado la vida y cubrirme en todo momento. Gracias mi querido padre porque me diste la fortaleza y la bendición de poder concluir con este trabajo.

“A ti Ho Dios de mis padres, te doy gracias y te alabo porque me has dado la sabiduría”

Daniel 2:23

Con Dios está la sabiduría y el poder, suyo es el consejo y la inteligencia”.

Job 12:13

A mis **PADRES** por darme su apoyo en todo momento, por darme una formación llena de principios y valores que me han servido para salir adelante. Gracias por brindarme todo su amor.

A mi querido **Ángel** por acompañarme y alentarme en esta importante etapa de mi vida.

A mi escuela, especialmente a mi tutor **Dr. Rafael Velázquez Flores**, mi director de tesis, gracias por su paciencia, guía y apoyo.

A mis sinodales Dr. Eduardo Alfonso Rosales Herrera, Dr. José Luis Valdés-Ugalde, Mtra. Sara Ramírez Moreno y Mtra. Maestra Silvia Elena Vélez Quero. A todos mis profesores.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	15
1.1. El nuevo contexto internacional: Globalización y Gobernanza	15
1.1.1. Delincuencia organizada transnacional	16
1.1.2. El narcotráfico	17
1.1.3. Blanqueo de dinero.....	19
1.2. El Estado y la soberanía	21
1.2.1. Seguridad nacional	22
1.2.2. Cooperación internacional.	25
1.3. Gobernanza	26
1.4. Gobernanza de seguridad	30
1.4.1. Políticas de Prevención	35
1.4.2. Políticas de Garantía.	37
1.4.3. Políticas de Protección.	38
1.4.4. Políticas de Contención.	39
1.5. Estados Unidos	41
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO: GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ESTADOS UNIDOS	45
2.1. Gestación de una política prohibicionista	45
2.1.1. Hacia la segunda Guerra mundial - cooperación con los aliados	47
2.1.2. El enemigo externo.....	51
2.1.3. Campañas de erradicación vs auge del consumo de drogas.	52
2.2. Narcotráfico como problema de seguridad nacional	56
2.2.1. Exportación masiva de cocaína proveniente de los países de Sudamérica.....	58
2.2.2. Política de tolerancia hacia el narcotráfico.	61
2.2.3. Debilidad de las instituciones y corrupción.	64
2.2.4. Participación del Ejército en actividades antidrogas.	67
2.2.5. En busca de una alianza antidrogas con Estados Unidos	70
2.3. Alternancia política y narcotráfico	74
2.3.1. La confianza en el Ejército	76
2.3.2. Terrorismo vinculado con el narcotráfico.....	78
2.3.3. La guerra sin cuartel.	79

CAPÍTULO 3. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2010)	85
3.1. México en el mercado mundial de las drogas	85
3.2. Política antinarcóticos en la administración de Felipe Calderón	87
3.2.1. Políticas de Prevención	88
3.2.1.1. Objetivo.....	88
3.2.1.2. Instituciones encargadas.....	89
3.2.1.3. Instrumentos legales.....	91
3.2.1.4. Reformas legales	92
3.2.1.5. Unidades médicas de rehabilitación	93
3.2.1.6. Cooperación internacional.....	95
3.2.1.6.1. Capacitación.....	98
3.2.1.6.2. Coaliciones comunitarias.....	99
3.2.1.6.3. Red Nacional de Transferencia de Tecnología para la Atención de Adicciones.....	100
3.2.1.6.4. Cortes de Drogas.....	100
3.2.2. Políticas de Garantía	101
3.2.2.1. Aspecto educativo.....	102
3.2.2.1.1. Acceso a la educación.....	103
3.2.2.1.2. Tasa de analfabetismo	104
3.2.2.2. Aspecto laboral.....	106
3.2.2.2.1. Programa del primer empleo gales	107
3.2.2.2.2. Indicadores laborales	109
3.2.2.3. Cooperación Internacional.....	113
3.2.3. Políticas de Protección	115
3.2.3.1. Aplicación de la ley: Sistema Judicial Mexicano	115
3.2.3.2. Reforma constitucional.....	116
3.2.3.3. El sistema de juicios orales.....	117
3.2.3.4. La actuación ministerial.....	120
3.2.3.5. Reforma institucional: Instituciones policiales).....	121
3.2.3.5. 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia... 124	
3.2.3.5.2. Prevención del delito y participación ciudadana.....	126
3.2.3.5.3. Desarrollo Institucional.....	127
3.2.3.5.4. Combate a la corrupción.....	131
3.2.3.5.5. Sistema Penitenciario.....	133
3.2.3.5.6. Plataforma México.....	134
3.2.3.5.7. Indicadores de medición establecidos por la sociedad civil.....	136
3.2.3.6. Blanqueo de dinero.....	137
3.2.3.7. Cooperación internacional.....	142

3.2.4. Políticas de Contención	154
3.2.4.1. Objetivo e Instituciones encargadas	154
3.2.4.2. Ejercito.	156
3.2.4.3. Marina.	164
3.2.4.4. SSP.	166
3.2.4.5. Cooperación internacional.	169
CAPITULO 4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2010)	175
4.1. Presupuesto en México para el control de estupefacientes	175
4.2. Consumo de drogas en México	179
4.3. Tráfico de drogas en México	186
4.4 Producción de drogas en México	192
4.5. La violencia en México asociada con el narcotráfico	195
CONCLUSIONES	207
ANEXOS	221
REFERENCIAS DOCUMENTALES	229
Bibliografía	229
Hemerografía	232
Documentos y Direcciones electrónicas	239

INTRODUCCIÓN

El narcotráfico representa una seria amenaza para la seguridad nacional de México. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en el territorio nacional se fueron fortaleciendo desde décadas pasadas logrando corromper diversos sectores de la sociedad. Las instituciones de Seguridad fueron cooptadas por el creciente poder de estas organizaciones al grado de quedar vulnerables ante la magnitud de este fenómeno. Además del constante descrédito y corrupción en las propias instituciones encargadas del combate al narcotráfico, otras deficiencias en los sistemas financiero, económico, educativo, social y en materia de prevención permitieron la expansión de este problema a lo largo del territorio nacional.

Otros factores en el ámbito internacional determinan que el problema en cuestión permanezca en México. Su vecino del norte, Estados Unidos, es el mercado de consumo más lucrativo del mundo; más aún, en él se desarrolla un gran volumen y nuevas variedades de drogas. La creciente demanda de estupefacientes en ese país se ha sostenido y desarrollado a lo largo de la historia. Así, México es a la vez productor de marihuana, heroína y algunos derivados de las anfetaminas y otras sustancias, y vía de paso de cocaína sudamericana. La mayor parte de estas sustancias prohibidas transitan por nuestro país con destino final principalmente en el gran mercado estadounidense.

El 1 de diciembre del 2006, el presidente Felipe Calderón Hinojosa tomó protesta constitucional ante el Congreso de la Unión. Luego de un triunfo cuestionado del Partido Acción Nacional en la contienda electoral y un clima de protestas de parte de los diputados de la oposición, el mandatario enfatizó que sus prioridades serían en el ámbito de la Seguridad. La lucha contra el narcotráfico sería una pieza clave de su agenda de política interna con el objeto de legitimar su gobierno con el apoyo de las Fuerzas Armadas. La cooperación internacional también fue resaltada como prioritaria en materia de Seguridad para contribuir con los esfuerzos nacionales en la materia.

El cambio de discurso estadounidense en cuanto a una responsabilidad compartida ante el problema del narcotráfico que comenzó a generarse desde la segunda mitad del siglo XX y XXI, permitió un acercamiento entre ambos gobiernos. Desde el inicio de la administración de Felipe Calderón, hubo un acercamiento con su homólogo estadounidense George W. Bush en materia de seguridad. En 2007 los mandatarios de los dos países suscribieron la Iniciativa Mérida. Este mecanismo establece la transferencia de 1,400 millones de dólares de Estados Unidos hacia México, en un lapso de tres años, para coadyuvar con los esfuerzos de este último en el combate a la delincuencia organizada

transnacional.¹ Bajo este mecanismo, una cooperación sin precedentes se inició entre los dos países, sobre todo en los rubros de financiamiento militar, fiscalización de estupefacientes y aplicación de la ley. No obstante, los vínculos en materia de inteligencia e intercambio de información son trascendentales.

Profundizar la indagación de esta problemática social se realizó por el interés de conocer cómo es tratado el fenómeno del narcotráfico en México. Debido a que es tal el impulso que se le ha dado a la lucha contra las drogas que estas acciones tienen efectos y repercusiones en otras áreas de la vida nacional. Asimismo, existe el interés de aportar datos que permitan conocer la magnitud de este problema en el país y contribuir, en lo posible, a comprender las deficiencias en el tratamiento del mismo.

El tema es pertinente y de relevancia académica toda vez que, pese a la importancia de la problemática actual, existe un déficit de información y análisis profundo sobre el mismo. El fenómeno de las drogas requiere ser estudiado para encontrar la forma de reducirlo y, con ello, también la violencia y otros delitos que se encuentran asociados con ella (como el tráfico de armas y “lavado” de dinero). No obstante, la administración de Felipe Calderón Hinojosa implementó una política antinarcóticos que enfatiza en el combate frontal contra el narcotráfico desde el inicio de su administración. Mientras se mantiene este enfoque, otros problemas como el consumo de drogas y el nivel de violencia han incrementado de manera preocupante en gran parte del territorio nacional.

El objetivo del presente trabajo es analizar la política antinarcóticos implementada durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa en el periodo comprendido de 2006 a 2010, desde el marco de la gobernanza de seguridad, con miras a determinar si esta política es integral y contribuye a controlar y disminuir el consumo, la producción, el tráfico y la violencia en México. Este marco permite abordar las acciones en materia de política interna para hacer frente a una amenaza de seguridad nacional diferenciando acciones en materia de prevención (de adicciones), de garantía (alternativas de desarrollo social), de protección (fortalecimiento de las instituciones encargadas y aplicación de la ley) y de contención (despliegue de las fuerzas de Estado) para el combate al narcotráfico. Dentro de este marco, la cooperación internacional es un elemento clave para lograr los objetivos deseados toda vez que existe la visión compartida de la problemática como una amenaza que trasciende fronteras.

¹ El monto, el lapso y las condiciones para la entrega de la ayuda sufrieron modificaciones posteriormente. “Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, disponible en el portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, (Consulta: 20 de febrero de 2012), en:
http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf

De acuerdo con los autores que exponen este marco de análisis, Emil Kirchner y James Sperling, los Estados conservan su responsabilidad con respecto a las políticas de seguridad. Según estos autores, las dos funciones principales del Estado son la creación de instituciones adecuadas y capacitadas para desplegar instrumentos persuasivos y coercitivos capaces de enfrentar la amenaza y la resolución de conflictos sin recurrir a la guerra. Si la guerra se ha desencadenado, la gestión de las instituciones deberá canalizarse hacia el restablecimiento de la paz y el orden. Asimismo, existe el imperativo de solidaridad y acción colectiva para contribuir al logro de estos objetivos. Para ello, la tendencia de los Estados se encamina a la creación de instituciones en materia de seguridad que permita regular la cooperación.

La hipótesis que guía la presente investigación es que la política antinarcoóticos es un tema prioritario para la administración de Felipe Calderón Hinojosa en México durante el periodo comprendido de 2006-2010 ya que se ha asignado un monto considerable del presupuesto para desplegar una lucha frontal contra el narcotráfico, incluso se ha incrementado la cooperación internacional en la materia. Sin embargo, la estrategia implementada en el periodo de estudio se enfoca principalmente en acciones de contención y de protección y no en políticas preventivas ni de garantía, por lo tanto no se ha manifestado una disminución en los índices de consumo, producción ni tráfico de estupefacientes, mientras que ha incrementado la violencia en el país.

Es necesario mencionar que el periodo de la investigación comprende el 2006 cuando inicia la administración de Felipe Calderón Hinojosa, hasta el año 2010. La elección de este lapso responde a que fue el tiempo estipulado para el flujo de recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. El plan original era que el proyecto fuera aprobado en Estados Unidos en 2007 y que comenzara a funcionar a partir de ese año y hasta el 2010. El periodo permite analizar las acciones realizadas en cuanto a política interna y la manera en que se complementan con los recursos y/o acciones derivadas de la cooperación con Estados Unidos. Tal como lo plantea el marco analítico de la gobernanza para la seguridad, las políticas de los Estados se refuerzan con dinámicas de cooperación con otros Estados para obtener los objetivos que persiguen.

Esta tesis está dividida en cuatro capítulos. El primero aborda, por una parte, los conceptos que permiten comprender el narcotráfico como un problema de seguridad nacional cuyas dimensiones se incrementan dentro del actual proceso de globalización. Una segunda parte del capítulo plantea el marco analítico que sustenta la investigación: la gobernanza para la seguridad y los cuatro rubros de políticas que la conforman, es decir, políticas de prevención, políticas de garantía, políticas de protección y políticas de contención. Los primeros dos rubros comprenden las acciones encaminadas a persuadir a

la población para alejarse del consumo de drogas y de evadir la actividad del narcotráfico. En cambio, las políticas de protección y políticas de contención se refieren a las acciones coercitivas encaminadas a reducir la oferta de drogas mediante la aplicación de la ley y la fuerza del Estado.

El segundo capítulo constituye el marco histórico de la investigación. Si bien en un principio la política antinarcóticos en México respondió a las presiones internacionales en la materia, para la década de los ochenta el fenómeno cobró importancia como problema para la Seguridad Nacional y por tanto la participación del Ejército fue más recurrente. Factores nacionales e internacionales contribuyeron al crecimiento exponencial del fenómeno y el fortalecimiento de esta actividad delictiva dentro del territorio nacional. En el ámbito interno, la debilidad de las instituciones, la corrupción y una política de tolerancia son acompañadas en el ámbito internacional por constantes presiones de Estados Unidos, malos entendidos y acciones unilaterales que causaron diversos desencuentros entre ambas naciones.

En la década de los noventa, el acercamiento entre los dos países enfatiza el entrenamiento militar y posteriormente, el gobierno de México gestiona el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel como un mecanismo que pretende dar estabilidad a la relación en la materia. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el narcotráfico es vinculado con el terrorismo y los países confirman. De la misma manera incrementa la necesidad de enfrentar el problema de la delincuencia organizada transnacional de manera conjunta. En la primera década del siglo XXI, la competencia de las organizaciones criminales por el mercado hicieron los episodios de violencia cada vez más frecuentes, lo que permitió advertir nuevos rasgos y tendencias del fenómeno.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de las acciones que la administración de Felipe Calderón Hinojosa implementó de 2006 a 2010 en materia antinarcóticos bajo el marco analítico de la gobernanza de seguridad. Por una parte, se abordan las acciones en materia de prevención de adicciones, es decir, las políticas de prevención. Dentro de las políticas de garantía se plantean algunos datos relevantes en cuanto a las deficiencias en el nivel educativo de la población y el desarrollo económico nacional, específicamente la falta de oportunidades laborales, factores que se concatenan para orillar a la población a vincularse con el narcotráfico.

En cuanto a políticas de protección las reformas constitucionales tendientes a contrarrestar el fenómeno en estudio y la reforma institucional de las corporaciones policiales son sumamente relevantes. Por último, las políticas de contención para abatir el narcotráfico implican en despliegue de las fuerzas del Estado. Al final de cada uno de estos rubros, se encuentra un apartado correspondiente a la cooperación internacional.

Estos apartados permiten dar cuenta de las acciones y los resultados que se han logrado en cada una de estas políticas con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa Mérida.

El cuarto y último capítulo del libro ofrece una evaluación de los resultados de la política antinarcoóticos en México. El primer apartado plantea el presupuesto que se ha invertido para la lucha contra el narcotráfico. Los siguientes apartados muestran los resultados de dicha política con base en el consumo, producción, tráfico y violencia en México. El país se ha convertido en un país no sólo de tránsito de drogas provenientes de diferentes regiones del mundo con dirección al mercado estadounidense, ahora es considerado también un país con un creciente consumo de drogas.

Por último, las conclusiones nos permiten establecer que la política antinarcoóticos en México requiere ser más integral. A lo largo de los años, esta política ha estado mayormente enfocada hacia las acciones en materia de contención. Asimismo, se aportan elementos que indican en cuáles de los cuatro rubros de políticas planteadas en el marco de estudio hace falta incrementar acciones. Esto para que no sea una política de corto plazo que se quede en el combate frontal al narcotráfico y que únicamente muestre datos en cuanto a número de detenidos, decomisos, y descensos de personas, es decir, que tenga un claro énfasis en materia de contención; sino que conlleve a la reducción de las consecuencias negativas que afectan a la sociedad y, además, contribuyan al desarrollo nacional.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El primer capítulo plantea el marco analítico que servirá de referencia para abordar el tema de investigación. Aprovechando las condiciones ofrecidas por la sociedad globalizada, las organizaciones de narcotraficantes han desarrollado procedimientos cada vez más sofisticados que les permiten seguir fortaleciéndose. El narcotráfico representa una amenaza para el Estado, principal actor dentro del mundo globalizado. En México esta actividad se ha infiltrado en las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, al grado de ser considerado un problema de seguridad nacional. Por ello, es importante comprender el concepto de la seguridad nacional aunado al de la cooperación internacional en el actual contexto internacional, para finalmente exponer el marco analítico dentro del que se abordará la investigación: la Gobernanza de Seguridad y las políticas que lo conforman: Prevención, Garantía, Protección y Contención. El último punto del capítulo consiste en presentar al vecino con el que se plantea la cooperación en el combate contra el narcotráfico, Estados Unidos como un país promotor de políticas prohibicionistas, pero a la vez con graves problemas de producción y consumo al interior.

1.1. El nuevo contexto internacional: Globalización y Gobernanza

Después de la Guerra Fría hubo un proceso de cambios profundos en el orden mundial. Con el fin de la rivalidad Este - Oeste, el paradigma bipolar existente durante 45 años cedió lugar a un proceso de cambios históricos cuya magnitud tiene injerencia en las prácticas y en las estructuras de la economía política mundial actual. La globalización hace referencia a la internacionalización de la producción, las finanzas y el intercambio de bienes. Es un proceso que se desarrolló durante las últimas dos décadas del siglo XIX, pero en fechas recientes cobró un nuevo impulso.

En este contexto, la globalización es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene profundos efectos a nivel de actores, estructuras y dinámicas en la sociedad. "En términos generales la globalización significa la disminución de las distancias en la escala global, mediante el surgimiento y la extensión de redes de interrelación ambiental, social y económica".² La globalización está determinada por dos variables: una de carácter financiero, que ha tenido lugar en el mundo gracias a los avances tecnológicos y la apertura de los mercados de capitales; la otra variable se refiere a transacciones de bienes y servicios que se realizan a nivel mundial. El proceso de globalización implica un sentido

² Arturo Borja Tamayo, "La Gobernanza en un mundo parcialmente Globalizado", en: Arturo Borja Tamayo (Comp.), *Interdependencia, Cooperación y Globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE, 2009, p. 453.

de aumento, es decir, que los factores que se consideren muestran una tendencia creciente. Por ello, puede decirse que, el mundo está parcialmente globalizado, pues se trata de un proceso aún no consumado.

Las transformaciones globales son una consecuencia de ciertas prácticas socio – espaciales de carácter transterritorial, tanto económicas, como políticas y culturales, con las prácticas preexistentes inscritas en la espacialidad territorial nacional. (...) En definitiva han ido constituyendo una economía global que opera en un espacio transterritorial y que “contiene a la antigua” economía internacional dentro de un marco que se basa en el territorio de los Estados pero no es necesariamente nacional en términos de propósito, organización y beneficio.³

1.1.1. Delincuencia Organizada transnacional

En el actual proceso de globalización, no todos los patrones son provechosos. La delincuencia organizada transnacional es una de las amenazas más graves para la seguridad nacional de los Estados, ya que representa un importante factor de inestabilidad para diversos países y regiones del mundo. Los grupos delictivos organizados de antaño se dedicaban a actividades ilícitas muy específicas, con alcances limitados dentro de una esfera meramente local. Las principales características de estos grupos delictivos eran su violencia y especialmente su relación con una población y un territorio.⁴

Las actividades delictivas se han diversificado con el objetivo de sacar provecho sin tomar en cuenta las fronteras nacionales. Las organizaciones de la delincuencia organizada son “adaptables, oportunistas y móviles, trascienden las barreras del idioma, las diferencias étnicas y las fronteras nacionales en la búsqueda singular de lucro”.⁵ Así, estas estructuras pueden imitar los negocios legítimos forjando alianzas multinacionales para ampliar su alcance y aumentar sus utilidades.

Las definiciones de lo que constituye la delincuencia organizada varían ampliamente de un país a otro. En el ámbito internacional la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define por “grupo delictivo

³ Mariano Ferrero, “La Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano”, *Globalización y Regionalismo, Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 11/2006, p.3, (Consultada el 27 de noviembre de 2010), en: [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)

⁴ Tal es el caso de las cuatro organizaciones italianas la Mafia Siciliana, la Camorra Napolitana, la N'Drangheta Calabresa o la Sacra Corona Unita; la Cosa Nostra, grupo mafioso estadounidense de origen siciliano, los Yakuza japoneses, las Triadas chinas y los cárteles colombianos (Cali, Medellín, etcétera).

⁵ Global Conference on Asian Organized Crime, “Discurso de apertura del Secretario General de Interpol, Ronald K. Noble”, Singapur, 23-24 de enero de 2008.

organizado” a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.⁶

Asimismo, la Convención establece en el Artículo 3 el carácter transnacional del delito si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro (s).

De esta manera, la delincuencia organizada es una cuestión transnacional sumamente compleja. El tráfico de drogas, de armas, de personas, de recursos naturales, el blanqueo de dinero, la falsificación de documentos, el terrorismo y la corrupción son sólo algunos de sus manifestaciones. Los grupos organizados suelen estar implicados en diferentes tipos de actividades que abarcan varios países. Asimismo, éstos evaden la acción de la policía al ocultarse en otros países o cambiando las rutas de tráfico de una nación a otra. El narcotráfico es el que específicamente se aborda a continuación.

1.1.2. El Narcotráfico

El narcotráfico es el conjunto de acciones ilícitas relacionadas con los estupefacientes, es decir, la posesión, el cultivo, el transporte, la producción (incluidas la refinación y la transformación), la fabricación (incluidas la refinación y la transformación de unos estupefacientes en otros), la distribución, la oferta y la venta.⁷ En la actualidad, ningún país está libre de esta actividad. Ya sea en calidad de productor, de tránsito o de mercado, el narcotráfico atraviesa fronteras nacionales formando una cadena hasta llegar a los mercados de consumo.

Esta actividad aprovecha para su desarrollo las condiciones ofrecidas por una sociedad globalizada como las comunicaciones de alta velocidad, la alta movilidad y las transacciones financieras instantáneas. Las trascendentales consecuencias derivadas del narcotráfico ponen en peligro la integridad y estabilidad de los gobiernos, especialmente de los que cuentan con instituciones débiles. Esto debido a que las organizaciones delictivas

⁶ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 15 de noviembre de 2000, Artículo 2.

⁷ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, de 20 de diciembre de 1988, Artículo 3.

tienen la capacidad de penetrar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y las actividades financieras.

El tráfico y el acopio de armas es una actividad de la delincuencia organizada vinculada directamente con el tráfico ilegal de estupefacientes. Estos grupos han alcanzado gran capacidad para obtener armas de alto poder. Aunado a esto, su capacidad financiera les permite combatir a las fuerzas armadas estatales, desatando un problema asociado con la violencia en general, cuyas consecuencias afectan la seguridad y los derechos de los ciudadanos.

Los esfuerzos para combatir el narcotráfico implican un enorme destino de recursos humanos y financieros que podrían estar destinados a otros rubros del desarrollo económico. Los principales factores que dificultan la lucha contra el narcotráfico son el crecimiento del número de clientes potenciales, la facilidad del desplazamiento de personas y el intercambio de mercancías, la existencia de países donde las drogas arriban y se venden fácilmente, la sostenida penetración en diversos grupos sociales, así como el incentivo de obtener grandes ganancias económicas. La complejidad incrementa sobre todo por la multiplicación de intermediarios en varios niveles y la construcción de redes a nivel mundial.

Tradicionalmente, las políticas contra las drogas han sido formuladas basadas en supuestos sobre la causalidad de la producción, tráfico y consumo. Dentro de este tipo de políticas, el problema tiende a encontrar sus causas en factores externos. En países con altos niveles de consumo como Estados Unidos, la causa principal deriva de la oferta de drogas, en tanto que en los países productores y de tránsito, se define en función de la demanda en los grandes mercados de consumo, "cuando hay demanda hay, oferta". Este tipo de discursos producen enfrentamiento entre los ciudadanos de diversos países, contribuyen a polarizar el debate sobre el tema, dificultan su evaluación, aumentan la desconfianza y se convierten en obstáculos para entender posiciones y argumentos diferentes u opuestos a los propios.

El primer paso para formular políticas efectivas requiere conocer la complejidad y el carácter multidimensional y multidisciplinario de los factores relacionados con las drogas.⁸ Los principales instrumentos internacionales para el control de las actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de estupefacientes son la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 sobre dicha Convención; el Convenio sobre sustancias Psicotrópicas de 1971 y muy particularmente la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de

⁸ Francisco E. Thoumi, "Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo-americanas", en: Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico, Europa, EEUU, América Latina*, España, Ediciones de la Universidad de Barcelona, 2007, p. 169.

1988, así como Declaraciones Políticas y otras Resoluciones asociadas, emitidas en 1990 y 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En años más recientes se creó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional conocida como la Convención de Palermo de 2000 y sus protocolos complementarios: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

1.1.3. Blanqueo de dinero

El blanqueo de dinero es una de las formas más difundidas de delitos económicos y financieros a nivel global. Las actividades delictivas generan ganancias ilegales que hay que blanquear para que puedan integrarse en el sistema financiero legítimo. El Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Activos (GAFI),⁹ define el lavado de activos como: “El procesamiento de ingresos delictivos a fin de encubrir su origen ilegal, con el objeto de legitimar las ganancias ilícitas de la delincuencia”.¹⁰ De acuerdo con la Convención de Palermo citada anteriormente, el blanqueo del producto del delito se refiere a:

- La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

⁹ El GAFI es una institución intergubernamental que establece los estándares para los esfuerzos contra el lavado de activos, fue creado en la cumbre del Grupo de los siete países más desarrollados (G-7) celebrado en París en julio de 1989, para luchar contra el blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y el terrorismo. Actualmente está integrado por 33 países u organizaciones regionales. En las reuniones participan además observadores y organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Interpol y Europol, las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

¹⁰ Paul Allan Schott, *Guía de referencia para el anti lavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*, Colombia, Banco Mundial, 2007, p.5.

- La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos antes citados, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.¹¹

El narcotráfico ha utilizado cada vez más el “lavado” de dinero. Con esta actividad ha contribuido a incrementar su desarrollo y perfección. Los métodos tradicionales para lavar dinero son el establecimiento de negocios como casinos, tintorerías, etcétera. No obstante, estos métodos se han vuelto mínimos si se toma en cuenta la magnitud del fenómeno. El “lavado” de dinero abarca sectores cada vez más especializados de la banca y esa sofisticación de los procedimientos ha generado nueva clase de intermediarios tales como consejeros, abogados y financieros que tienen el papel de enlace entre los banqueros y los grupos delictivos.¹² El blanqueo de dinero es una industria globalizada, pues la mayoría de los responsables de las operaciones del narcotráfico son organizaciones transnacionales con presencia en varios países.

La internacionalización y la creación de nuevas empresas de servicios intermediarios o ficticios, así como el uso de redes de comunicación de alta velocidad son elementos que facilitan el blanqueo de dinero. De manera que esta actividad representa una amenaza para la sociedad mundial. Los delitos de fraude, secuestro y el robo no están tipificados como delitos de “lavado” de activos dentro de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. No obstante, la Convención de Palermo exige a los países participantes considerar esos delitos “subyacentes” como parte del “lavado” de activos.

El blanqueo de dinero proporciona flujos de efectivo y capital de inversión a los perpetradores. Como sucede respecto de todos los tipos de delincuencia económica y financiera, los países con reglamentos y medidas de control débiles en el sector financiero son más vulnerables al blanqueo de dinero. Esto, a su vez, daña la integridad de sus instituciones financieras, distorsiona los mercados financieros y obstaculiza la inversión directa extranjera. Todos estos factores representan obstáculos para el desarrollo socioeconómico del Estado. De manera que los esfuerzos para combatir el narcotráfico, deben incluir acciones para limitar el “lavado” de dinero.

El GAFI promueve cuarenta recomendaciones para abatir el “lavado” de dinero de manera internacional.¹³ Dichas recomendaciones están encaminadas a la adopción de

¹¹ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 15 de noviembre de 2000, Artículo 6.

¹² Rogelio M. Figueroa Velázquez, *El delito del lavado de dinero en el derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 62.

¹³ Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de activos, “Las cuarenta recomendaciones”, 20 de junio de 2003, (Consulta: 30 de enero de 2009), en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>

leyes de confidencialidad que eviten o dificulten a las instituciones financieras proteger las posibles operaciones vinculadas con la delincuencia organizada. Para ello, las instituciones financieras deben instaurar políticas para hacer frente a cualquier riesgo asociado con las relaciones comerciales u operaciones que no impliquen la presencia física de las personas. Otra de las medidas recomendadas consiste en conservar por un periodo al menos de cinco años, todos los documentos sobre las operaciones realizadas que permitan dar respuesta rápida a las solicitudes de información de las autoridades competentes.

Cualquier sospecha sobre operaciones complejas y patrones de operaciones inusuales que no tengan un objeto económico aparente o legítimo visible deben ser informadas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en cada nación. El GAFI también recomienda una capacitación constante de empleados de los bancos para que detecten y presten atención a estas operaciones. Para ello, se deben realizar modificaciones legales en materia penal para disponer de sanciones eficaces tendientes a reducir el “lavado” de dinero dentro de las propias instituciones financieras.

1.2. El Estado y la soberanía

El Estado es “... la organización política soberana de una sociedad humana establecida bajo un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante acciones concretas.”¹⁴ El Estado, por el hecho de serlo, es soberano y sujeto primario del Derecho Internacional.

La soberanía es el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el Derecho Internacional ejercibles en un plano de independencia e igualdad respecto de los otros Estados.¹⁵ Su manifestación más importante en las relaciones internacionales es la capacidad de los Estados para obligarse con otros y empeñar su responsabilidad internacional en caso de incumplimiento. La concepción de soberanía ha sido interpretada de diversos modos. En su acepción clásica la soberanía se entiende como un poder que no está sujeto a otro poder. Sin embargo, las teorías de soberanía absoluta han tenido que armonizarse con el hecho de que los Estados ven limitada su libertad de acción por las obligaciones (de carácter positivo y negativo) que le impone el Derecho Internacional. De ahí que la teoría de la soberanía se haya ido suavizando a manera de considerar dos cualidades propias del Estado: *la independencia*, de carácter negativo y que consiste en la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia; y la

¹⁴ Luis Carlos Cruz Torrero, *Seguridad Pública*, México, Editorial Trillas, 2002, p. 53.

¹⁵ Antonio Remiro Brotóns (*Et. al.*), *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p.75.

igualdad de todos los Estados, que sería su igual posición jurídica, unos frente a otros y todos bajo el derecho internacional.¹⁶

En los análisis tradicionales, la motivación de la acción estatal es garantizar su supervivencia. La búsqueda de esta sobrevivencia y la seguridad del Estado promueven simultáneamente la seguridad de la nación y de la sociedad.¹⁷ De esta manera, al Estado se le adjudica el papel de proporcionar seguridad a la sociedad que representa. En el marco de la globalización, el Estado conserva el importante papel funcional de responder a las amenazas de la seguridad.

1.2.1. Seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional comenzó a utilizarse a fines de la Segunda Guerra Mundial. El contexto de ese momento indicaba el triunfo del socialismo en diversos países, el inicio de la Guerra Fría y el mundo bipolar. De esta manera, el término surgió por primera vez en Estados Unidos refiriéndose principalmente a amenazas externas y a la estabilidad del Estado. La seguridad nacional se definió en términos de disuasión nuclear, superioridad de armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de naciones agresoras y estabilidad en la relación bipolar Estados Unidos - Unión Soviética. El objetivo de seguridad nacional estuvo encaminado a preservar la integridad de la nación ante una amenaza externa.¹⁸

La acepción tradicional de seguridad se relaciona con la escuela realista que se popularizó en la posguerra con Hans Morgenthau y a escritos anteriores como los de Walter Lippman quien definió que "... una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente 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".¹⁹ El concepto de seguridad nacional bajo la teoría realista es restringido. Éste se basa en la preocupación tradicional por la integridad territorial. El objetivo es mantener la seguridad nacional mediante la aplicación real o política del poder militar, económico o político. La seguridad nacional se equipara con la seguridad del Estado y está en la medida de las capacidades del mismo por resistir una invasión extranjera.

¹⁶ Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1998, p. 91.

¹⁷ Richard Rockwell y Richard Moss, "La Reconceptualización de la Seguridad: Un comentario sobre la investigación", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Comp.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 2002, p. 44.

¹⁸ Cathryn L. Throup, "La formulación de la agenda de Seguridad Nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en: Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Comp.), *op. cit.*, p. 97-98.

¹⁹ Citado en Richard Rockwell y Richard Moss, *op. cit.*, p. 44.

La concepción tradicional de la seguridad tiene tres elementos fundamentales: el Estado, el legítimo interés nacional y el origen de las amenazas. El Estado (gobierno nacional) es el agente que proporciona seguridad a la colectividad, nación o sociedad, es decir, es el proveedor de la misma. Sin embargo, muchas veces sus acciones no suponen la seguridad de la sociedad o de la nación. Este actor puede actuar buscando los intereses del grupo dominante o, en la búsqueda por la seguridad estatal, ejecutando acciones que reducen la seguridad de los individuos.

Como segundo elemento, el propósito de las acciones del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales. En este sentido, Kenneth Waltz menciona que “Un gobierno efectivo (...) tiene el uso legítimo de la fuerza”.²⁰ La integridad territorial y la soberanía son los intereses nacionales legítimos. Los representantes del realismo recalcaron durante la década de los cincuenta el concepto de interés nacional en términos de poder militar y económico como factor motivacional en el comportamiento de los estados.

En cuanto al tercer elemento del concepto en estudio, las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros estados que están actuando para proteger lo que también consideran sus propios intereses.²¹ El estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la defensa de sus intereses. De esta manera, la seguridad nacional implica un estado de alerta para mantener la independencia nacional. En el contexto post-Guerra Fría, las amenazas fueron generalmente relacionadas con áreas geográficas específicas (este y sudeste de Europa y los países ex URSS).

Para 1966 hubo intentos por reconceptualizar la seguridad nacional debido a que estaba excesivamente concentrado en cuestiones militares y armamentistas. En la década de los setenta hubo intentos en los círculos académicos por incluir en éste aspectos económicos y sociales, no obstante, la ideología de la Guerra Fría resurgió en la década de los ochenta. La administración estadounidense bajo el mandato del presidente Ronald Reagan privilegió el pensamiento geoestratégico y militar tradicional. Hubo un incremento militar para la lucha contra la URSS y un apoyo a los movimientos anticomunistas en todo el mundo.

La política estadounidense hacia América Latina comenzó a vincular los delitos comunes con delitos políticos. El término de narco guerrilla surgió para perseguir a la disidencia política. En varios de estos países, la doctrina de la defensa militar fue impulsada por las dictaduras militares que tuvieron lugar desde mediados de las década de los cincuenta hasta los años setenta. El concepto de seguridad nacional fue sustituyendo

²⁰ *Ibidem*, p. 49.

²¹ *Ibidem*, p. 52.

al de defensa nacional. Los cuerpos policíacos y militares fueron dotados de amplias facultades discrecionales en el ámbito de la persecución y el procesamiento penal.²²

A finales de la década de los ochenta, el pensamiento del enemigo externo se debilitó. Con el fin de la Guerra Fría las tensiones basadas en la carrera armamentista se redujeron e incrementó la interdependencia en aspectos no militares de seguridad que demandaban la acción coordinada de los Estados. Además, hubo un cambio en la percepción sobre amenazas más urgentes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, aunado a la necesidad de revisar los supuestos de políticas de disuasión nuclear. La función de los organismos internacionales, particularmente la ONU, cobró un nuevo impulso sobre todo en temas de desarme.²³

Para la década de los noventa, una mayor capacidad armamentística ya no significaba estrictamente mayor seguridad. Paralelamente, surgen otras amenazas para la seguridad del Estado cuyo origen se encuentra principalmente en el atraso económico. En países del tercer mundo existen otras problemáticas derivadas de causas internas como: pobreza, desigualdad, ausencia de consenso político, recurso a la violencia interna, incluyendo las amenazas al tejido social o las amenazas que emanan de los estados con un imperfecto control sobre su territorio, legitimidad debilitada, o la persistencia de conflictos dentro o que traspasen sus fronteras estatales. Por ello, en estos países la seguridad tiene como sustento la superación de la crisis económica.²⁴

En este contexto surgió un impulso para ampliar la noción de seguridad nacional que permitiera entender esta amplia gama de amenazas para el estado como el desequilibrio económico, deuda, drogas, terrorismo y medio ambiente. Desde una versión amplia del concepto existen nuevas amenazas de naturaleza distinta a la militar, las cuales se pueden clasificar en tres principales grupos: 1) Económicas; 2) Creadas por la escasez de materias primas, energía o cambios en el medio ambiente mundial y, 3) Derivadas de problemas sociales internos como subdesarrollo, inestabilidad política, incapacidad del gobierno de satisfacer las demandas de bienestar de la sociedad.²⁵

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad nacional es la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, lo que le otorga libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso. Es una: "condición alcanzada

²² Ana Josefina Álvarez, *Las políticas de la droga en el continente americano*, México, UNAM, ENEP Acatlán, Ediciones Acatlán, 1998.

²³ Olga Pellicer, "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Comp.), *op. cit.*, p.74.

²⁴ *Ibidem*, p. 75.

²⁵ Richard Rockwell y Richard Moss, *op. cit.*, p. 56.

por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo que asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con los riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a las normas legales”.²⁶

Dentro del nuevo contexto internacional, la seguridad incluye no sólo la preservación del territorio, sino también la protección de la sociedad y de los individuos. La seguridad existe en los estados y las sociedades que son capaces de mantener su identidad independiente y la integridad funcional. Por lo tanto, un concepto amplio de seguridad es el que sirve de base para la presente investigación ya que permite reconocer el narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional.

Es conveniente mencionar que existen riesgos asociados a la ampliación de la agenda de seguridad nacional. Uno de estos riesgos es la manipulación de las políticas de seguridad por parte del grupo que detenta el poder y con ello, que se den respuestas militares a problemas que no lo son, ya que “... existen más posibilidades de que el gobierno se involucre directamente y de una respuesta militar cuando un tema se defina como problema de seguridad nacional”.²⁷ Por ello, es importante definir las circunstancias específicas de la problemática específica para diferenciar la seguridad de la elite política (preservación del Estado de Gobierno) y la seguridad de la sociedad civil.²⁸

1.2.2. Cooperación internacional

Ante la diversificación de las amenazas para la seguridad de los Estados, la colaboración entre estos es imprescindible para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como para hacer frente a los nuevos retos en el actual contexto internacional. La cooperación puede ser financiera, técnica o ayuda alimentaria y humanitaria.

Las formas tradicionales de cooperación financiera consisten en la aportación de recursos para la realización de proyectos y programas que persiguen el desarrollo de proyectos en los países receptores. Estos instrumentos incluyen una variedad de intervenciones en infraestructura social y productiva, actividades productivas específicas, para la promoción del desarrollo, etc. Una práctica tradicional ha sido la concesión de créditos condicionando su uso a la compra de determinados bienes o servicios del país

²⁶ Miguel Ángel Barrios, (*Et. al.*), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, Argentina, Biblos Editores, 2009, p. 335.

²⁷ Cathryn L. Throup, *op. cit.*, p. 98.

²⁸ *Ídem.*

que concede el crédito. Esta práctica es denominada *ayuda ligada* y ha tenido gran peso dentro de las modalidades de cooperación bilateral.²⁹

La idea de donación implica la no obligatoriedad y establece una posición de inferioridad por parte de quien la recibe. La parte receptora por lo tanto, no puede reclamar y tiene que esperar a que el donante decida otorgarla. En la mayoría de las ocasiones, la colaboración adquiere diversas formas de condicionalidad de la ayuda, lo cual forma parte sustancial de la asistencia.

La cooperación técnica consiste en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión con el fin de aumentar la capacidad de instituciones y personas para promover el propio desarrollo. Las principales funciones de este tipo de actividades son: la asesoría de alto nivel; asistencia; provisión de un servicio en tanto no se generen las capacidades locales; asesoría operativa; enseñanza formal vinculada a procesos formativos; dinamización y ayuda hacia un grupo, institución o comunidad para incrementar su capacidad (combinada con la función de capacitación y asesoría); facilidad y apoyo para acceder a las instituciones de países desarrollados; y de vigilancia, por parte de personal del país donante en el exterior para controlar las operaciones.³⁰

En todo caso, la asistencia adquiere características específicas de acuerdo a las condiciones existentes en el contexto internacional. Ésta puede expresarse en la firma de tratados multilaterales y bilaterales, en el establecimiento de acuerdos informales entre las burocracias y en la delegación de ciertas tareas a instituciones intergubernamentales. En el caso de la cooperación multilateral, los gobiernos remiten los fondos a organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas y la Unión Europea principalmente, para que éstas financien sus actividades, quedando la gestión en manos de instituciones públicas internacionales y no de gobiernos donantes.

Estos programas suponen la pérdida de control por parte de los gobiernos que destinan la ayuda, por lo que muestran mayores reticencias para continuar o aumentar el apoyo a los mismos. En cambio, la cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan los fondos directamente hacia los receptores, sean estos los gobiernos de los países receptores u otras instituciones.

1.3. Gobernanza

Dentro del mismo contexto de la globalización, la gobernanza surge del cuestionamiento sobre la eficacia directiva de los gobiernos. En la últimas décadas la vida personal ha sido

²⁹ Karlos Pérez de Armiño, (Dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, España, Icaria, 2000, p. 125.

³⁰ *Ibidem*, p. 128.

agobiada por crisis financieras que destruyeron capital, patrimonio y calificación laboral a nivel nacional; estancamiento, declive económico, agravamiento de problemas de seguridad, pobreza, arbitrariedades, corrupción de políticos y funcionarios, servicios públicos de inestable calidad y sobre todo, políticas públicas de diseño e implementación defectuosa. En todos estos padecimientos, el común denominador es la ineficiencia del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y la realización de objetivos de importancia social. Ante estos resultados existe un escepticismo sobre la capacidad directiva encomendada al gobierno.

Atendiendo a los cuestionamientos sobre la eficacia directiva de los gobiernos, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Estos dos enfoques conceptuales y prácticos se encuentran relacionados con la acción del gobierno. Ambos términos son cuestionamientos sobre la capacidad gubernativa o directiva del mismo y buscan su solución realizando un planteamiento diferente. Los dos enfoques son complementarios, aunque segundo integra e incluye a la gobernabilidad como una de sus condiciones necesarias de dirección social.³¹

El término comenzó a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre el “África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”. Dicho documento argumentó que la incapacidad de los gobiernos africanos para gobernar y administrar estaba originando la dificultad de sostener su desarrollo. De manera que era fundamental dar una mejor gobernanza que debía incluir el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la transparencia en las operaciones y en la rendición de cuentas y la capacidad técnica en el gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo.³²

En dicho reporte del Banco Mundial el concepto de gobernanza se define como: “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias”. En el proceso, las instancias clave son tres: el estado (las instituciones políticas y gubernamentales) las organizaciones de la sociedad civil y el

³¹ De acuerdo con el Banco de México, la “gobernabilidad” se define como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

³² Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, Mexico: Friedrich Naumann Stiftung, 2010, p. 23.

sector privado.³³ Por lo tanto, el sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno.

La expresión gobernanza permite denotar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad. Implica la acción gubernamental, aunque no se limita a ella, porque también incluye la gestión de otros actores económicos y sociales en escala local y regional ante problemas locales, regionales y globales. De esta manera, el término implica una combinación de las acciones de los Estados con otras instancias públicas y privadas a fin de hacer más eficientes sus acciones y la consecución de sus objetivos.³⁴

De acuerdo con Robert O. Keohane, “en nuestros días, al igual que en el pasado, la gobernanza efectiva no es inevitable de ocurrir, es más probable que se consolide gracias a la cooperación interestatal y las redes transnacionales, que mediante el establecimiento de un Estado mundial.”³⁵ A medida que el proceso de globalización avanza, los Estados y otros actores podrán percatarse que las decisiones y proceder de los demás actores afectan sus propios valores en forma creciente. Por ello, los Estados tratarán de gobernar la interdependencia, es decir, tratarán de gobernar la globalización mediante las siguientes acciones:

1. Acciones unilaterales por parte del Estado dentro de sus límites territoriales a fin de reducir la vulnerabilidad y adoptar estándares externos para enriquecer el nivel de competitividad,
2. Acciones unilaterales por parte de varios Estados y de bloques poderosos, a fin de afectar a determinados Estados, empresas y ONG fuera de sus territorios,
3. Cooperación regional con el propósito de incrementar la efectividad de sus políticas,
4. Cooperación multilateral en la escala global orientada a la formación de regímenes internacionales que gobiernen la globalización,
5. Cooperación transnacional e intergubernamental, con un espacio para la participación de la sociedad civil, para regir la globalización.³⁶

Cada una de estas reacciones a la globalización constituye un intento de gobernanza.³⁷ No obstante, cada medida aislada representa un fragmento de ella, como

³³ *Ídem.*

³⁴ José Ángel Sotillo Lorenzo, “La lucha contra el narcotráfico y sus implicaciones internacionales. Una lectura europea de la Iniciativa Mérida”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (Coord.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, p. 364.

³⁵ Citado en Arturo Borja Tamayo (*Comp.*), *op. cit.*, p. 454.

³⁶ *Ídem.*

sucede actualmente. Incluso algunas medidas pueden considerarse como reacciones internas a las presiones externas de la globalización.

El Estado es el principal actor dentro del sistema mundo. Los dos primeros conjuntos de prácticas confirman que el Estado - nación es la institución clave para la gobernanza global. Paulatinamente, los Estados se percatarán que las medidas unilaterales pueden resultar insuficientes, pueden fracasar, o pueden provocar reacciones contrarias a los resultados deseados. Ante la necesidad de obtener los beneficios que persiguen, los Estados desarrollarán dinámicas de cooperación a escala regional y multilateral.

Retomando una vez más a Robert O. Keohane, existen tres criterios para formar un sistema plausible de gobernanza: responsabilidad (tiene que ver con los medios para que las elites rindan cuenta de sus actos); participación (los principios democráticos requieren la participación abierta de los integrantes adultos de la sociedad a fin de tomar decisiones colectivas) y, persuasión (se facilita mediante la existencia de procedimientos institucionalizados para la comunicación en gran medida aislados del uso y amenazas de uso de la fuerza y de las sanciones, y lo suficientemente abiertos para impedir la manipulación).³⁸

Las principales funciones de la gobernanza consisten en limitar el uso de la violencia en gran escala, limitar el conflicto armado, hacer frente a las alteraciones del mundo globalizado (a medida que las redes globales se tornan más estrechas y complejas generan efectos sistémicos que no suelen ser previsibles), y proporcionar una garantía contra las peores formas de abuso, en particular aquellas relacionadas con la violencia. En el mundo globalizado la mayoría de las funciones de este amplio precepto tendrá lugar en los niveles locales y nacionales. Las instituciones son indispensables para proveer seguridad a la población.³⁹

Asimismo, las funciones clave dentro de las instituciones se encuentran en los ámbitos regionales y locales. En el contexto de la globalización, para que ésta no se estanque o revierta, son indispensables acuerdos que promuevan las relaciones de cooperación y la resolución de conflictos. Del desarrollo de una gobernanza efectiva depende que el mundo parcialmente globalizado sea benéfico, porque, es fácil advertir que no todos los patrones de globalización son provechosos al estar en manos de grupos que busquen satisfacer sus intereses a costa de suprimir las autoridades políticas locales.

Una vez situado el fenómeno del narcotráfico dentro del actual proceso de globalización y comprendido su complejidad por la capacidad de trascender fronteras

³⁷ *Ibidem*, p. 453.

³⁸ *Ibidem*, p. 463.

³⁹ *Ibidem*, pp. 459-462.

nacionales, resulta necesario desarrollar un enfoque integral que provea una solución más eficaz para reducir esta problemática, y lo más importante aún, reduciendo los costos sociales. Este nuevo enfoque debe incluir los esfuerzos internos, la actuación de diversos actores sociales y la cooperación internacional ante un problema de carácter transnacional que representa una amenaza para la actual seguridad de los Estados. La gobernanza para la seguridad sirve de marco para la presente investigación por proporcionar dichos elementos.

1.4. Gobernanza de seguridad

La mayoría de los enfoques existentes en cuanto al tema de la seguridad se centran en los conflictos cuyo actor principal es el Estado. Sin embargo, la mayoría de los conflictos acontecidos en los últimos diez años se han suscitado dentro del territorio de los propios Estados y no entre éstos mismos. Además, el concepto de seguridad se ha ampliado para incluir no sólo la preservación de las fronteras estatales, sino también a la protección de las sociedades y de los individuos dentro del Estado.

Ahora bien, el concepto de seguridad se ha ampliado porque las nuevas amenazas a las que se enfrenta la sociedad no sólo se identifican en términos militares sino en una multitud de en peligros que van desde la insuficiencia de políticas y estructuras sociales, a la degradación ambiental. Los límites entre las fronteras estatales y el medio externo parecen difuminarse, abriendo la posibilidad a que las nuevas amenazas de seguridad pueden operar mediante canales distintos a los tradicionales.

Las amenazas que antes podían ser ubicadas dentro de un territorio determinado como disturbios domésticos ahora pueden trascender fronteras fácilmente. Asimismo, los flujos transfronterizos se modificaron cualitativamente y el Estado es incapaz de regularlos perfectamente, lo cual tiene repercusiones en su capacidad gubernamental. La incapacidad de los Estados de hacer frente a estas amenazas enfatiza la vulnerabilidad del sistema estatal contemporáneo.

De manera general, los Estados se han reservado su responsabilidad respecto a las políticas de seguridad, aún cuando una respuesta colectiva sería superior a la respuesta nacional. Ante el indiscutible dominio de los estados en materia de seguridad, el nuevo contexto mundial requiere un sistema de gobernanza capaz de dar cumplimiento a las tareas de las instituciones políticas en cuanto a prevención, protección y resolución de conflictos. Asimismo, existe el imperativo de solidaridad y acción colectiva, aunque esta idea todavía muestra reticencias por parte de los Estados, sobre todo en los aspectos relacionados con la soberanía.

El marco analítico de la gobernanza de seguridad parte del estudio inicial elaborado por Emil Kirchener y James Sperling sobre la Unión Europea. Esta unión surgió originariamente como un proyecto de seguridad.⁴⁰ Mientras duró el esquema bipolar la definición y el objetivo de seguridad fue mantener el balance político y militar entre Este y Oeste. Después de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, el imperativo fue la construcción de democracias estables con economías competitivas.

Durante la guerra en los Balcanes, los Estados reconocieron la importancia y la necesidad de transformar a la Unión Europea como un actor militar capaz de intervenir cuando los intereses europeos se vieran amenazados por el estallido de una guerra civil con implicaciones interestatales. En estas etapas, la Unión Europea conservó su papel como actor de seguridad. De esta manera el mayor referente para abordar el tema de gobernanza de seguridad es la Unión Europea.

Esta institución representa una innovación política en el tema. Es una entidad colectiva que combina en escala lo local y lo regional, que dispone de políticas y medios de acción propios que se combinan con los de los Estados miembros y con otras instancias públicas y privadas. Al trabajar de manera conjunta para resolver y enfrentar distintos aspectos de importancia política, la UE es una entidad capaz de ofrecer una visión distinta a la que tradicionalmente explica los graves flagelos que sufre el conjunto de la humanidad.⁴¹

En Europa, la soberanía ha sido transferida a las instituciones regionales o supranacionales o internacionales. Los Estados reconocen las atribuciones de dichas instituciones, así como la actuación de actores no gubernamentales en áreas tradicionalmente controladas por ellos. La apertura de los Estados en la era neo Westfaliana privilegia la cooperación para la resolución de problemas.⁴²

Cuadro 1. Tipología de la amenaza

Agente de la amenaza	Objetivo de la amenaza	
	<i>Estado</i>	<i>Sociedad</i>
<i>Estado</i>	Guerra Tradicional	Seguridad Social
<i>Actor no estatal</i>	Guerra Asimétrica	Seguridad Humana

Fuente: Emil Kirchener y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007, p.13.

⁴⁰ Emil Kirchener y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007, p. 1.

⁴¹ José Ángel Sotillo Lorenzo, *op. cit.*, p. 364.

⁴² Emil Kirchener y James Sperling, *op. cit.*, p. 13.

En cuanto a los cambios registrados en la tipología de las amenazas, el Cuadro 1 (Pág. 31) ejemplifica que en una guerra tradicional entre Estados, la milicia estaba encargada de proteger la seguridad de las naciones involucradas. El objetivo era velar por la seguridad social de la nación correspondiente. Por otra parte, en un conflicto entre un Estado y un actor interno o externo (no estatal), existe una guerra asimétrica que puede por lo tanto desencadenar la comisión de crímenes por parte de autoridades estatales y por el actor no estatal. En estos casos se trata de salvaguardar la seguridad humana, sin distinciones de nacionalidad, ya que el conflicto puede desarrollarse dentro de un mismo Estado.

Como se mencionó antes, en los últimos años se han desencadenado conflictos al interior de los Estados. Los desafíos para la gobernanza son los conflictos entre los Estados pero también entre grupos sociales. El Cuadro 2 (Pág. 32) ejemplifica que un conflicto entre Estados puede resolverse por medios coercitivos: conflictos o guerras, mientras que los instrumentos persuasivos se orientan a la celebración de acuerdos entre los Estados y la gestión de organismos internacionales.

Por otro lado, si el escenario del conflicto es entre grupos sociales, se puede recurrir a instrumentos coercitivos, pero existe la probabilidad de que se desencadene un conflicto inter-estatal. Para resolver un conflicto social el enfoque nos indica que también existen instrumentos persuasivos, que básicamente estarían encabezados por la gestión de las instituciones civiles.

Cuadro 2. Desafíos de la Gobernanza

		Instrumentos	
		Coercitivos	Persuasivos
Escenario del conflicto	Estado	Conflicto interestatal	Acuerdos estatales
	Sociedad	Conflicto intra -estatal	Instituciones civiles

Fuente: Emil Kirchner y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007, p.14.

En la actualidad, la cuestión fundamental en cuanto a la provisión de seguridad es el abastecimiento de orden y la regulación de los conflictos sin recurrir a la guerra. El marco analítico permite entender el concepto de seguridad más allá de cuestiones de defensa. Las nuevas amenazas del siglo XXI como el narcotráfico plantean nuevos retos para la autoridad estatal. Las instituciones son los mecanismos clave empleados por el Estado para lograr sus propias metas.

Para un problema como el narcotráfico, la gobernanza de seguridad plantea dos funciones primordiales del Estado: la creación de instituciones adecuadas y capacitadas para desplegar instrumentos persuasivos y coercitivos para enfrentar la amenaza (Cuadro

3, Pág. 33). Los instrumentos persuasivos son las medidas (económicas, políticas y diplomáticas) tendientes a controlar y reducir el consumo y la demanda de drogas (Políticas de Prevención y de Garantía). De manera paralela, los instrumentos coercitivos comprenden las medidas tendientes a controlar y reducir la oferta de drogas (Políticas de Protección y de Contención).

Cuadro 3. Políticas de Gobernanza

Funciones	Instrumentos	
	Persuasivos	Coercitivos
Creación de instituciones	Prevención (Control del consumo)	Protección (Desarrollo institucional e innovación)
Resolución de conflictos [Gestión de riesgos]	Garantía (Alternativas para reducir la oferta)	Compellence (Cumplimiento)

Fuente: Emil Kirchener y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007, p.15.

La otra función primordial del Estado plantea la resolución de conflictos. Mediante la gama institucional consolidada para la ejecución de instrumentos persuasivos y coercitivos, el objetivo es restablecer el orden sin recurrir a un conflicto armado. Si la guerra se ha desencadenado, la gestión de las instituciones deberá canalizarse en el restablecimiento de la paz y el orden.

Ante el carácter transnacional de diversas amenazas para los estados, existe cierta incapacidad para enfrentar sus requerimientos privados de seguridad frente a las amenazas regionales e internacionales. Dentro del marco de estudio, los esfuerzos antes planteados incluyen las acciones a escala nacional e internacional. La consolidación de instituciones a nivel bilateral, multilateral, regional o mundial aplica en el mismo sentido en la consecución de los objetivos que persiguen los Estados.

De esta manera, el marco de gobernanza en materia de seguridad es congruente con el enfoque teórico neoliberal que defiende la cooperación entre Estados. Para los defensores de este enfoque, las instituciones internacionales pueden promover la colaboración para la búsqueda de intereses comunes.⁴³ Una definición amplia de las instituciones implica “persistentes y vinculados conjuntos de reglas (formales e informales) que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas.”⁴⁴

⁴³ Rafael Velázquez Flores, *Factores, Bases y Fundamentos de la Política exterior de México*, México, UMAR, Plaza y Valdés Editores, 2010, p. 67.

⁴⁴ Arturo Borja Tamayo, (Comp.), “Instituciones Internacionales: Dos enfoques”, en: Arturo Borja Tamayo (Comp.), *op. cit.*, p. 242.

Las instituciones pueden ser de tres tipos: internacionales (las más formales como Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: UNODC), regímenes internacionales (más bien de carácter regional como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas: CICAD) y las convenciones (acuerdos informales como la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional conocida como la Convención de Palermo de 2000 y sus protocolos complementarios).

Debido a que el tema de investigación se enfoca en la cooperación entre México Estados Unidos, conviene definir que un régimen internacional, de acuerdo con los autores del neoliberalismo institucional, se define como el conjunto de principio, reglas, procedimientos y normas que se establecen de manera explícita o implícita formal o informalmente, para regular las interacciones entre sus miembros y promover la cooperación en diferentes áreas de la agenda internacional.⁴⁵ De manera que esta relación bilateral es considerada como un régimen internacional.

Dentro de la estela de la gobernanza de seguridad, debido a que el ámbito de las amenazas de seguridad se expande, la tendencia de los Estados o los gobiernos implica la creación de instituciones multilaterales en materia de seguridad. La importancia de los regímenes radica en que permiten reducir la incertidumbre y a predecir el comportamiento de otros Estados, y, sobre todo, coordinarlo. En aras de construir la confianza e institucionalizar la cooperación en materia de seguridad y defensa ambos países establecerán acuerdos que les permitan regular la cooperación en materia antinarcóticos.

Ahora bien, la agenda de seguridad se ha ampliado, pero el intento por jerarquizar las nuevas amenazas dificulta la distinción entre los diferentes tipos de seguridad -nacional y regional, económica y militar, interna y externa. Es difícil concebir un problema, por ejemplo de narcotráfico, separado de otros delitos como el "lavado" de dinero, tráfico de armas y de personas, etc. Por ello, es necesario desarrollar un criterio analítico para distinguir entre las amenazas a la seguridad sobre otras fuentes de desorden en el sistema internacional o alguna de las partes que lo conforman.

Más aún, la definición de lo que constituye o no una amenaza a la seguridad está determinada por el proceso de *securitización*, en el cual, grupos específicos o élites estatales toman una cuestión particular fuera de la esfera política ordinaria, para redefinirla

⁴⁵ La teoría del régimen desarrollada por los autores Keohane, Hasenclever, Mayer y Rittberger, Stwphwn y Krasner, entre otros, surge en 1980 en los círculos académicos de Estados Unidos motivada por desarrollar un concepto que capturara las interacciones pautadas que se hacían cada vez más observables dentro de las relaciones internacionales. De acuerdo con la teoría del régimen los Estados tienen diferentes motivaciones para participar, basados en el interés, en el poder y el conocimiento. Peters B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, España, Editorial Gedisa, 1999, p. 192.

como un problema de seguridad.⁴⁶ Esta idea permite entender cómo distintos desafíos o problemas políticos se transforman en amenazas para la seguridad nacional de acuerdo a la percepción de las elites. El proceso de *securitización* implica la interacción de eventos que amenazan los intereses del Estado, con el proceso político de reconocer el evento como una amenaza a la seguridad, el desarrollo de políticas apropiadas para enfrentar esa amenaza y la asignación de recursos para lograr el objetivo de pacificación ante la amenaza.

La gobernanza de la seguridad utiliza un concepto amplio de seguridad que incluye conflicto interno, las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. De esta manera, el marco en referencia puede servir para estudiar el tema del narcotráfico dentro del actual sistema internacional, es decir, con características transnacionales que demandan acciones conjuntas de diversos Estados. El marco permite considerar las acciones particulares de los estados pero no única y exclusivamente, sino también contempla la cooperación internacional en diferentes aspectos (políticas de prevención, garantía, protección y contención) para enfrentar el problema.

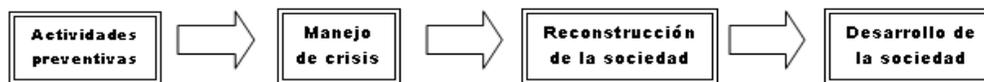
1.4.1. Políticas de Prevención

Las políticas de prevención presuponen adelantarse al problema. La porosidad de las fronteras, principalmente en cuestiones de mercado, incrementa el intercambio de bienes y transacciones. Nuevas amenazas como la delincuencia organizada son difíciles de controlar por los Estados debido a que trascienden fronteras nacionales.

⁴⁶ En los últimos 20 años, la doctrina y las políticas de seguridad de Estados Unidos sufrieron considerables cambios. De la Guerra Fría y el paradigma bipolar existente durante 45 años se pasó a un optimismo desmedido por el desmembramiento de los regímenes comunistas, hacia el paradigma unipolar- multipolar para la década de los 90, caracterizado por la existencia de una superpotencia en convivencia con regiones y países que se reacomodaban en la geopolítica global. Al tiempo en que se reestructuraba la agenda política y económica en América Latina, el narcotráfico empezó a consolidarse como la principal amenaza para los Estados Latinoamericanos. En esta década el presidente Clinton orientó su política hacia la búsqueda del libre comercio y a la consolidación de regímenes democráticos, pero el 11 de septiembre el terrorismo apareció como un enemigo exógeno al continente y entonces Estados Unidos presionó para que los países latinoamericanos cooperaran para enfrentarlo. Desde el 11 de septiembre el eje principal de la relación entre Estados Unidos y México ha sido la seguridad, por lo que se habla de que la relación se "securitizó". En todo el hemisferio se empezó a hablar de seguridad cooperativa aunque la amenaza terrorista quedó como una doctrina de acción en Irak. En cambio la verdadera fuente de inseguridad en los países de América Latina provenía de causas internas pues la debilidad de los Estados apareció entonces como fuente de la inestabilidad, principalmente por la fragilidad de las instituciones de seguridad pública y de justicia frente a la ampliación del crimen del fuero común, la creciente presencia del crimen organizado y su capacidad de penetración en el Estado por medio de la corrupción.

Las políticas de prevención enfatizan en los esfuerzos para anticipar el conflicto mediante la construcción o el mantenimiento de las instituciones nacionales, regionales o internacionales, que contribuirán a la mitigación de la anarquía. La prevención consiste en las acciones realizadas antes de que los países sufran un deterioro y posteriormente se refiere a acciones para el mantenimiento de la paz o la imposición de la misma. Por lo tanto, puede existir una continuidad entre actividades preventivas, el manejo de las crisis actuales y la reconstrucción y el desarrollo de las sociedades después del conflicto (Figura 1, Pág. 36).⁴⁷

Figura 1. Continuidad en las actividades



Fuente: Elaboración propia con base en Emil Kirchner y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007, pp. 25-78.

Podemos entonces decir, que las políticas preventivas comprenden dos dimensiones:

- Prevenir el conflicto o evitar que se expanda una vez que ya ha comenzado y,
- Los instrumentos de política consisten en asistencia técnica y financiera, cooperación económica en forma de acuerdos o asociaciones comerciales, la promesa de adhesión, los esfuerzos de construcción de la nación y el apoyo de la democratización interna.⁴⁸

En el ámbito de la seguridad, las acciones preventivas no se limitan a las tareas de defensa del territorio, ni al uso de la fuerza militar. Los esfuerzos económicos, financieros, técnicos y políticos pueden resultar particularmente efectivos en el caso del crimen organizado, específicamente el tráfico de drogas. Puesto que existe la comprensión de que el fenómeno dimensiones nacionales e internacionales, las acciones de los Estados deben incluir la colaboración con otras entidades estatales y la coordinación de esfuerzos para incrementar la capacidad de manejar y resolver el problema. Los Estados reconocen la necesidad de realizar acciones conjuntas y de actuar como una colectividad ante el problema del narcotráfico.

Las políticas de prevención tienen por objeto hacer frente a las causas de los conflictos como la desigualdad económica y deficiencias democráticas, deben estar encaminadas a crear aéreas de estabilidad y democracia en la región, incluyendo asistencia humanitaria, comercio y democratización. De manera que las acciones que

⁴⁷ Emil Kirchner y James Sperling, *op. cit.*, pp. 25-78.

⁴⁸ *Ibidem.*

comprenden estas políticas a menudo están orientadas en la consecución de los objetivos al mediano y largo plazo.

Para enfrentar el narcotráfico, las políticas de prevención canalizan los esfuerzos hacia el control de la demanda de drogas. Estas políticas incluyen medidas encaminadas a evitar el consumo, retrasar la edad de inicio del consumo, detener el avance hacia la adicción y disminuir los problemas asociados como la violencia. Las políticas de prevención deben iniciarse desde la infancia y la niñez, cuando el ser humano es más receptivo. Aunque se trabaja a más largo plazo, se obtienen mejores resultados y se pueden ofrecer mejores opciones a las nuevas generaciones a partir de construir una mejor cultura de la prevención.

La cooperación internacional en este sentido se encuentra encaminada a fortalecer los esfuerzos en materia de prevención de adicciones. Algunas medidas como la difusión de material educativo, la capacitación de personal encargado de brindar tratamiento en las clínicas, la construcción de centros para tratar adicciones, entre otras son cruciales para fortalecer los esfuerzos internos en la materia de prevención.

1.4.2. Políticas de Garantía

En el periodo de la post Guerra Fría, los problemas interestatales se incrementaron. Por ello, los esfuerzos por reconstruir las naciones mediante la intervención externa se han hecho cada vez más frecuentes, sobre todo por las repercusiones que el conflicto en un país tiene sobre otros Estados vecinos. Los conflictos se difunden a través de los países afectando su capacidad de proveer seguridad. Por ello, los países emprenden políticas conjuntas y crean instituciones comunes.

Existe un cambio en la visión de la política de seguridad: dado que las nuevas amenazas y conflictos internos de los Estados han ganado importancia, las preocupaciones por la seguridad del territorio nacional ceden el paso a los objetivos de una región geográfica más amplia. Los esfuerzos son dirigidos primordialmente a los instrumentos económicos y políticos en lugar de los militares y se enfatiza en las medidas de persuasión (insistiendo en las normas, el establecimiento de condiciones y estableciendo medidas de fomento de la confianza) en lugar de medidas coercitivas

Dentro de las políticas de garantía se identifican los esfuerzos encaminados a la reconstrucción después de los conflictos, las medidas de fomento de la confianza y consolidación de la paz. Los objetivos son el restablecimiento de la paz en caso de que ya se haya desencadenado un conflicto, la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo para el país. Este desarrollo exige un replanteamiento del problema de acción colectiva, desde

donde los Estados buscan alianzas en la defensa del territorio nacional, haciendo hincapié en la cooperación multilateral y un mecanismo institucional a favor de la negociación colectiva (Regional).⁴⁹

En materia antinarcoóticos, las políticas de garantía representan junto con las políticas de prevención las herramientas persuasivas del gobierno para evitar el consumo y el tráfico de drogas (Cuadro 3, Pág. 33). Con ambas políticas se reduce el riesgo de volver a empezar el ciclo de la oferta y la demanda. Para enfrentar el narcotráfico, las políticas de garantía enfatizan en acciones que fomentan la educación de la población, el desarrollo económico, las oportunidades de empleo, la inclusión social y la estabilidad de la población.

Con estas medidas se persuade a la población de consumir drogas y más aún, se le proporciona las herramientas para evitar involucrarse en actividades relacionadas con el narcotráfico. La cooperación internacional en este sentido se encuentra encaminada a incrementar el nivel educativo de la población, reducir la tasa de analfabetismo, lograr el crecimiento económico, fomentar programas para incentivar el empleo y que tiendan a reducir la pobreza en la nación receptora.

1.4.3. Políticas de Protección

La seguridad territorial y la tranquilidad doméstica comprenden dos de las principales responsabilidades del Estado. Las políticas de protección son el resultado de funciones de creación de instituciones e implementación de instrumentos coercitivos que permitan proveer de seguridad y tranquilidad a la sociedad. Dentro de las políticas de protección se contemplan justamente las funciones tradicionales para proteger a la sociedad de las amenazas externas y hacer frente a los retos para la seguridad interna.⁵⁰

Este rubro de políticas advierten las medidas coercitivas ante la violencia interna. Es decir, son las medidas coordinadas entre autoridades policiales y judiciales desplegadas para implementar el sistema de justicia penal, así como las medidas para limitar las actividades del narcotráfico. De manera paralela a la implementación de acciones encaminadas a persuadir a los ciudadanos a no consumir drogas (políticas de prevención) y reducir su demanda (políticas de garantía), las políticas de protección junto con las políticas de contención se encuentran encaminadas a reducir la oferta de drogas.

Las políticas de protección enfatizan en la aplicación de la ley contra la delincuencia organizada y la creación y fortalecimiento de instituciones encargados de garantizar su

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 78-119.

⁵⁰ *Ibidem*, pp., 120- 169.

cumplimiento. La consolidación de la gobernabilidad, de las instituciones y la disminución de la corrupción de las instancias encargadas de la seguridad pública son cruciales en este rubro. Una vez que reconoce la magnitud del problema del narcotráfico y las elites gubernamentales también modifican su percepción en cuanto a las mismas, el Estado destina mayor atención en otros rubros como los controles fronterizos, medidas financieras para atacar y reducir el “lavado” de dinero, cuestiones informáticas, de salud, así como aspectos jurídicos sobre procedimientos judiciales y reformas al sistema penal.

La cooperación internacional es de suma importancia, sobre todo en cuanto a investigación, desarrollo y procuración de la justicia. Las medidas en este rubro de políticas implican el desarrollo de procesos análogos para la inspección de individuos y mercancías para controlar entradas y salidas; intercambio de información en tiempo real y en materia de inteligencia, así como las medidas tendientes a evitar la existencia de refugios legales que favorezcan a las organizaciones delictivas. Los principios de solidaridad y soberanía son sumamente importantes para que el trabajo conjunto entre los Estados pueda realizarse.

1.4.4. Políticas de contención

Las políticas de contención comprenden las tareas encaminadas a la resolución de conflictos, en particular el mantenimiento y la imposición de la paz. Si bien por un lado hay una ampliación de la agenda de seguridad, por otro hay una ausencia de un oponente militar capaz de amenazar la integridad de la seguridad territorial. Los cambios en la agenda de seguridad y en los estados han reducido la importancia de instrumentos militares como mecanismos tradicionales para proveer estabilidad y seguridad al Estado.

No obstante, existe la aspiración de crear identidad de defensa, principalmente para lograr estabilidad. Por ello, las políticas de contención implican la proyección de la fuerza. Ahora bien, las políticas de defensa difieren de las políticas para prevenir el conflicto en un aspecto fundamental: mientras que las medidas para prevenir el conflicto requieren de una gran cantidad de gastos y de recursos materiales y sobre todo de tiempo, las políticas de ejecución para el mantenimiento y la imposición de la paz, pretenden ser menos costosas en términos políticos y en pérdidas humanas. Con las políticas para la imposición de la paz se trata de evitar un conflicto mayor. A diferencia de las políticas preventivas que son a largo plazo, las políticas de contención implican que el conflicto ya ha ocurrido, por lo que las medidas son a corto plazo.⁵¹

⁵¹ *Ibidem*, pp. 185-213.

Existe el reconocimiento de las limitaciones económicas y de diferente índole dentro del Estado por lo que se busca optimizar los recursos dedicados a la defensa. Asimismo, los estados reconocen que sus acciones no coordinadas y aisladas conllevan a una duplicidad de investigaciones y de costos. Dentro de este rubro se encuentra la asistencia técnica, financiera y sobre todo en materia económica acordada con otros países mediante la firma de acuerdos en materia de seguridad. La cooperación también surge en el sentido de lograr economías de escala que permitan volver a configurar su estructura de fuerzas y lograr una mayor interoperabilidad con las contrapartes de otros Estados.

En la lucha contra el narcotráfico, de acuerdo con el marco de la gobernanza de seguridad, las políticas de contención vinculadas con las políticas de protección, son los dos rubros de instrumentos coercitivos para velar por el cumplimiento de los ordenamientos legales (Cuadro 3, Pág. 33). Los instrumentos coercitivos tienen como objetivo restringir, inhibir y reprimir el tráfico de drogas en territorio nacional. El objetivo de estos dos grandes rubros de políticas es proveer seguridad y tranquilidad a la sociedad.

La cooperación con otros Estados resulta importante sobre todo en cuanto a la colaboración de las fuerzas armadas en materia de intercambio de información en tiempo real, en materia de inteligencia y de capacitación. En muchas ocasiones este tipo de políticas que involucran la colaboración entre las fuerzas armadas de los estados puede presentar reticencias en cuanto a la integración en áreas de seguridad y defensa. Estas reticencias derivan principalmente de la persistencia de la soberanía en cuanto a decisiones sobre el uso del ejército y las cuestiones de defensa en general.

Con base en estas premisas, la gobernanza de seguridad es el marco analítico que sirve para enmarcar el tema de la política antinarcóticos en México. Dentro de este marco el Estado es el principal actor dentro del sistema mundo como agente proveedor de seguridad, por lo que es la institución clave. Las acciones en la escala nacional y regional se complementan con las acciones de las instancias públicas y privadas para el logro de los objetivos. Este marco de análisis permite comprender la necesidad de que los gobiernos, específicamente México y Estados Unidos desarrollen actividades de manera conjunta e institucionalicen la cooperación. El fomento de la confianza en las instituciones nacionales es un reto clave en este sentido.

Retomando el sentido amplio del concepto de seguridad nacional, el narcotráfico representa una amenaza para la seguridad nacional del Estado toda vez que afecta el sistema político, social y económico y con ello la seguridad estatal y regional. Ante esta nueva amenaza transnacional, una de las principales funciones de la gobernanza consiste en limitar el uso de la violencia a gran escala mediante la implementación de políticas de

prevención, garantía, protección y contención, que en conjunto contribuyan a restaurar y mantener la paz, controlar el problema del narcotráfico y contribuyan al desarrollo del país.

1.5. Estados Unidos

Estados Unidos es un país con importantes niveles de producción y consumo de drogas a nivel mundial. De acuerdo con el Informe Mundial contra las drogas de 2011, el *cannabis* (marihuana), los estimulantes de tipo anfetamínico (ETS, principalmente las anfetaminas, metanfetaminas y éxtasis), los opiáceos (incluyendo el opio, la heroína y los opiáceos de prescripción) y la cocaína son las drogas más consumidas a nivel mundial, en ese orden. El *cannabis* es la sustancia más producida y consumida globalmente. En América del Norte se encuentran las mayores incautaciones de *cannabis*. Cerca de 10,600 laboratorios relacionados a las ETS fueron clausurados en 2009. Gran parte de estos laboratorios estaban ubicados en Estados Unidos. En los últimos años, el uso no médico de varios opioides de prescripción se ha convertido en un problema cada vez mayor en algunas zonas del mundo, particularmente en América del Norte. Por otra parte, la cocaína es producida en los países andinos de América del Sur y posteriormente es transportada hacia todo el mundo, siendo América del Norte uno de los principales destinos de esa producción.⁵²

Aun con estas cifras, Estados Unidos fue uno de los pioneros en elaborar una política prohibicionista. Durante los primeros años de 1900 se desarrolló un movimiento de reforma a nivel estatal enfocado a restringir el uso de drogas adictivas para fines médicos por medio de una legislación federal conocido como el movimiento Progresista. En el ámbito interno dicho movimiento logró la aprobación diversas leyes restrictivas y en el ámbito internacional la Conferencia Internacional del Opio de 1909 y posteriormente la Convención Internacional del Opio en 1912, para prohibir y reglamentar la venta y distribución de morfina, cocaína y sus derivados.⁵³ Desde esos años la política antinarcóticos en Estados Unidos mantuvo una oposición inalterable sobre el uso “recreacional” de las drogas. Sin embargo, con el tiempo el uso de sustancias prohibidas, el volumen, el número de consumidores y el número de drogas disponibles aumentaron, así como las leyes que las castigaban.⁵⁴

⁵² “Informe Mundial contra las drogas 2011”, Resumen Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ONU, (consultado el 27 de febrero de 2011) en: http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Executive_Summary_-_Espanol.pdf

⁵³ Ver más adelante el apartado 2.1 Gestación de una política prohibicionista.

⁵⁴ Sobre todo a mediados de la década de los 1980 y a principios de 1990, con el ímpetu de la *guerra contra las drogas* impulsada bajo el mandato de Ronald Reagan, algunos estados

En la actualidad, la posesión de una sustancia controlada constituye un delito simple relacionado con las drogas, mientras que la venta o el tráfico constituyen los delitos con mayores sanciones. La pena exacta para un delito particular depende de varios factores, incluyendo el tipo de droga, la cantidad, la calidad, el propósito, los antecedentes penales del infractor y el Estado en el que ocurre el delito. Esto último debido a que los Estados son libres de legislar siempre que sus leyes sean consistentes con la ley federal, por lo que varios de ellos han adoptado modelos federales en su propia legislación.⁵⁵

La penas pueden ir desde pequeñas multas monetarias al encarcelamiento de por vida.⁵⁶ En general, el precio más alto pagado por los delincuentes relacionados con las drogas es la prisión. Según estadísticas del Departamento de Justicia, para el 2005 la sentencia promedio para los delincuentes involucrados en el tráfico de drogas fue de 77,1 meses, frente a una media de 15,8 meses por posesión de drogas.⁵⁷

Desde los primeros años de la prohibición, se institucionalizó en Estados Unidos el combate contra las drogas y desde entonces el tema está presente en la política exterior de este país. En 1908 se creó el FBI y más tarde, el FBI, la CIA (1947) y la DEA (1973) conformaron un comando unificado para combatir "una guerra total mundial sobre la amenaza de las drogas". En la actualidad, existen numerosas agencias gubernamentales encargadas de la lucha contra las drogas.⁵⁸ El trabajo de estas agencias no solamente está

endurecieron las leyes imponiendo incluso la pena de muerte por el tráfico de las principales drogas. Ver más adelante apartado 2.2. Narcotráfico como problema de seguridad nacional.

⁵⁵ La Ley Federal tiene dos objetivos principales, en primer lugar, regular la fabricación, venta y consumo de drogas legales tales como la aspirina, pastillas para dormir y antidepresivos. Segundo, prohibir y castigar la manufactura, posesión y venta de drogas ilícitas desde la marihuana y la heroína, hasta algunas drogas legales peligrosas. Asimismo, las autoridades encargadas de regular el uso de drogas trabajan en conjunto con el Gobierno Federal, debido al poder de regular el comercio interestatal.

⁵⁶ Ver *Anexo 1: Penas Federales en Estados Unidos por tráfico de drogas*.

⁵⁷ *West Encyclopedia of American Law*, Estados Unidos, The Thomson Gale, 2nd edition, Vol. 4, 2005, p. 29.

⁵⁸ En Estados Unidos, el Poder Ejecutivo tiene injerencia en el Departamento de Estado, que es en donde se concibe que el narcotráfico también es un problema de Política Exterior, por lo tanto, se creó la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos que coordina el Programa Internacional de Control de Drogas. Esta oficina mantiene relaciones con el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa y con el Congreso, en especial con los Comités sobre Asuntos Exteriores y el de Relaciones Exteriores; finalmente, se vincula con la Contraloría General que supervisa la efectividad de la política internacional del combate a las drogas. Por otra parte, el Departamento del Tesoro, participa a través del Servicio de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos. Asimismo, el Departamento de Transporte tiene alguna injerencia a través de la Guardia Costera, cuya función es interceptar embarcaciones que transportan droga. Por último, el Departamento de Salud y Servicios Humanos se encarga de diseñar programas de prevención y rehabilitación para el abuso de drogas a través del Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas. Por su parte, en el Congreso norteamericano recae la facultad de plantear, modificar y evaluar la política estadounidense contra las drogas. Asimismo, el Comité Selecto sobre Control y Abuso de Narcóticos encabeza los diferentes Comités y Subcomités legislativos que tratan el tema. En el Departamento de Justicia recae la responsabilidad de controlar y coordinar el desarrollo de la política antidrogas con sus dos agencias: el FBI y la DEA. También el Departamento de Defensa participa en el por medio de la armada, la

encaminado hacia el interior, sino que tiene cobertura en el exterior. Por medio de distintas oficinas que trabajan desde el territorio de otros países estas agencias alientan la cooperación extranjera en la erradicación del cultivo de drogas ilícitas y en detener el narcotráfico internacional.

Debido a que una gran parte de las drogas entran a los Estados Unidos de otros países, el Gobierno Federal destina una parte considerable de recursos para promover esfuerzos internacionales tendientes a controlar el flujo de drogas antes de que ingresen a su mercado interno. Incluso, la mayor cantidad de recursos que Estados Unidos destina a la lucha contra las drogas, lo aplica para reducir la oferta de drogas provenientes del exterior, mientras que el presupuesto destinado a la reducción de la demanda es menor al interior del país. En la última década, la mayor cantidad de los recursos que este país destinó hacia el interior fueron orientados para el tratamiento de las adicciones y un presupuesto menor es destinado para la prevención, el cual incluso ha ido disminuyendo a través de los años.⁵⁹ En cuanto a reducción de la oferta de drogas, se destinó una mayor cantidad de recursos a la aplicación de la ley a nivel interno, seguido por la intercepción de la droga y finalmente, los recursos hacia el esquema internacional.⁶⁰

Pese a los programas para contener la droga desde los países de origen y de tránsito, los niveles de consumo y producción al interior son muy elevados. Para 2009, el consumo de drogas ilegales en Estados Unidos aumentó 8.7% en 2009, el nivel más alto en una década.⁶¹ Para el 2010, más de 22 millones de personas mayores de 12 años de edad recibieron tratamiento por abuso de sustancias.⁶² Con base en el monto de dinero gastado, la cocaína es la droga en la que más dinero se gasta la población estadounidense, después en la marihuana, seguida por la heroína y las metanfetaminas.

Marina y la Fuerza Aérea. Cabe mencionar que el ejército sólo puede apoyar en las tareas de combate a las drogas; es decir, no tiene la facultad de detener directamente a los presuntos narcotraficantes debido a que existen limitaciones jurídicas para llevar a cabo tales prácticas, que se derivan de la *Posse Comitatus Act*, la cual fue decretada durante la Guerra Civil de Estados Unidos en 1978. Esta ley prohíbe la participación directa de algún miembro del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y la Infantería de Marina en detenciones, arrestos, allanamientos, incautación de pruebas y otras actividades de tipo policial en territorio estadounidense, a menos que dicha participación este autorizada por la ley. La Guardia Costera y la Guardia Nacional bajo el control de los gobernadores estatales están excluidas de esa prohibición. West Encyclopedia of American Law. Estados Unidos, *op.cit.*, Ver también la página de la DEA en: <http://www.justice.gov/dea/history.htm> y la página del U.S. Department of Homeland Security <http://www.dhs>

⁵⁹ Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP): Resumen del presupuesto del año fiscal 2009 y Presupuesto del año fiscal 2011 (Consultada el 20 de abril de 2010 25 de febrero de 2012 respectivamente), en:

http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/09budget/tbl_3.pdf y Resumen del,

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy11budget.pdf>

⁶⁰ Ver Anexo 2, Presupuesto de Estados Unidos para el control de drogas por función 2002-2010.

⁶¹ "Uso de drogas en EU, en máximo histórico", *El Universal*, 17 de septiembre de 2010, (Consultada el 17 de septiembre de 2010), en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/709451.html>

⁶² Carmen Flores, "Urge EU a disminuir el consumo de drogas entre su población", Estados Unidos, Organización Editorial Mexicana, 23 de febrero de 2010.

Sin embargo, de acuerdo a las encuestas en la población, la marihuana es la principal droga seleccionada por la población, seguida por las drogas psicoterapéuticas, los inhalantes y los alucinógenos en último lugar.⁶³

De manera que Estados Unidos es uno de los grandes importadores de drogas ilícitas en el mundo. A lo largo de la historia la demanda de drogas en Estados Unidos ha sido abastecida por fuentes extranjeras: cocaína y marihuana en América Latina y el Caribe; heroína del Triángulo de Oro en el Sudeste de Asia (Birmania, Laos y Tailandia) y del Creciente de Oro del Sur de Asia (Afganistán, Pakistán e Irán). Sin embargo, en años más recientes, un porcentaje considerable de la demanda estadounidense lo ha satisfecho la producción nacional ilegal.

La marihuana y las metanfetaminas son producidas y manufacturadas en Estados Unidos. Los principales Estados en los que se cultiva marihuana “al interior” son California, Florida, Oregon, Washington y Wisconsin, mientras que los cuatro principales Estados productores “al aire libre” son California, Hawái, Kentucky y Tennessee.⁶⁴ El cultivo creciente en espacios interiores ha permitido una hibridación selectiva, e incluso ha generado la tendencia de consumir una marihuana de mayor potencia. En cuanto a la producción de metanfetaminas, la mayoría de los laboratorios clandestinos que se encuentran en Estados Unidos, operan únicamente para crear metanfetaminas y han ido incrementando. Mientras que el número de laboratorios que suministran la mayor parte de LSD en el territorio, se estima en alrededor de una docena, la mayoría de los cuales se encuentra en California y el noroeste del Pacífico.⁶⁵

La reducción de la demanda interna es la clave para lograr el avance sostenido contra el abuso de drogas. Esto debido a que la demanda hace sumamente atractivo el mercado estadounidense para los traficantes de cualquier tipo de droga, quienes siempre encuentran formas lucrativas y rutas para seguir abasteciendo la demanda de dicho mercado. En este sentido, se requiere la disuasión para la efectividad en la reducción de drogas, es decir, poner mayor atención en la prevención, ya que la estrategia establecida por Estados Unidos de poner mayor énfasis en la reducción de la oferta de drogas antes de que lleguen a su territorio, incluso enfatizando la lucha contra las drogas en otros países, no ha logrado reducir el consumo de drogas en la población estadounidense.

⁶³ Erich Goode, *Drugs in American Society*, Maryland, Mc Graw Hill, 2008, p. 357.

⁶⁴ Ross Coomber, “Drug use and drug market intersections”, *Addiction Research & Theory*, Vol. 12, No 6, (Diciembre de 2004); y Reflexiones sobre el control internacional de las drogas, Nuevas directivas para la política norteamericana, Informe de una fuerza de trabajo independiente, México, FCE, 1997, p. 70.

⁶⁵ Erich Goode. *Drugs in American Society*, *op. cit.*, p. 366

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO: GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ESTADOS UNIDOS

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar los antecedentes del combate contra las drogas en México desde el enfoque de la gobernanza para la seguridad. El capítulo inicia con una breve mención sobre el uso de drogas en el siglo XIX y el auge de las mismas sobre todo en Estados Unidos, país que impulsó el desarrollo de una política prohibicionista en el ámbito internacional, de la cual su vecino país del sur formó parte. Posteriormente, el capítulo hace referencia a una serie de acontecimientos tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, estrechamente vinculados con ese país, que llevaron a considerar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional y a intensificar la cooperación entre ambos países.

A lo largo de la historia, el constante descrédito y la corrupción al interior de las instancias civiles encargadas sirvió para justificar el desempeño del ejército en actividades antinarcóticos. Como podrá constatarse, existe un ciclo en el que Estados Unidos incrementa la presión hacia México haciendo referencia principalmente a los altos índices de consumo dentro de su territorio – posteriormente, México, incrementa la participación respondiendo a esas demandas. Las acciones incrementan en cuanto a erradicación, pero sobre todo, el combate frontal contra el crimen organizado, lo cual representa un énfasis en políticas de contención. El capítulo concluye con la primera administración panista encabezada por Vicente Fox Quezada. El cambio en la postura oficial estadounidense al reconocer el consumo de drogas en su territorio permitió un acercamiento entre ambos gobiernos. No obstante, a finales de esa última administración se desató una guerra contra el narcotráfico y la violencia aumentó a niveles sin precedentes.

2.1 Gestación de una política prohibicionista

Los avances tecnológicos del siglo XIX en el campo de la química orgánica permitieron separar y cristalizar los alcaloides presentes en la planta de opio. La morfina extraída de esa planta creció en popularidad por sus efectos analgésicos. Asimismo, la cocaína extraída de la planta de coca fue usada por sus efectos anestésicos. De manera que a finales del siglo en mención existía un amplio uso de cocaína y morfina como medicamentos para calmar el dolor y el malestar comunes a las enfermedades físicas del hombre. La facilidad para adquirir dichas sustancias en cualquier tienda, sin restricciones

sobre el consumo y la venta, aunado a los precios bajos fueron factores que convirtieron de la venta de esas sustancias en un negocio lucrativo en Estados Unidos.⁶⁶

En esta etapa, los esfuerzos de ambos países para limitar el uso de drogas se concentró en políticas de protección, es decir, en el desarrollo de medidas legales encaminadas a restringir y limitar la oferta de sustancias psicotrópicas. En México se registró en 1870 un primer intento por regular el uso y venta de algunas sustancias que podían causar daños a la salud. Esta restricción se limitó a establecer la venta de ciertas drogas (marihuana y adormidera, opio y sus derivados) únicamente con receta médica.⁶⁷

En Estados Unidos, a finales del siglo fueron aprobadas leyes a nivel estatal que intentaban suprimir el uso de morfina y cocaína. Para los primeros años de 1900 se desarrolló un movimiento de reforma enfocado a restringir el uso de drogas adictivas para fines médicos por medio de una legislación federal.⁶⁸ En algunos estados también se desarrollaron medidas de prevención. Las escuelas públicas de catorce estados incluían cursos sobre los efectos dañinos del alcohol, la morfina y la cocaína.⁶⁹

A nivel internacional, la nación americana figuró como uno de los países promotores de la prohibición de las drogas desde los primeros años del siglo XX. Inició los preparativos para la Conferencia Internacional del Opio que se realizó en Shanghái en 1909. Posteriormente, diversos países adoptaron la Convención Internacional del Opio de 1912, para prohibir y reglamentar la venta y distribución de morfina, cocaína y sus derivados.⁷⁰

Como signatario de la Convención Internacional del Opio, México asumió la responsabilidad de imponer controles sobre cultivo ilícito de opio en su territorio con el fin de prevenir la entrada clandestina de esta droga y sus derivados. Así, en 1929 las exportaciones de marihuana, opio y heroína quedaron prohibidas y se impusieron sanciones para quien traficara de manera ilícita estas sustancias. Asimismo, en los códigos

⁶⁶ Gabriel G. Nahas, *Cocaína, la peste blanca*, México, SITESA, 1991, p. 63-73.

⁶⁷ Luis Solís Rojas (*Et.al.*), "La prevención de las adicciones y la lucha contra el narcotráfico", *Liber Addictus*, 2006, Núm. 91, mayo-junio, p.3.

⁶⁸ En 1906 la Ley sobre la Pureza de los Alimentos y los Medicamentos estableció una jurisdicción federal sobre la fabricación nacional y venta de drogas así como para regular sus importaciones. Para 1912, varios estados adoptaron medidas especiales prohibiendo la venta de cocaína. Posteriormente, en 1914 la Ley Harrison prohibió el opio (incluida la heroína) y la cocaína – justamente las dos drogas que han invadido el mercado de Estados Unidos desde entonces-, marcándose el comienzo de todos los reglamentos federales de uso de drogas que no tenían fines médicos. Para 1930 se creó la Oficina Federal de Estupefacientes (FBN) cuyo primer comisionado fue Harry J. Anslinger, con el mandato de crear un proyecto de Ley Federal Uniforme de Estupefacientes para garantizar que las mismas leyes contra las drogas fueran promulgadas en los Estados Unidos.

⁶⁹ Gabriel G. Nahas, *Cocaína, la peste blanca*, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁰ Jefferson, Fish, M., *Drugs and Society*, Estados Unidos, US Public Policy, 2006, pp. 20-37.

penales de 1929 y 1931 se tipificaron los delitos contra la salud.⁷¹ Sin embargo, no existía en ese momento un andamiaje institucional que permitiera controlar el movimiento de drogas que cruzaban las fronteras y que garantizara el acatamiento de las nuevas regulaciones para la producción y tráfico de drogas.

Cuando se declaró ilegal la producción de opio en México, ésta ya estaba firmemente establecida. El opio producido en el interior del país se sumaba a los flujos de droga que eran introducidos desde Asia y Medio Oriente hacia Estados Unidos. La marihuana era el segundo cultivo que pequeños grupos de productores estaban contrabandeando hacia aquél país.⁷²

2.1.1. Hacia la segunda Guerra mundial - cooperación con los aliados

A principios del siglo XX, cuando el narcotráfico empezó a ser regulado en el ámbito internacional, México no lo asumía como un problema porque no había un consumo significativo en el país.⁷³ En esta etapa, a nivel interno, las políticas de prevención cobraron auge. Para 1931, el Código Sanitario autorizaba al Departamento de Salud Pública establecer hospitales federales para personas con complicaciones por el consumo de drogas. Un año más tarde, en 1932 el Código Penal enfatizó la consignación de detenidos por posesión mientras quedaran bajo la tutela del Departamento de Salubridad. La magnitud del problema comenzó a adquirir importancia política y social por lo que se crearon hospitales para proporcionar atención médica especializada a los adictos. En 1933 se creó el Hospital Federal de Toxicómanos y para 1935, el tratamiento farmacológico estaba encaminado a incorporar a los pacientes a la comunidad en forma productiva.⁷⁴

En contraste, en la misma década de los treinta, en Estados Unidos ya se realizaba una campaña para convencer al público de las consecuencias nocivas, incluyendo los efectos violentos y criminológicos de la marihuana.⁷⁵ Los esfuerzos para garantizar la

⁷¹ Samuel I. del Villar, "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos", en: Guadalupe González y Marta Tierda, (Coord.), *México y Estados Unidos frente al combate internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, p. 138.

⁷² Elías Castillo y Peter Unsinger, "Organizaciones mexicanas de droga en California", en: John Bayley y Roy Godson (Eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*; México, Grijalbo, 2000, p. 278.

⁷³ Ana Garza Gegundez, "La política exterior de México frente al narcotráfico", *Bien común y Gobierno*, México, Año 6, No. 63, febrero de 2000, p. 14.

⁷⁴ Víctor Ramón Miranda Lara, "Retrospectiva histórica del uso de drogas en México", *Revista Científica Electrónica de Psicología*, (Consulta: 29 marzo de 2011), en: http://dgsa.uaeh.edu.mx/revista/psicologia/IMG/pdf/6_-_No._10.pdf

⁷⁵ Desde 1914 a 1931 la marihuana estuvo asociada con grupos étnicos como migrantes mexicanos y minorías étnicas "inmorales" como criminales, prostitutas y músicos de jazz. Durante esta etapa la marihuana era vista como un narcótico adictivo parecido al opio, y como estimulante hacia la violencia. Erich Goode, *Drugs in American Society*, Maryland, Mc Graw Hill, 2008, p. 107.

regulación de las drogas a nivel federal continuaban con el proyecto de Ley Federal Uniforme de Estupefacientes.⁷⁶ Durante esos años, el comercio de drogas ilegales mantuvo cierta estabilidad en ambos lados de la frontera.

Hacia la segunda Guerra Mundial, la oferta de heroína proveniente de Asia y Medio Oriente se suspendió como consecuencia de las hostilidades. Estados Unidos alentó entonces la producción legal de opio y marihuana como parte de los acuerdos de colaboración con los aliados, por lo que el cultivo de ambas plantas creció considerablemente. Para 1941, México empezó a surgir como un “centro de distribución de drogas ilegales”.⁷⁷ Los principales Estados en donde se sembraba marihuana y amapola fueron los estados del norte de la República, principalmente Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Durango y Baja California.

En Estados Unidos, distribuidores de heroína proveniente de Medio Oriente, vinculados con grupos criminales en Sicilia, viajaron a México para reunirse con los proveedores y crearon mecanismos para el envío de grandes cantidades de droga a ese país. Las organizaciones mexicanas de droga se enriquecieron y tuvieron la capacidad de ejercer su influencia sobre las agencias de procuración de justicia caracterizadas por su bajo nivel de capacitación y bajos salarios. Dichas agencias fueron sobornadas para no interferir en la actividades criminales, incluso, buscaban activamente los pagos a cambio de permiso para continuar con el tráfico ilícito de drogas.⁷⁸

El gobierno estadounidense pretendió ejercer control sobre la política antinarcóticos en México con el objeto de que se detuviera el flujo de drogas hacia su territorio. La administración del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) permitió la participación de personal de aduanas del vecino país en territorio nacional.⁷⁹ La cooperación entonces era fluida, no obstante, acontecimientos en la esfera mundial, envuelta en el contexto de la segunda Guerra Mundial cambiaron las cosas. La derrota de Japón y la guerra civil en

⁷⁶ Para poder realizar este objetivo, en 1930 se creó en Estados Unidos la Oficina Federal de Estupefacientes (FBN) cuyo primer comisionado, Harry J. Anslinger, mantuvo una posición prohibicionista hacia el consumo de drogas. Incluso antes de ese nombramiento, Anslinger había escrito un documento dirigido al Congreso para aplicar eficazmente la Enmienda Dieciocho en la cual proponía multas obligatorias y sanciones (incluida la prisión) por la compra ilegal de alcohol a partir de \$1,000, dólares por la primera vez (un precio muy alto para haber sido escrito en 1928, especialmente cuando esta multa fue propuesta para la compra de una bebida) hasta \$50,000 para las siguientes ocasiones, incluyendo de 2 a 5 años de prisión. Esta tendencia por sanciones tan severas permaneció a lo largo de su carrera, pues estaba convencido de que la prohibición funcionaría en la medida en que se aumentaran las penas. Posteriormente, Anslinger tuvo injerencia directa en la actividad de la ONU. De 1962 a 1964 dirigió la actividad en materia antidrogas, por lo que su participación fue fundamental en el manejo internacional del tema y la formulación de políticas antidrogas en varios países.

⁷⁷ Ana Garza Gegundez, “La política exterior de México frente al narcotráfico”, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁸ Elías Castillo y Peter Unsinger, “Organizaciones mexicanas de droga en California”, *op. cit.*, p. 278.

⁷⁹ *Ídem.*

China afectaron la posición de estos países como proveedores de opio. La demanda de morfina y heroína mexicana incrementó una vez más y la relación bilateral se deterioró. Justamente, en la década de los cuarenta el gobierno mexicano desarrolló un enfoque punitivo hacia las drogas ilegales. Las instituciones encargadas de introducir la visión represiva que se venía gestando en Estados Unidos sobre las drogas en la agenda del gobierno mexicano se filtraron por medio de la actividad del Departamento del Tesoro y de Estado, del personal consular, así como de los agentes antinarcóticos y de aduanas en las distintas ciudades del país.

En México hubo posiciones contrarias al esquema prohibicionista que estaban más bien encaminadas hacia la prevención y la protección. En este sentido destaca el trabajo de Leopoldo Salazar Viniegra, principal autoridad en materia de drogas y titular de la campaña contra el alcoholismo y otras toxicomanías del Departamento de Salubridad. Sus investigaciones sobre la marihuana concluyeron que la droga no era peligrosa y no debía prohibirse. Además, el doctor proponía que el Estado tuviera el monopolio de la droga, controlara su venta y creara centros de atención para adictos bajo vigilancia médica.⁸⁰

Las ideas del doctor Salazar no fueron compatibles con el esquema prohibicionista que se estaba gestando en el entorno internacional y sobre todo en el vecino país del norte. Incluso, el doctor Salazar fue destituido. No obstante, algunas de sus ideas quedaron plasmadas en el reglamento sobre toxicomanías aprobado en 1940. Estados Unidos decretó entonces un embargo de medicamentos narcóticos hacia México por lo que dicho reglamento fue anulado.⁸¹

También hubo dirigentes mexicanos que simpatizaron con la visión prohibicionista. Las buenas relaciones de Harry Anslinger, comisionado de la Oficina Federal de Estupefacientes en Estados Unidos con Oscar Rabasa, alto funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores desde finales de los 40 a los 60, facilitaron los acuerdos de ambos países en materia antidrogas.⁸²

De esta manera, iniciaron al interior del país las actividades contra las drogas en torno a las políticas de contención. En 1938 elementos del Ejército colaboraron por primera vez en las campañas de erradicación en el Estado de Sonora. La participación del Ejército adquirió gran popularidad nueve años después. Para 1947 hubo un gran despliegue de estos elementos en la "Gran campaña antinarcóticos".⁸³ En este periodo, las actividades

⁸⁰ Luis Astorga, "México: Tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en: Álvaro Camacho Guizado, (ed.), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, op. cit., p.140.

⁸¹ *Ídem.*

⁸² *Ídem.*

⁸³ *Ídem.*

del Ejército consistieron básicamente en la erradicación de cultivos en los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Durango.

Hasta antes de 1947 el Departamento de Salubridad era la institución encargada de desempeñar la política en materia contra las drogas. El delito de narcotráfico estaba dentro de la categoría de infracción a la salud pública. Los agentes que realizaban la destrucción de cultivos prohibidos pertenecían a la Policía Sanitaria.⁸⁴ Sin embargo, el aumento de la extensión del territorio nacional en donde había sembradíos aunado al escaso número de agentes de salubridad para controlarlos hicieron imposible el cumplimiento de sus objetivos.

El flujo de drogas desde el sur hacia el norte se mantuvo hasta después de la posguerra. Las ganancias de la venta de drogas permitieron a las organizaciones mexicanas afianzarse en esa actividad y consolidar su influencia política. Un factor que facilitó este crecimiento fue que Estados Unidos concentró su mayor atención en detener los enervantes provenientes de Asia y Medio Oriente que en los flujos de droga que cruzaban la frontera sur.⁸⁵

El incremento de cultivos al interior del país aunado con el incremento en el flujo de drogas durante la Segunda Guerra Mundial, la demanda de la población adicta de soldados en la posguerra, así como la resistencia de productores y traficantes para abandonar el negocio llevaron al gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) a realizar algunos cambios. A partir de 1947 la Procuraduría General de la República (PGR) asumió la responsabilidad en materia antidroga.⁸⁶ De esta manera, las autoridades de salud, judiciales y sobre todo militares participaron en operaciones antinarcóticos.

En este periodo hubo un considerable equilibrio entre políticas de prevención, de protección y de contención. Es importante destacar que si bien existe un gran despliegue militar, en su origen, la presencia del ejército en la guerra contra el narcotráfico fue de apoyo y/o sustitución de la PGR debido a la incapacidad institucional de esta última en la materia. Asimismo, la política de contención de drogas básicamente consistió en la erradicación de cultivos de marihuana y opio.⁸⁷

⁸⁴ *Ibidem*, p. 141.

⁸⁵ Elías Castillo y Peter Unsinger, "Organizaciones mexicanas de droga...", *op. cit.*, p. 278.

⁸⁶ Luis Solís Rojas, "La prevención de las adicciones...", *op. cit.*, p. 3.

⁸⁷ Raúl Benítez Manaut, "La contención de los grupos armados, narcotráfico y crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas", en: John Bayley y Roy Godson (Eds.), *op. cit.*, p. 186.

2.1.2. El enemigo externo

Durante la década de los cuarenta, en el contexto internacional de la Guerra Fría, el combate al narcotráfico respondió a los principios de amenaza externa contra la seguridad nacional. Al considerarla de esta manera, hubo un despliegue militar y formación de alianzas para contener a las naciones agresoras, en este caso identificadas como las productoras de tráfico y tránsito de drogas hacia Estados Unidos, como nación creadora de esta teoría. En México, el ejército aumentó su participación en materia antinarcóticos y el gobierno canalizó la atención hacia las políticas de contención.

En 1947 nació la Dirección Federal de Seguridad (DFS) como la primera agencia encargada de organizar y desplegar actividades en la materia a nivel federal. La creación de la DFS significó la centralización del control del narcotráfico en el país, pues las autoridades locales (en manos de gobernadores regionales) cedieron el control a las autoridades federales. La DFS surgió, como se mencionó arriba, en el contexto de la Guerra Fría, al mismo tiempo que en Estados Unidos se creó la Agencia Central de Inteligencia (CIA), por lo que hubo estrechos vínculos entre las dos naciones en materia de seguridad.⁸⁸

Tanto la CIA como la DFS colaboraron en cuanto a intercambio de información confidencial, captura y entrega de perseguidos políticos, control de extranjeros y refugiados políticos, protección a colaboradores y delatores extranjeros, vigilancia a embajadas, agencias informativas y misiones comerciales o científicas de los países vinculados con el régimen socialista. De esta manera, las funciones de la DFS estuvieron más bien enfocadas en la lucha contra la subversión comunista y la conspiración extranjera.⁸⁹

La DFS gozó de un amplio margen de discrecionalidad y estuvo sujeta a pocos controles gubernamentales. La dirección rendía cuentas solamente al Jefe del Estado y al Secretario de Gobernación. En esos tiempos comenzaban a circular indicios de colaboración de gobernadores del norte del país en actividades relacionadas con el cultivo y tráfico de drogas.⁹⁰ Sin embargo, la atención fue orientada hacia los traficantes, los agentes y comandantes policíacos, así como algunos funcionarios menores acusados de corrupción, protección o vínculos con el narcotráfico.

El Ejército fue colocado en una posición de mediación, contención o control entre productores y traficantes; la Policía Judicial Federal, la Dirección Federal de Seguridad por

⁸⁸ Enrique Condes Lara, *Represión y rebelión en México*, México, Porrúa, 2007, pp. 41-107.

⁸⁹ *Ídem*.

⁹⁰ Luis Astorga, "Crimen organizado y la organización del crimen", en: John Bayley y Roy Godson (eds.), *op.cit.*, p.103.

un lado y el poder político por otro lado. La institución militar se caracterizó por su hermetismo y por la protección de las familias políticas del partido de Estado. Mientras el Ejército lograba afianzar su posición, el problema en cuanto a tráfico y consumo de drogas continuó aumentando durante las décadas siguientes.

2.1.3. Campañas de erradicación vs auge del consumo de drogas

Durante los años cincuenta, cobraron importancia las políticas de contención. No obstante, estas actividades se vieron obstaculizadas por la falta de aviones, refacciones y personal capacitado. La presión y el escrutinio de Estados Unidos respecto a la actividad antinarcóticos aumentaron en los años siguientes. Si bien existió el reconocimiento de este país sobre las acciones que México implementó, también hubo continuas presiones por militarizar el combate al narcotráfico.

Como parte de la actividad internacional, en 1961 México suscribió la Convención Única sobre estupefacientes de las Naciones Unidas. La Convención codificó, generalizó y amplió las prohibiciones internacionales sobre el comercio de narcóticos, sobre sus licencias y sobre la fiscalización. El cultivo, producción, fabricación, posesión, venta, distribución y expedición fueron considerados delitos graves castigados con penas de prisión y privación de libertad.⁹¹ En la legislación mexicana quedaron plasmados los patrones de la convención, específicamente en el Código Penal de 1968 y el paquete de reforma de 1978, con lo cual sí existieron acciones en materia de protección.

No obstante, el esquema de regulación derivado de la convención estableció diferencias para los actores participantes en el mercado, por un lado mayor represión a los países productores oferentes y por el otro, tolerancia hacia países consumidores. En México hubo un despliegue militar y policíaco para detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos en contraste con una mayor libertad de los consumidores en aquel país.

Las penas por los delitos relacionados con la oferta fueron más severas respecto a los relacionados con el consumo. Sólo los casos en que la persona no fuera un adicto habitual y que la cantidad de psicotrópicos que adquiriera o portara no excediera la necesaria para su propio e inmediato consumo, la persona sería puesta a disposición de las autoridades sanitarias para recibir tratamiento. En casos contrarios, el adicto fue considerado como delincuente con penas de dos a siete años de prisión.⁹²

⁹¹ ONU, Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

⁹² Samuel I. del Villar, "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos", en: Guadalupe González y Marta Tierda, *op. cit.*, p. 140.

Además, existe un reconocimiento legislativo de mayor peligrosidad en cuanto al mercado internacional, al penalizar como delito consumado la tentativa de importar o exportar narcóticos y el encubrimiento y corrupción donde estuvieran involucrados los servidores públicos. Es decir, fue penalizado con mayor gravedad el delito destinado al consumo en el extranjero y la corrupción que protege el mercado internacional con penas que van de siete a quince años.⁹³

Para reforzar las acciones en materia de contención, desde fines de 1961, México empezó a adquirir el equipo proveniente de Estados Unidos para conducir la campaña antinarcóticos.⁹⁴ Sin embargo, las campañas para erradicar estupefacientes en los países de origen no fueron suficientes para controlar la demanda de Estados Unidos. En el vecino país cobró auge el consumo de drogas con el movimiento de contracultura *hippie*. Para 1971 había alrededor de 24 millones de personas mayores de 11 que años habían consumido drogas alguna vez en su vida.⁹⁵

En México, también incrementó el consumo de drogas entre sectores juveniles, especialmente la marihuana, el LSD y los solventes.⁹⁶ Además, a finales de la década de los sesenta, este último se consolidó como una fuente importante de heroína, marihuana, barbitúricos y anfetaminas destinadas al mercado del vecino país del norte.⁹⁷ Estos resultados mostraron la falta de acciones enfocadas a prevenir el consumo de estupefacientes y políticas de garantía y de protección para detener el crecimiento de estas actividades en el país.

En un contexto de protesta social y desacuerdo al interior, aunado a diversos factores en el ámbito internacional complicaron el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Hacia finales de 1969 factores como la falta de fluidez en los pagos internacionales, especulación con el oro, alza desproporcionada de las tasas de interés, deterioro de las economías y la caída o debilitamiento de las monedas más sólidas plantearon situaciones difíciles particularmente para los países en desarrollo como México. En el marco de la política interna, el Estado recurrió al empleo de la fuerza para restablecer el orden y hacer respetar la ley. La doctrina de la defensa militar fue impulsada en este periodo.

El auge de las drogas asociado con los disturbios de la época llevó al presidente Richard Nixon (1968-1974) a lanzar medidas tendientes a reducir las drogas y evitar que

⁹³ *Ídem*, p. 142.

⁹⁴ Richard Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y las relaciones bilaterales", en: Guadalupe González y Marta Tierda, (Coord.), *México y Estados Unidos frente al combate internacional del narcotráfico*, *op. cit.*, p. 99.

⁹⁵ Alexandra Guáqueta, "Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000)", en: Camacho Guizado, Álvaro (ed.), *Narcotráfico, Europa, EEUU, América Latina*, *op. cit.*, p.188.

⁹⁶ Luis Solís Rojas, "La prevención de las adicciones y la lucha contra el narcotráfico", *op. cit.*, p.3.

⁹⁷ Richard Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México...", *op. cit.*, p. 188.

éstas ingresaran a su territorio.⁹⁸ Dicha administración emprendió una campaña para que los países atacaran el problema de las drogas a cambio de apoyo y asistencia económica. Para 1972 Estados Unidos había firmado acuerdos antidrogas con 50 países, incluido Colombia.⁹⁹ México fue uno de los principales blancos de esa política debido a su importante papel como país proveedor de drogas.

Como una política de contención, el 21 de septiembre de 1969 el Presidente Richard Nixon implementó la Operación Intercepción en su frontera sur. Esta operación consistió en la inspección detallada de cada persona y vehículo que cruzara la frontera. Hubo cuantiosas pérdidas de productos perecederos que se echaban a perder en las largas filas de espera para poder ingresar a Estados Unidos. Después de tres semanas de duración, el gobierno mexicano se comprometió a acabar con el tráfico de marihuana dentro de su territorio. El método utilizado fue el de erradicación de cultivos por medio del rociado de herbicida "Paraquat".¹⁰⁰

Un mes después, el 10 de octubre de 1969, México aceptó la colaboración estadounidense por medio de la "Operación Cooperación", cuyo objetivo era vigilar los campos de amapola y marihuana en territorio nacional. Sin embargo, un factor a nivel internacional alteró la estructura de los mercados de la heroína y los patrones de distribución: en 1972 Turquía suspendió la siembra de amapola como parte de sus acciones de colaboración con las políticas antinarcóticos estadounidenses. El cultivo de adormidera y el tráfico de drogas en territorio mexicano registraron otro aumento, así como la demanda en aquél país.

La heroína mexicana conocida como *Mexican Brown* por su color y su bajo nivel de pureza cobró de pronto una gran demanda. Los grupos de traficantes mexicanos aumentaron el comercio de heroína. El país se convirtió en el principal abastecedor de heroína y marihuana hacia ese mercado.¹⁰¹ Ante este panorama, el gobierno de Estados Unidos sugería una participación más activa de su policía antinarcóticos en las actividades realizadas en territorio mexicano. En este sentido, la cooperación bilateral sugería un claro

⁹⁸ El 01 de julio de 1973 el presidente Richard Nixon creó la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), a fin de establecer un comando unificado para combatir "una guerra total mundial sobre la amenaza de las drogas". La agencia depende del Departamento de Justicia y puede llevar ante la justicia penal y civil de los Estados Unidos, o cualquier otra jurisdicción competente, a las organizaciones y a los principales miembros de las organizaciones que participan en el cultivo, fabricación o distribución de sustancias destinadas hacia el tráfico ilícito en los Estados Unidos, así como recomendar y apoyar programas destinados a reducir la disponibilidad del tráfico ilícito de sustancias controladas en los mercados nacionales e internacionales.

⁹⁹ Alexandra Guáqueta, "Transformación y efectos de la cooperación antidrogas...", *op. cit.*, p.189.

¹⁰⁰ Desarrollado en 1960 por las industrias químicas británicas, su nombre técnico es Gramoxone" y se caracteriza por su gran toxicidad sobre los campos, en:

Ana Josefina Álvarez, *Las políticas de la droga en el continente americano*, México, UNAM, 1998.

¹⁰¹ María Celia Toro, "México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza de la seguridad nacional", en: Sergio Aguayo Quezada, y Bruce Michael Bagley (Comp.), *op. cit.*, p. 375.

énfasis en las políticas de contención y en el ámbito interno eso fue lo que sucedió. La asistencia económica proveniente del vecino país del norte no estuvo encaminada a solucionar problemas de esa índole, sino que dio prioridad a la ayuda militar y policial.

En un principio, el presidente Luís Echeverría (1970-1976) prefirió reforzar sus propios medios de control. En 1975 el presidente lanzó la “Campaña Permanente contra el cultivo, procedimiento y tráfico de narcóticos”. Esta tarea pretendió dar continuidad a las campañas de destrucción de plantíos, decomiso de sustancias tóxicas y detención de traficantes en la lucha contra el tráfico de drogas. Fue en este periodo cuando el gobierno mexicano envió al contingente militar más numeroso hasta ese momento. Diez mil soldados fueron desplegados en los estados de Sinaloa, Sonora Chihuahua y Durango.¹⁰²

Con el numeroso despliegue de elementos del Ejército, la SEDENA quedó al frente de la estrategia contra las drogas y la autoridad civil quedó en segundo plano. Otra medida implementada por el gobierno en materia de protección fue la modificación del Código Sanitario en 1976, a fin de que estableciera como estupefacientes todas las sustancias que no tuvieran ninguna calidad terapéutica. Asimismo, el Consejo de Salubridad General tuvo la responsabilidad de expedir el reglamento para la importación, exportación, comercio, elaboración, transporte, almacenamiento, venta y suministro de esos productos.¹⁰³

Aunado a estas medidas, hubo una participación más activa de personal estadounidense en México. Entre 1975-1978 por medio de la “Operación Cóndor”, asesores de ese país participaron directamente en los programas de destrucción de cultivos por medio del rociado de *Paraquat* por vía aérea sobre los campos de marihuana y amapola de la Sierra Madre Mexicana.¹⁰⁴ Esta operación junto con la gran campaña constituyen las primeras batallas militares de la guerra contra las drogas dentro del territorio nacional.

Ante la magnitud del problema del narcotráfico y la presión ejercida desde Estados Unidos, México aceptó la presencia de personal estadounidense para realizar actividades antinarcóticos en su territorio. Además de aprobar el rociado aéreo, el presidente Luís Echeverría concedió la autorización a dicho personal para sobrevolar el espacio aéreo mexicano con objeto de reportar los campos con plantaciones ilegales para su eventual destrucción.¹⁰⁵

La Operación Cóndor tiene gran relevancia en cuanto a la cooperación binacional en materia antinarcóticos. En esta etapa dicha colaboración estuvo centrada básicamente

¹⁰² “Luis Echeverría Álvarez, Sexto informe de gobierno”, *Secretaría de la Presidencia*, (Consulta: 31 de octubre de 2010), en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1971.pdf>

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ En los campos de amapola se empleó otro herbicida, el Agente Naranja que se usó durante la guerra de Vietnam.

¹⁰⁵ Ana Josefina Álvarez, *Las políticas de la droga en el continente americano*, op. cit., p. 69.

en políticas de contención y de protección. Por un lado la destrucción de cultivos y la contención de las drogas fueron las medidas realizadas para detener el flujo de drogas. Por otro lado, la coordinación entre autoridades de ambos países, la capacitación de personal mexicano, la transferencia de equipo y los esfuerzos por combatir la corrupción.

La cooperación binacional se caracterizó por los siguientes factores:

a) Apoyo de la PGR, instancia encargada de administrar el programa. Para ello, México adquirió la flotilla aérea civil más grande de helicópteros y aviones proporcionada por Estados Unidos en toda América Latina para ese tiempo. Dicha flotilla estuvo conformada por 39 helicópteros Bell, 22 aviones de ala fija y un jet ejecutivo (utilizados para el rociado de Paraquat); b) Participación del Secretario de Defensa y la posibilidad de que los oficiales adquirieran experiencia en el campo, que en ocasiones se asemejaba a una guerra de guerrillas. Como una justificación a este tipo de entrenamiento, las autoridades argumentaban el alto nivel de violencia desatado en el estado de Sinaloa particularmente; c) Coordinación sin precedentes entre la Policía Judicial Federal, el Ejército y los funcionarios estadounidenses; d) Esfuerzos serios por combatir la corrupción para lo cual hubo una rotación constante de personal; y e) La instrumentación del programa de rocío aéreo de herbicidas más grande de la historia.¹⁰⁶

Para 1977 ante la noticia de que la marihuana mexicana estaba contaminada con el herbicida Paraquat –y las repercusiones en la salud, pues su consumo podía causar daños irreversibles en los pulmones- las importaciones provenientes de México se redujeron. La marihuana producida en México con destino a Estados Unidos que había llegado a representar el 90% de las importaciones de ese país en 1974, disminuyó hasta representar el 5% para 1981. En cuanto a la heroína, que representaba el 85% de las importaciones de ese país en 1974, disminuyó hasta representar el 37% en 1980.¹⁰⁷ Con base en los resultados obtenidos, México contó con el reconocimiento de la comunidad internacional, específicamente de su vecino país del norte en materia antinarcóticos.

2.2. Narcotráfico como problema de seguridad nacional

En la década de los ochenta el concepto de seguridad nacional responde al enfoque militar tradicional. La ideología de la Guerra Fría resurge en términos de superioridad de armamento e inteligencia militar y de contención de las naciones agresoras. En esos años el narcotráfico comenzó a ser referido como un problema para la seguridad nacional.

¹⁰⁶ Richard Craig, *op. cit.*, p.101.

¹⁰⁷ Jorge Chabat, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, México, CIDE, 2010, p.2.

En Estados Unidos, el presidente Ronald Reagan catalogó las drogas como una amenaza para la seguridad nacional y declaró la "guerra contra las drogas" en 1982.¹⁰⁸ A mediados de la década de los ochenta y a principios de la década de los noventa se promulgaron en ese país las leyes más restrictivas en materia antidrogas.¹⁰⁹ En materia de política externa, la estrategia para prevenir a nivel nacional el abuso y tráfico de drogas tenía como principal objetivo desplegar en el exterior una campaña que lograra la interdicción y erradicación de enervantes y estupefacientes desde los países de origen y tránsito, lo cual involucraba directamente a México.

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988) declaró en los primeros años de su administración que no había problemas de drogadicción o de fármaco - dependencia como en otros países. No obstante, aceptaba seguir cumpliendo su parte en la lucha contra el narcotráfico. Esta posición sufrió un cambio drástico cinco años después. En 1987, el presidente declaró que el narcotráfico era una amenaza de seguridad nacional y una cuestión de Estado en la que destacaba la labor del Ejército Mexicano, la PGR y los gobiernos estatales.¹¹⁰

Desde entonces, el presidente reconoció también que el combate al narcotráfico requería un esfuerzo de alcance mundial pues la contribución del país era insuficiente si no se combatía la demanda en los grandes centros de consumo y las actividades ilícitas que traía consigo, como el tráfico de armas y la corrupción. El cambio de la postura del gobierno mexicano coincide con Estados Unidos, pero además responde al auge del narcotráfico en el país. Las siguientes cifras muestran la magnitud del problema: al final de esa administración, para 1988 se estimaba que México abastecía con cerca del 30 % de la oferta total de marihuana y 40 % de la heroína al mercado de Estados Unidos. Las mismas

¹⁰⁸ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, p. 194.

¹⁰⁹ La Ley de Sustancias Controladas de 1970 establece un sistema de control tanto de drogas estupefacientes y psicotrópicas y sanciones para cada una. La Ley para la Coordinación de la Lucha contra las Drogas de 1984 establece la oficina del Director Nacional de la Política de Fiscalización de Drogas (ONDCP) encabezada por el Zar Anti Drogas, para coordinar los esfuerzos nacionales e internacionales contra las drogas, ya que existen en Estados Unidos diecisiete agencias federales así como departamentos de policía estatales involucradas en la lucha contra las drogas, además de que los gobiernos estatales también tienen la facultad de legislar en la materia. La Ley contra el abuso de drogas de 1986 impuso sentencias por delitos relacionados con penas más severas para la comisión de delitos relacionados con la cocaína, especialmente su derivado, el crack. Con la ley contra el abuso de drogas de 1988 poseer una mínima cantidad de alguna sustancia controlada, constituye un delito federal. Algunos Estados endurecieron sus leyes, como Michigan, por ejemplo, que impuso el encarcelamiento de por vida "sin libertad condicional" por tráfico de cocaína. La Ley sobre la comisión de delitos violentos de 1994 impone incluso la pena de muerte para el tráfico de las principales drogas. Pero en general, el precio más alto pagado por los delincuentes de drogas es la prisión. Según estadísticas del Departamento de Justicia, para 1999 la sentencia promedio para los delincuentes involucradas en el tráfico de drogas era de 77,1 meses, frente a una media de 15,8 meses por posesión de drogas. *West Encyclopedia of American Law*, Estados Unidos, The Thomson Gale, 2nd edition, Vol. 4, 2005, p. 29.

¹¹⁰ Informes Presidenciales, Miguel de la Madrid Hurtado, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección, Referencia Especializada, Subdirección 2006, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

estimaciones referían que aproximadamente el 30 % de la cocaína que se consumía en ese país cruzaba por territorio mexicano transportada en aviones privados.¹¹¹

El auge del narcotráfico en México obedeció a una amplia gama de factores externos e internos, entre los que conviene destacar: a) La exportación masiva de cocaína proveniente de los países de Sudamérica con destino a Estados Unidos; b) Una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico; y c) Debilidad de las instituciones policíacas y de justicia mexicana y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narcotráfico. Estos factores se explican a continuación.

2.2.1. Exportación masiva de cocaína proveniente de los países de Sudamérica

La década de los ochenta fue particularmente importante en cuanto a la expansión y diversificación de rutas utilizadas para el tráfico de drogas provenientes de América del Sur. Los conflictos en Centroamérica y el financiamiento de Estados Unidos a los países para continuar la guerra contra las drogas complejizaron el problema del narcotráfico en toda la región. Hubo una expansión y diversificación de rutas y de drogas con destino hacia Norteamérica que atravesaban por México.

Debido a la creciente demanda de cocaína en el mercado estadounidense, durante las décadas de los setenta y ochenta los carteles en Colombia lograron la exportación de esa sustancia desde los Andes (Perú y Bolivia) hacia Estados Unidos. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se implicaron también en la producción y refinamiento de coca, principalmente como “protectores” de los campesinos que la cultivaban y “guardias” de los cárteles en operaciones de refinería y vigilancia de las pistas de aterrizaje ilegales en el campo colombiano.¹¹²

En respuesta a esta ola de comercialización de cocaína que llegaba desde el Caribe, en 1982 el presidente Ronald Reagan creó un grupo de trabajo al Sur de Florida (*South Florida Task Force*). Dentro del contexto de la guerra contra las drogas, este grupo tuvo como objetivo impedir el paso de los cargamentos de droga provenientes de esa región. Su éxito permitió reducir el flujo de cocaína proveniente de Colombia y las islas caribeñas hacia Florida y el sureste de los Estados Unidos. Las organizaciones dedicadas

¹¹¹ Peter Reuter, “Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia”, en: Álvaro Camacho Guizado, (ed.), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, op. cit.*, p. 90.

¹¹² Bruce Bagley, “La Conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en: Atlas de la seguridad y la defensa en México, 2009, p. 26.

al trasiego de droga buscaron y encontraron nuevas rutas en Panamá, los países de América Central, el Golfo de México y el corredor del Pacífico.¹¹³

Aunado a lo anterior, en Centroamérica se desarrollaron varios conflictos armados en donde las guerrillas se vincularon con el narcotráfico para financiar sus actividades. Particularmente destaca la guerrilla patrocinada por Estados Unidos contra el régimen sandinista en Nicaragua. Las condiciones de conflicto generadas en América Central facilitaron que los “contras” se involucraran en operaciones de tráfico de cocaína para financiar sus actividades clandestinas.¹¹⁴

Los carteles colombianos, con la ayuda de oficiales corruptos, utilizaron el territorio de Honduras, Guatemala y Costa Rica para trasladar los cargamentos de droga hacia México y posteriormente introducirla hacia Estados Unidos. El Pacífico Oriental se convirtió en una ruta marítima importante para las drogas provenientes de América del Sur.¹¹⁵ Para ese entonces los carteles colombianos tenían una posición dominante en el comercio de cocaína. Los grupos mexicanos solamente estaban relacionados con la producción y el contrabando de marihuana y heroína y del comercio de cocaína hacia el mercado americano.

Estados Unidos financió también al ejército de los países de la región para impulsar la guerra contra las drogas. Por medio de la entrega de una amplia gama de recursos, el ejército de los países receptores se involucró y quedó a cargo de las actividades contra el narcotráfico, principalmente en cuanto a actividades de erradicación y de contención. De cualquier forma, la guerra contra las drogas sirvió a este país para conservar su rol de influencia así como su presencia en la región en la época final de la Guerra Fría.¹¹⁶

Con proyectos como la Iniciativa Andina,¹¹⁷ la campaña Peruana¹¹⁸ y años más tarde, la campaña Colombiana,¹¹⁹ Estados Unidos transfirió recursos a países productores

¹¹³ Bruce Bagley, *Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales del siglo XXI*, Estados Unidos, Universidad de Miami, 2010, p. 6.

¹¹⁴ Gregorio Selser, *Reagan: de el Salvador a las Malvinas*, México, MEX-SUR, 1998.

¹¹⁵ Bruce Bagley, *Tráfico de drogas...*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁶ Coletta A. Youngers, “Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, en: Álvaro Camacho Guizado, *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, España op. cit.*, p.109.

¹¹⁷ La Iniciativa Andina de 1989 pretendía impedir la producción y el tránsito de droga al igual que fortalecer y diversificar las economías en los países andinos por un total de \$2.2 millones de dólares. Sin embargo, el plan de cinco años dio prioridad a la ayuda militar y policial. La ayuda económica quedó subordinada a que se demostraran interrupciones significativas en el negocio de la droga. Al final, la mayoría de los recursos fueron designados a las fuerzas policiales y militares locales. Al mismo tiempo el Congreso de Estados Unidos nombró al Departamento de Defensa como la única y principal agencia para la detección y monitoreo de cargamentos de drogas ilícitas hacia ese país. En resumen se le entregó una amplia gama de recursos al Ejército para involucrar a sus contrapartes locales y un papel principal en la lucha contra las drogas ilícitas. Coletta A. Youngers, *op. cit.*, p. 109.

de droga. Los recursos incluyeron equipo para interceptar aviones. La vigilancia aérea orilló a los traficantes a evitar las rutas aéreas y optar por las vías fluviales. Atacar las plantaciones de coca en áreas concretas produjo un “efecto globo”, es decir, hubo un desplazamiento de las redes de tráfico de droga desde los países de Sudamérica utilizando el territorio de México con mayor frecuencia.¹²⁰

En 1989-1990, importantes acontecimientos ocurridos tanto en América Central como en Estados Unidos se combinaron y cambiaron la situación, reduciendo el rol de Centroamérica en el contrabando de cocaína. Las rutas cruzando Panamá, América Central y México se diversificaron. Sin embargo, en 1989 George H. W. Bush cortó el apoyo a los “contras”. Con la invasión de Panamá y la captura del general Noriega se terminó su participación en el tráfico de cocaína. Con el restablecimiento del control estatal en América Central durante los años 1990 y 1996, disminuyó el rol de esta región en el contrabando de cocaína expandiendo, al mismo tiempo, la importancia de la conexión con los cárteles mexicanos.¹²¹

Para 1994, con las presiones colombianas y estadounidenses desaparecieron los dos grandes carteles de Medellín y de Cali. Entonces en Colombia surgieron gran cantidad de pequeñas organizaciones con un perfil menos violento que les brindó mayor movilidad y les permitió evitar su detención.¹²² Nuevos espacios y oportunidades se abrieron para los traficantes mexicanos, quienes tuvieron la oportunidad de establecer varias alianzas con esas múltiples formaciones.

La primera organización mexicana en involucrarse de manera profunda en el tráfico de cocaína colombiana fue el Cártel de Juárez, encabezado por Amado Carrillo Fuentes, el “Señor de los Cielos”. Posteriormente, el Cártel de Tijuana se consolidó bajo el mando de los hermanos Arellano Félix. Los cárteles mexicanos se involucraron progresivamente no sólo con Colombia sino también con otros países para la distribución de cocaína en Estados Unidos y ganaron un lugar dominante en el negocio durante la segunda década de los noventa. Al incrementar su actividad, estas organizaciones fueron incrementando su riqueza y su poder. Además del pago de sus servicios, éstas comenzaron a demandar

¹¹⁸ La campaña peruana consistió en ayuda de Estados Unidos hacia Perú contra las acciones subversiva y terrorista del autodenominado Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso), principal causante de la violencia durante el periodo de 1980 y 2000 en ese país.

¹¹⁹ El Plan Colombia, concebido en 1999 tuvo los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado, crear una estrategia antinarcóticos y combatir el narcotráfico. El elemento más controvertido de este plan ha sido la estrategia de fumigaciones aéreas para erradicar los cultivos de coca. Esta actividad ha sido blanco de críticas porque además de producir daños a los cultivos lícitos, afecta la biodiversidad y tiene consecuencias de salud adversas sobre aquellas personas expuestas a los herbicidas.

¹²⁰ Bruce Bagley, *Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas...*, op. cit., p. 5.

¹²¹ *Ibidem*, p. 6.

¹²² Bruce Bagley, *La Conexión Colombia-México-Estados Unidos...*, op. cit., p. 28.

pago en especie, es decir, cargamentos de cocaína que también serían distribuidos por ellos mismos.¹²³

Otros factores importantes que confluyen en la consolidación del narcotráfico en México son en materia económica. Desde 1986 con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) hubo reformas neoliberales que derivaron en la apertura comercial con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El sector agrícola y los pequeños productores fueron afectados por estas reformas haciéndolos proclives a participar en el sector ilegal. La incapacidad de competir con sus contrapartes estadounidenses, la pérdida de empleo y la diferencia en las ganancias hicieron más redituable dedicarse a cultivar marihuana que cultivar maíz. Una tonelada de maíz equivalía a un kilo de marihuana.¹²⁴

Derivado de las reformas del TLCAN, otras actividades ilegales fueron modificadas. Organizaciones dedicadas al contrabando de mercancías desde Estados Unidos hacia México modificaron su actividad al convertirse muchas de esas mercancías en legales y accesibles dentro del mercado legal. A comienzos de la década de los noventa, los traficantes comenzaron a mezclar sus cargamentos con comercio legítimo, especialmente en camiones que cruzaban la frontera. Este método de transporte se volvió más frecuente después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹²⁵ De manera que hubo una continuidad sostenida en el de tráfico de drogas, pese a los esfuerzos en materia de contención.¹²⁶

2.2.2. Política de tolerancia hacia el narcotráfico

En el periodo de 1920 a 1960, en México, como en un amplio grupo de países de América Latina, hubo una percepción sobre el narcotráfico como una actividad en cierta medida violenta, pero autónoma con sus propias leyes.¹²⁷ El cultivo ilegal de drogas, durante las primeras décadas localizado en los estados del norte del país (Sinaloa, Baja California, Durango y Chihuahua), se desarrolló en complicidad con la policía estatal y políticos

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ Alfonso Reyes, "Plan Mexico? Towards an Integrated Approach in the War on Drugs", *Small Wars Journal*, 14 de septiembre de 2010, p. 11.

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ Estados Unidos impuso incluso otras medidas para detener el flujo de indocumentados, construyó un doble muro de 50 kilómetros a lo largo del sector Tijuana-San Diego; asimismo se desplegó a casi 2.500 agentes de la patrulla fronteriza equipada con tecnología capaz de detectar, perseguir y detener a los inmigrantes indocumentados. Jorge Rebolledo Flores, "Fronteras Porosas: el caso de México y Estados Unidos", *Revista Enfoque, Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad Central de Chile, Primer Semestre 2008, Año VI, Numero 8, 2008, p. 173-190.

¹²⁷ Mónica Serrano y María Celia Toro, "Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina", en: Mats Berdal y Mónica Serrano (Comp.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y Continuidad*, México, FCE, 2005, p. 237.

locales. En numerosas ocasiones, los intereses para mantener a estabilidad política y los intereses de los órganos centrales encargados de la legalidad convergían con los intereses de los narcotraficantes.

Un factor que logró consolidar la protección política o militar además de extender vínculos sólidos con la política y sociedad locales fue que los traficantes más prominentes constituían familias enteras. Protegidos a la sombra de pactos clandestinos, la actividad pudo desarrollarse de acuerdo a modelos relativamente pacíficos y estables. Un evento a nivel bilateral que permite comprender la debilidad del gobierno mexicano respecto al narcotráfico fue el asesinato de un agente de la DEA en México.

El siete de febrero de 1985 el agente estadounidense Enrique Camarena y el piloto mexicano Alfredo Zavala fueron asesinados por narcotraficantes en la ciudad de Guadalajara.¹²⁸ Este acontecimiento desencadenó una serie de acciones de represalia por parte del vecino país, una de ellas fue decretar una Segunda Operación Intercepción en febrero de 1985 con el fin de bloquear el tránsito regular de personas y vehículos por medio de su frontera sur.

Los argumentos de Estados Unidos referían que el gobierno mexicano prestaba “escasa atención” en el esclarecimiento del homicidio de dicho agente. Ante los indicios de corrupción en las autoridades encargadas del control de drogas en México, aquel país insistió en una mayor colaboración entre la Policía Federal Mexicana y los agentes de la DEA. La debilidad de las instituciones mexicanas impedía el esclarecimiento del asesinato de su agente, pero también ponía en evidencia la incapacidad de las mismas en realizar las actividades antinarcóticas. Había falta de credibilidad y de confianza hacia México en la materia.

En este contexto, el gobierno de Estados Unidos instauró en 1986 el proceso anual de certificación, principal instrumento de la política en la materia de este país. Por medio de una modificación a la Ley de Asistencia Exterior de 1961, se requiere al titular del poder Ejecutivo presentar un informe anual ante el Congreso sobre los países con mayor tráfico y/o producción de drogas, certificando que hubieran cooperado con dicho país o realizado esfuerzos por su cuenta contra el tráfico ilícito de estupefacientes.¹²⁹ El Presidente también

¹²⁸ Enrique “Kiki” Camarena, agente de la DEA en México participó en la identificación de campos de marihuana descubiertos en 1984 en Chihuahua, que significaron enormes pérdidas para el Cártel de Guadalajara. En el asesinato del agente de la DEA estaba involucrado directamente Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo por lo que ambos fueron apresados ese mismo año con ayuda de los agentes de la DEA.

¹²⁹ En caso de que los países no hubieran cooperado, se les reduciría hasta 50% el monto de fondos directos de asistencia no humanitaria estadounidense, excepto en recursos utilizados directamente para intercepción de drogas. Congruentes con el procedimiento, los representantes estadounidenses en instituciones multilaterales de desarrollo como: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, (BIRD o Banco Mundial), la Asociación Internacional de Desarrollo

puede señalar la necesidad de certificar a un país, aun cuando no haya calificado, en caso de que el interés nacional de Estados Unidos se ponga en riesgo al suspender la asistencia bilateral.

En 1987 los argumentos en torno a la certificación de México hacían hincapié en el “lento avance” del combate a las drogas al no aclarar el fallecimiento del agente de la DEA. Las represalias en aquel momento podrían incrementarse en caso de que no hubiera mayor protección para los miembros de dicha agencia. No obstante, ese año al igual que el siguiente el país fue certificado.¹³⁰

En 1988 los argumentos en contra de la certificación fueron su importancia como país de tránsito de drogas ilícitas y productor de opio, así como la corrupción como factor que minaba la cooperación entre ambos países. Se destacó la actitud “tibia” del vecino país del sur en el combate al narcotráfico y se señaló que había alrededor de 400 mil mexicanos involucrados en el narcotráfico, 10 mil de ellos presuntamente Policías Federales.¹³¹ Pese a esas declaraciones, el presidente Reagan presentó “justificaciones” para que México fuera certificado al igual que Colombia.

En el tenor de la política de tolerancia de las autoridades mexicanas hacia el narcotráfico, en 1986 agentes de la DEA financiaron la detención de René Verdugo Urquidez en San Felipe Baja California, por su participación en la muerte del agente Camarena. Posteriormente, en 1990 fue “detenido” en territorio mexicano Humberto Álvarez Machaín, quien por órdenes de la DEA fue trasladado a su país por el mismo caso. Ante la falta de credibilidad en las instituciones mexicanas, Estados Unidos justificó esas acciones unilaterales debido a la falta de respuesta por parte de las autoridades mexicanas.

Ante esta situación, México tuvo que formalizar la relación mediante la firma de acuerdos de cooperación con el fin de establecer límites a la acción de las dependencias estadounidenses e impedir la vulneración de la soberanía como consecuencia de la persecución del delito en su propio territorio.¹³² En el ámbito interno, después del asesinato

(AID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco de Desarrollo de África, y El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), votarían en contra de los préstamos a dichos países. Adicionalmente, el Presidente de EUA podría imponer penas más severas, como la suspensión de preferencias comerciales.

¹³⁰ Rodrigo Labardini, “El proceso estadounidense sobre “certificación” de otros Estados en la lucha contra el narcotráfico, *El Foro: Barra Mexicana de Abogados, A.C.*; Tomo XI, Núm. 1, México, 1998, p. 141.

¹³¹ *Ídem.*

¹³² En febrero de 1989 ambos países firmaron el Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, con el objetivo de promover la cooperación conforme a los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados. De manera explícita, señala que no faculta a las autoridades de una de las Partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio de funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra Parte. En 1990 México

del agente de la DEA, las organizaciones de tráfico de drogas tuvieron mayor autonomía relativa respecto del poder político. Los traficantes siempre fueron mantenidos al margen de la participación política, por ello, su presunta incapacidad para impedir transformaciones en ese campo. No obstante, por medio del tráfico de influencias, dichas organizaciones sí tenían poder para impedir algunos cambios.¹³³

A partir de la década de los noventa, el poder político en los congresos locales comenzó a adquirir un mayor balance. Estos cambios redujeron el poder, antes concentrado en la figura presidencial, y crearon un vacío que fue llenado por los gobernadores locales, quienes adquirieron mayor poder y capacidad de negociación. Los carteles de la droga se adaptaron a estos cambios, los cuales comenzaron en el nivel local.¹³⁴ Para las organizaciones dedicadas al narcotráfico fue más importante controlar a las elites y a las policías locales. Esto no quiere decir que dejaran de lado los vínculos con las autoridades a nivel federal, pero sí fue más barato y más efectivo corromper a la policía local y a las autoridades municipales, quienes escapaban del control de los altos funcionarios y les concedían un considerable margen de movilidad.

2.2.3. Debilidad de las instituciones y corrupción

Desde la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1947 y la transferencia de responsabilidad en materia antidroga a la PGR, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) tuvo información sobre algunos oficiales involucrados con las organizaciones dedicadas al trasiego de droga. No obstante, las prioridades en la época de la Guerra Fría para Estados Unidos estaban centradas en la contención del avance del comunismo en los países de América Latina. La DFS proporcionaba ayuda en ese objetivo por lo que no se interrumpieron las relaciones entre dichas agencias, aun cuando no centraban sus actividades en la lucha contra el narcotráfico.¹³⁵

Actores disfuncionales al proceso de democratización y modernización se encontraban dentro del propio aparato estatal, ya sea por la reproducción de prácticas de

ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1990. Asimismo, en julio de 1992 México publicó las "Normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos así como técnicos especializados" y las "Reglas específicas para normar las actividades de los agentes y técnicos especializados de la DEA en México", donde se establece que las funciones permitidas a los agentes de la DEA son: Intercambiar información con sus contrapartes mexicanas, desarrollar información y ofrecer apoyo técnico especializado así como capacitación a personal de procuración de justicia mexicano.

¹³³ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, México, Tusquets Editores, 2007, p.34.

¹³⁴ Alfonso Reyes, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁵ Enrique Condes Lara, *op. cit.*, p.107.

corrupción hasta por la resistencia a perder poder. Las prácticas de corrupción contribuyeron a simplificar las acciones de “lavado” de dinero y facilitar el contrabando de drogas. La falta de credibilidad en las instituciones policíacas por sus vínculos con el narcotráfico y las presiones por parte de Estados Unidos llevaron al gobierno de Miguel de la Madrid a acrecentar la participación militar en las tareas antinarcóticas.

En la década de los ochenta, organizaciones de traficantes de droga en México desempeñaron un papel importante en el caso Irán-Contras. La CIA usó haciendas ubicadas en Guadalajara, pertenecientes a estas organizaciones, para entrenar a los contras de Nicaragua. Al final de la administración del presidente José López Portillo (1976- 1982) y específicamente a partir del suceso Camarena en 1985, las complicidades de los traficantes con policías y funcionarios de alto nivel en la propia DFS empezaron a relucir por lo que la agencia fue desaparecida.¹³⁶

Para mantener ese orden de trabajo que se había ido fortaleciendo durante los años que antecedieron a la desaparición de ese organismo, los grupos delictivos establecieron y reforzaron los vínculos con oficiales corruptos. En la medida en que los mercados delictivos se mantuvieron estables, la policía actuaba como reguladora del mercado estableciendo límites al uso de la violencia y proporcionando estabilidad organizativa al hampa. El gobierno y la sociedad toleraron esos entendimientos en tanto estuviera garantizada la paz y la seguridad personal.¹³⁷

Los cárteles de la droga operaban entonces en áreas bien definidas.¹³⁸ Dos carteles de Sinaloa: uno encabezado por el Joaquín “el Chapo” Guzmán Loera y el de la familia Beltrán Leyva con influencia en el norte de México; el Cartel del Golfo al mando de Osiel Cárdenas Guillen, en cuyo seno operan los Zetas como brazo armado, controlando las rutas de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo; el Cartel de Tijuana encabezado por la familia de los Arellano Félix, el Cartel de Juárez fundado por Amado Carrillo, el Señor de los Cielos.¹³⁹ Incluso hubo repartición de plazas dentro de una misma organización para evitar conflictos internos.¹⁴⁰

¹³⁶ Luis Astorga, *op. cit.*, p.103.

¹³⁷ Mónica Serrano y María Celia Toro, *op. cit.*, p. 265.

¹³⁸ Ver Anexo 3. Principales cárteles de la droga en México.

¹³⁹ Raúl Benitez Manaut, “Made in USA: La Iniciativa Mérida y las fuerzas Armadas mexicanas”, *Air and Space Power Journal*, Tercer trimestre de 2009.

¹⁴⁰ Sirve de ejemplo el caso del Cartel de Sinaloa cuyos territorios estaban divididos de la siguiente manera: 1. Joaquín “el Chapo” Guzmán Loera (Mexicali, San Luis Rio Colorado, Sonora); 2. Rafael Aguilar Guajardo (Ciudad Juárez); 3 Héctor Luis “El Güero” Palma Salazar (Nogales y Hermosillo); 4. Jesús “El Chuy” Labra Avilés mentor de los hermanos Arellano Félix (Tijuana); 5. Ismael “El Mayo” Zambada García (Sinaloa); 6. Pedro Avilés Pérez (Jalisco); George W. Grayson, *México, Narco -Violence and a Failed State*, Estados Unidos, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2010, p. 56.

El narcotráfico corrompió el sistema judicial, a las policías e incluso a los políticos de ciertos estados. En los casos en que no hubo corrupción la delincuencia se impuso con violencia. El asunto se fue expandiendo en la esfera nacional, hasta involucrar a policías, jueces y políticos de la estructura federal. Noticias acerca de que el General Arévalo Gardoqui, ex Secretario de Defensa, el ex jefe de la policía capitalina Arturo Durazo, el ex Secretario de Gobernación Manuel Bartlett y miembros de la extinta DFS tenían diferentes tipos de vínculos con el narcotráfico se popularizaron. En ese mismo periodo gobernadores y altos funcionarios fueron señalados como sospechosos de tener cercanía y brindar protección a grupos de traficantes de drogas.¹⁴¹

El almirante Mauricio Scheleske Sánchez, titular de la Secretaria de Marina (1988-1990) durante la administración de Carlos Salinas de Gortari fue relevado del cargo por presuntos vínculos con el narcotráfico. Ignacio Morales Lechuga fue sustituido en la PGR en 1993 por Jorge Carpizo. Este último realizó una depuración de los comandantes de la Policía Judicial Federal y exhibió irregularidades de procedimiento en la institución. Ese mismo año, otro acontecimiento que abrió el debate sobre el vínculo de la política y el crimen organizado fue el asesinato del Cardenal Posadas en la ciudad de Guadalajara.¹⁴² Se anunciaba una nueva trayectoria de violencia relacionada con el narcotráfico en México.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la aparente divergencia de intereses entre los carteles de la droga y el gobierno mexicano fue una hipótesis válida hasta que su hermano, Raúl Salinas de Gortari, fue acusado por varios delitos, entre ellos “lavado” de dinero, lo cual presuponían su vinculación con la delincuencia organizada. Carlos Hank, ex Secretario de Agricultura también fue investigado por autoridades estadounidenses por tráfico de droga y “lavado” de dinero.¹⁴³

En la década de los noventa, el asesinato de un Juez de Distrito en plena sesión marcó el inicio de una serie de “homicidios selectivos” contra miembros del sistema de justicia penal y del cuerpo político que evidenciaban el poder del narcotráfico, su capacidad adquisitiva y para obtener impunidad de manera voluntaria o bajo coacción. En ese tiempo se estimaba que los narcotraficantes podían gastar hasta 500 millones de dólares al año en sobornos (más de dos veces el presupuesto total de PGR).¹⁴⁴

En 1994, al iniciar el mandato del presidente Ernesto Zedillo en México (1994-2000), el gobierno debía enfrentar tanto a las organizaciones transnacionales de

¹⁴¹ Leonardo Curzio, “Crimen organizado y financiamiento de campañas políticas”, en: John Bayley y Roy Godson (editores), *op.cit.* p. 120.

¹⁴² Jorge Carpizo y Julián Andrade, *Asesinato de un Cardenal, ganancia de pescadores*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

¹⁴³ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, *op. cit.*, p.59.

¹⁴⁴ Mónica Serrano y María Celia Toro, *op. cit.*, p. 264.

narcotraficantes que se venían afianzando desde la década anterior, como por las presiones derivadas de una creciente atención al tema por parte del Congreso y otros actores políticos estadounidenses. El desafío se presentaba complejo debido al innegable deterioro de las instituciones nacionales de procuración de justicia y el combate al narcotráfico. Además, la emergencia financiera de 1995 redujo sensiblemente los recursos disponibles para fortalecer los programas nacionales antidrogas.

En 1989 el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) sustituyó a la DFS. El nuevo centro de investigación englobaría los tres niveles de gobierno en materia de seguridad y tendría a su cargo la creación de una base única a escala nacional. Parte de las atribuciones de la DFS fueron concentradas en la Policía Judicial Federal pero sin la fuerza que tuvo la primera durante las décadas anteriores. En materia administrativa y legislativa, la administración realizó algunas modificaciones.

En 1995 la Ley del Sistema de Seguridad Pública contempló la coordinación de los distintos niveles (federal, estatal y municipal), dependencias (fuerzas armadas, PGR, gobiernos estatales) y sistemas de seguridad para evitar la dispersión y duplicidad de funciones entre los distintos cuerpos de seguridad. El 7 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que serviría entre otras cosas para reforzar la coordinación entre la SHCP y la PGR en las investigaciones de “lavado” de dinero.

La misma ley tipificó la conducta de operaciones con recursos de procedencia ilícita y estableció mecanismos para facilitar el intercambio de medios de prueba producto de nuevas técnicas de investigación, como el intercambio de testimonios de testigos protegidos en una solicitud de asistencia jurídica. También se reformó el Código Penal Federal haciendo más severas las penas en caso de delincuencia organizada y se otorgó mayor autonomía al Poder Judicial.

2.2.4. Participación del Ejército en actividades antidrogas

A partir de 1938 durante la gran campaña de erradicación en manos del Ejército, esta institución se fue involucrando en las tareas antinarcóticos. Más adelante, a partir de la década de los setenta, acompañado de la percepción del narcotráfico como problema para la seguridad nacional, la SEDENA quedó al frente de la estrategia en la materia. De manera que en el periodo comprendido entre 1940 y 1980, las actividades de esa institución se centraron en el deshierbado o quema de plantíos de marihuana y amapola. En cambio, a finales de la década de los ochenta, y más específicamente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con el auge de la estrategia militar, las

actividades antinarcóticos por parte del Ejército enfatizaron en las operaciones en contra de la delincuencia organizada.

Durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994), el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal pero también se intensificaron las actividades de erradicación de cultivos por parte de las fuerzas armadas. Sin embargo, ante los indicios de corrupción en instituciones civiles encargadas de la lucha contra el narcotráfico, la participación del Ejército fue incrementando paulatinamente. De modo que para la década de los noventa hubo una creciente presencia de elementos de las fuerzas armadas en los cuerpos de seguridad a nivel federal, estatal y municipal.

El despido de cerca de 1200 agentes de la PGR por corrupción durante 1996 sucedió de manera paralela al nombramiento de militares en posiciones de liderazgo en la misma PGR, así como en diferentes delegaciones estatales y en la Policía Judicial Federal. Para fines de 1996 las fuerzas de la SEDENA registraron un aumento de un 34% con un total de 237 500 tropas.¹⁴⁵

El 6 de diciembre de 1996, el General de División Jesús Gutiérrez Rebollo fue nombrado el titular del el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD). En la experiencia del General destacaba su desempeño como comandante de Zona en Sinaloa y Guadalajara, ciudades cruciales en materia de narcotráfico. El decomiso de narcóticos, confiscación de transporte terrestre o aéreo y cargamentos almacenados, así como el arresto de narcotraficantes recibieron el mayor presupuesto de las campañas contra las drogas respecto a las tareas de erradicación.¹⁴⁶

A pesar de los argumentos que sirvieron para justificar una mayor participación militar, también hubo militares mexicanos vinculados con el narcotráfico. En 1997 el mismo titular del principal organismo dedicado a la lucha contra las drogas, el general Rebollo fue detenido por su colaboración directa con el jefe del Cartel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes. La detención del General derivó en una limpia de las Fuerzas Armadas. Además del General, 34 militares y 14 marinos fueron encarcelados.¹⁴⁷

El problema de la corrupción en diferentes niveles limitó los resultados en cuanto al cumplimiento de la ley, disminuyó la confianza de la sociedad y la credibilidad en las organizaciones encargadas de proteger la seguridad pública. Sin embargo, la administración de Ernesto Zedillo incrementó la participación del ejército por razones de seguridad nacional al justificarlo de alguna manera con el surgimiento de grupos armados.

¹⁴⁵ De noviembre de 1995 a septiembre de 1996, alrededor de 72 militares fueron designados como agentes de la Policía Judicial Federal en los estados del norte del país. *Luis Astorga, Seguridad, Traficantes y Militares, op. cit.*, p.59.

¹⁴⁶ María Celia Toro, *op. cit.*, p. 375.

¹⁴⁷ *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto, México-Estados Unidos*, México, Talleres de formación Gráfica S.A. de C.V., 1997, p. 122.

Después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, soldados mexicanos comenzaron a recibir adiestramiento en Estados Unidos en mantenimiento y operaciones de helicópteros, tácticas de asalto y explosivos.

Grupos de elite conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) fueron especializados en guerrilla rural y urbana, así como combate en selva y en desierto para desempeñarse como tropas de asalto. El gobierno estadounidense también realizó ventas a México para equipar a estas unidades y donó equipos al Ejército Mexicano, incluidos 4 aviones C-26 y 73 helicópteros UH-1H. Sin embargo, el equipo donado fue regresado en 1999 debido a su obsolescencia. Aunque la capacitación de las fuerzas armadas en aquel país sí se elevó sustancialmente. En el periodo que va de 1996-1998 cerca de 2100 elementos de diversas corporaciones fueron capacitados en unos 17 complejos militares diferentes.¹⁴⁸ La cooperación bilateral se dio en materia de protección por el adiestramiento, aunque con un claro enfoque en el combate a la guerrilla.

En América Latina, México fue el principal beneficiario de los programas de becas de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET) de Estados Unidos. En 1996 el monto de la asistencia fue de \$1, 000, 000 millones de dólares, en 1997 de \$1 008 000, en 1998 de \$921 000 y para 1999 y 2000 hubo un estimado de \$1 008 000.¹⁴⁹ Los objetivos del IMET incluían el entrenamiento militar y profesional en áreas de preocupación mutua, incluyendo el fortalecimiento de mandos militares, la profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas, el aumento de la capacidad técnica, la enseñanza de inglés y las técnicas de administración de recursos, así como la instrucción en la protección a los derechos humanos.

Por medio de la capacitación se pretendía fomentar un sentir de propósitos e intereses compartidos con Estados Unidos, fortalecer los contactos entre las altas esferas civiles de ambos países y entre sus respectivas fuerzas armadas, promover una mayor disposición para cooperar con las contrapartes en materia de defensa y generar procedimientos comunes. Aunque el gobierno de Estados Unidos mantuvo su interés en que la cooperación se extendiera hasta la participación en operativos conjuntos por cielo, mar y tierra, la Secretaria de Relaciones Exteriores anunció que la cooperación militar únicamente incluía la modernización de equipo, cursos de entrenamiento y cooperación en materia de narcotráfico.¹⁵⁰

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 353.

¹⁴⁹ Graham H. Turbiville, "Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos", en: Jorge Chabat y John Bailey (Coord.), *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, p. 351.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 353.

Para 1997 el Ejército había incrementado su presencia dentro del Instituto Nacional para el Control de Drogas (INCD), CENDRO (Centro de Planeación para el Control de Drogas), 23 aeropuertos y todas las delegaciones de la PGR en la frontera norte. En 1998 cuando se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), el nuevo cuerpo policiaco también fue reforzado por 2 899 soldados, 1862 armas, 352 vehículos y 99 perros de la Tercera Brigada de Policía Militar. Otro agrupamiento de las de Fuerzas Especiales fue sumado a la nueva corporación policial.¹⁵¹

En 1999 la SEDENA anunció que también se estaban integrando 36 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (GANFES) en operaciones antidroga, los cuales llevarían a cabo operaciones en ríos y costas. Los GAFES se desplegaron en diversas partes del territorio y el gobierno dependió cada vez más de ellos en la lucha contra el tráfico de drogas a raíz de los sucesivos escándalos de corrupción policiaca. Sin embargo, para 1999, elementos de los GAFES fueron acusados de estar involucrados en casos de tortura y detenciones ilegales.¹⁵²

Ex militares destacados desde tenientes, subtenientes y ex elementos de los grupos de elite GAFES y GANFES, comenzaron a trabajar para el cartel del Golfo, como parte de la banda de sicarios conocida como los Zetas. Debido a sus conocimientos, los Zetas proporcionaron a dicho cartel su experiencia desde el interior de las fuerzas de seguridad mexicana, así como en el manejo de armas sofisticadas, técnicas de reconocimiento y planeación operativa. La ventaja que el Cartel del Golfo tuvo sobre sus competidores motivó al cartel de Sinaloa a formar un grupo similar de operadores conformado por ex militares.¹⁵³

2.2.5. En busca de una alianza antidrogas con Estados Unidos

La década de los noventa constituye una década de acercamiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos para tratar el tema de las drogas. Como parte de la diplomacia predominante de para evitar divergencias y alcanzar el Tratado de Libre Comercio, el gobierno de México se propuso aumentar la cooperación en la relación bilateral y en el ámbito multilateral desarrollar una diplomacia participativa para la conformación de

¹⁵¹ Si bien los soldados de la Tercera Brigada estarían bajo licencia mientras durara su encargo en la PFP, no se estableció un plazo para la duración de sus actividades. Las críticas en torno a la participación de elementos del Ejército en la nueva policía giraron en torno a que no se había superado la brecha entre la policía y las fuerzas armadas y la existencia de abusos de derechos humanos.

¹⁵² Graham H. Turbiville, *op. cit.*, p. 354.

¹⁵³ Jorge Medellín, "Desertan 1,382 militares de elite, se han retirado del Ejército 61 mil efectivos en lo que va del sexenio", *El Universal*, 28 de marzo de 2004.

instrumentos multilaterales que fortalecieran el marco jurídico internacional y así evitar medidas unilaterales, causantes de roces en la relación bilateral.¹⁵⁴

Hasta mediados de la década, ambos países negociaron los acuerdos en materia antinarcóticos a nivel intermedio, es decir, a nivel de agencias especializadas y policíacas. Estas agencias determinaban las modalidades y el curso de la cooperación bilateral.¹⁵⁵ Las agencias federales antidrogas estadounidenses gozaron de mayor influencia debido a sus atribuciones en materia política interna y externa. A menudo, esta práctica derivó en malos entendidos y desencuentros entre ambos gobiernos. Además se evidenciaba entre las instituciones nacionales y extranjeras las asimetrías de poder en la formulación de políticas y operativos.¹⁵⁶

En 1996 el presidente Ernesto Zedillo propuso a su homólogo William Clinton la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el control de Drogas (GCAN). Este mecanismo pretendía institucionalizar las normas, mecanismos y procedimientos de cooperación bilateral con Estados Unidos ya que hasta ese momento no había mecanismo de diálogo y negociación permanente para tratar el problema.

Con la participación de los titulares de las dependencias responsables de los dos países, en mayo de 1997, el GCAN presentó su primer Estudio-diagnóstico sobre el problema del narcotráfico. El estudio constató las diferencias entre los dos gobiernos sobre las perspectivas de los orígenes, características y consecuencias del fenómeno. El diagnóstico señaló por primera vez en la agenda bilateral la responsabilidad de Estados Unidos como el principal consumidor de drogas en el mundo y uno de los principales centros de “lavado” de dinero, así como su importancia en el tráfico de drogas con destino a México.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Como resultado de esa estrategia, en México se suscribieron 32 convenios de cooperación bilaterales con los países más interesados en fortalecer la cooperación en la materia, a través de la cooperación técnica (adiestramiento y equipo) y el intercambio de información.

¹⁵⁵ Los distintos puntos de vista que existen entre las agencias del gobierno federal influyen en el diseño de la política contra las drogas y sobre las agencias policíacas que desarrollan esa política en la frontera sur. Por ejemplo, durante la segunda operación intercepción efectuada en el año de 1985, las agencias de la DEA, el SIN y el Servicio de Aduanas tuvieron un papel destacado en el diseño y desarrollo de tal medida, superando los intereses diplomáticos del Departamento de Estado; sin embargo, una mayor participación de esas agencias gubernamentales se ha reflejado en la propuesta de incrementar la vigilancia policiaca y militar en la frontera sur norteamericana, medida que ha provocado diferentes opiniones en los actores gubernamentales ubicados en el ámbito federal y regional. Este tipo de medidas se seguirán proponiendo conforme se incremente el consumo de drogas en Estados Unidos y el gobierno de este país contemple a este problema como un asunto de interés nacional dentro de su política exterior.

¹⁵⁶ Silvia E. Vélez Quero y Argentino Mendoza Chan, “El Grupo de contacto de alto nivel. Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos”, en: *Nuevos actores en América del Norte. Sociedad Energía y Medio Ambiente*. Vol. 1. UNAN, CISAN. México, 2005, p. 104.

¹⁵⁷ *México y Estados Unidos frente al problema de las drogas. Estudio Diagnóstico Conjunto*, op. cit., p.353.

De esta manera, el GCAN aumentó las expectativas de conseguir compromisos más sólidos y creíbles de manera binacional. Para México, el GCAN representó la materialización del principio de corresponsabilidad entre ambos países para enfrentar el problema de manera bilateral. Asimismo representó un avance en la institucionalización de la cooperación, ya que al actuar de forma preventiva, contribuiría a evitar el surgimiento de fricciones, malos entendidos y reducir las diferencias bilaterales. Esta nueva visión permitiría regularidad y certidumbre en la relación.

Para 1997 ya existía un diagnóstico conjunto entre ambos países, pero la detención del general Jesús Gutiérrez Rebollo aceleró las presiones de parte de Estados Unidos. En este contexto se pueden enmarcar diversos cambios institucionales y jurídicos realizados en México como prueba de voluntad política: el cambio de nombre al Instituto Nacional del Combate a las Drogas por el de Fiscalía Especializada para la atención de Delitos contra la Salud (FEADS), la creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la PGR, la creación de unidades de inteligencia financiera en la SHCP, los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE) y innovaciones jurídicas en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, bases de coordinación para autorizar sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y aterrizaje de aeronaves extranjeras; exámenes de personal de instituciones policiales mexicanas a cargo del FBI y la DEA.¹⁵⁸

También se realizaron modificaciones en el Protocolo de Tratado de Extradición de 1978 para legalizar la nueva figura jurídica de “extradición temporal” de mexicanos al país vecino. La cooperación bilateral sustentada en dicho tratado registró notables avances. Comparando las cifras, durante los primeros 15 años de vigencia de dicho tratado (1980 a 1994) México extraditó a 8 personas a Estados Unidos, mientras que éste extraditó a 30 personas. En contraste, en el periodo comprendido de 1994 a 2000, México extraditó a 61 personas y Estados Unidos multiplicó más de siete veces la cantidad de extraditados en los quince años anteriores.¹⁵⁹

En materia de “lavado” de dinero también se fortaleció la cooperación por medio del Acuerdo de Intercambio de Información Financiera, así como las investigaciones coordinadas de conformidad con base en el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua. Las adecuaciones en el Código Fiscal impusieron la obligación a las entidades financieras a

¹⁵⁸ La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada facilitó el intercambio de medios de prueba producto de nuevas técnicas de investigación, así como el intercambio de testimonios de testigos protegidos en una solicitud de asistencia jurídica. Algunas de estas modificaciones eran incluso contrarias al derecho interno mexicano, como la del testigo protegido, la negociación con delinquentes a cambio de información, la intervención autorizada de extranjeros, entre otros. Sin embargo, estas reformas se efectuaron como parte de los compromisos mexicanos en la lucha antidrogas para 1995. Silvia E. Vélez Quero y Argentino Mendoza Chan, *op.cit.* p.104.

¹⁵⁹ Miguel R. Cabañas Izquierdo, “El combate contra el narcotráfico”, en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No.61. México, octubre de 2000, p. 223.

reportar transacciones mayores a los 10 mil pesos. Para 1997 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encontraba realizando 199 investigaciones, 26 casos que implicaban a 128 sospechosos por “lavado” de dinero. Entre dichas investigaciones trece fueron sentencias acusatorias para integrantes de los carteles de Tijuana, Juárez y el Golfo.¹⁶⁰

Asimismo, incrementó el intercambio de información y propició el acercamiento de las dependencias involucradas. Incluso en cuanto al proceso de certificación en 1996 se presentaron diversas leyes y resoluciones ante el congreso estadounidense con el fin de condicionar los beneficios comerciales o suspender las negociaciones futuras con países productores o de tránsito de drogas. Algunas iniciativas trataban de vincular la lucha contra el narcotráfico en México con el paquete de cooperación financiera y el apartado de transporte fronterizo del Tratado de Libre Comercio. Esas iniciativas parecían apuntar a un recrudescimiento en la relación.

Ese año, Estados Unidos certificó a México debido a la confianza en el compromiso de ambos presidentes para trabajar de manera conjunta. En 1997, los argumentos a favor de la certificación destacaron el permiso otorgado por las autoridades para que sus agentes portaran armas en operaciones transfronterizas y los compromisos adquiridos en materia de extradición, “lavado” de dinero y corrupción intergubernamental. Destacaron además de los esfuerzos mostrados en el GCAN.¹⁶¹

Paradójicamente, el 5 de noviembre de 1996, día en que se votó la reelección de Clinton, en los estados de Arizona y California se sometió a un referéndum la legalización del cultivo de marihuana por razones medicinales, propuestas que en ambos estados resultaron vencedoras por amplia mayoría. De manera que en teoría había una tesis de responsabilidad compartida en materia antinarcóticos; pero en la práctica, esto dañaba la imagen de política exterior de Estados Unidos respecto al combate contra las drogas.

A pesar de estas medidas calificadas contrarias a las acciones que dicha nación demanda de los países en la lucha contra las drogas, los acuerdos continuaron. En mayo de 1997 ambos países firmaron la Alianza sobre Cooperación Antidroga y el 6 de febrero de 1998 la Estrategia Bilateral Antidroga. Los compromisos continuaron respecto a la reducción de producción y demanda de drogas y el fortalecimiento en el intercambio de pruebas e información para el procesamiento de los responsables. Para combatir al narcotráfico, ambos países recurrieron al Ejército Mexicano por considerarlo como una institución más confiable que la policía y mejor equipado para hacer frente a los cárteles cada vez más violentos y sofisticados.

¹⁶⁰ *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas... op.cit.* p.126.

¹⁶¹ Rodrigo Labardini, *op. cit.*, p. 163.

Ese mismo año un operativo realizado de manera unilateral por Estados Unidos causó desconfianza y fricción entre ambos gobiernos. En mayo de 1998 se dieron a conocer los resultados de la Operación Casablanca. Desde 1995 gentes del Servicio de Aduanas de aquel país se hicieron pasar por expertos en “lavado” de dinero e invitaron a cenar a los empleados de diversos bancos mexicanos para, supuestamente, darles un curso para mejorar las técnicas en el blanqueo de capitales en el hotel de Mesquita, cerca de Las Vegas. Como resultado hubo 70 detenidos, entre ellos 22 empleados de 12 de los 19 bancos más importantes en México; 35 millones de dólares confiscados y congelamiento de 122 millones más; acusaciones formales contra Bancomer, Banca Serfín y Banca Confía; así como la posibilidad de cerrar operaciones de Santander, Bital y Banamex.

Versiones en Washington aseguraban que fue la mayor investigación de la historia norteamericana contra el “lavado” de dinero, dirigida hacia territorio mexicano.¹⁶² En contraparte, el ministro de Hacienda en México, José Ángel Gurría, admitió que las autoridades gubernamentales no tenían conocimiento sobre la operación realizada. De manera que el operativo representó una amenaza continua para una relación entre ambos países. Después de la operación, el gobierno estadounidense se comprometió a informar a las autoridades de mexicanas respecto a cualquier otra operación realizada por sus agencias, en el que se involucraran ciudadanos mexicanos y el territorio nacional.¹⁶³ De manera que la cooperación- aunque con tintes unilaterales- no se vio quebrantada.

2.3. Alternancia política y narcotráfico

La administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006), primer gobierno de alternancia política después de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional en México, también recurrió al ejército en materia antidroga por razones de seguridad nacional. En teoría, las instituciones de seguridad y procuración de justicia eran las encargadas en materia antinarcóticos, pero en la práctica se otorgaron facultades a las fuerzas armadas para intervenir en todos los aspectos de de esa lucha.

En materia de protección, el 29 de marzo de 2004 se presentó la iniciativa de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que proponía la creación de una Fiscalía Federal con autonomía constitucional, así como la búsqueda de un modelo que garantizara la presunción de inocencia, juicios orales rápidos, equilibrados, transparentes y

¹⁶² Enciso Froylán, “Los fracasos del chantaje: Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (Coord.), *Los grandes problemas de México, Tomo XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 85.

¹⁶³ Felipe Cuna, “Operación Casablanca: trampa al blanqueo de dinero”, *El Mundo*, 20 de mayo de 1998, (Consulta: 10 de marzo de 2010), en: <http://www.elmundo.es/1998/05/20/index.html>

públicos. La iniciativa implicaba la reforma de varios artículos constitucionales, así como la expedición de seis leyes nuevas y la reforma de otras ocho leyes.¹⁶⁴

Por primera vez, al menos en el discurso, se tomó en consideración el problema del consumo interno. En 2006 surgió un intento por aprobar una ley de narcomenudeo que despenalizaba la portación de cantidades mínimas para el consumo personal. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada.¹⁶⁵ La idea predominante en torno al tema fue que el gobierno perdía control y presencia territorial frente al narcotráfico. Por ello, la participación del ejército fue llamada una vez más en aras de la seguridad nacional.

En la relación bilateral, durante la administración de Vicente Fox y George W. Bush, destaca el cambio de discurso estadounidense. Desde las primeras reuniones de los presidentes, George W. Bush, el segundo admitió que “el problema fundamental no es que hubiera criminales en Colombia y México que quieran producir droga, sino que existen muchos ciudadanos estadounidenses que dependen de la cocaína, la heroína y las metanfetaminas”.¹⁶⁶

El cambio en la postura oficial en aquel país permitió un acercamiento entre ambos gobiernos. En 2002 el Congreso modificó el proceso de certificación, lo cual redujo las tensiones entre ambos países. Las cifras de extradición obtuvieron una cifra record en la administración de Vicente Fox.¹⁶⁷ A finales de 2006 México había entregado 63 personas ese año, alcanzando la cifra anual más alta de extradiciones por parte de México a los Estados Unidos de toda la historia.¹⁶⁸ Sin embargo, pese al cambio de discurso, no se generaron cambios significativos en la política hacia México respecto al control de drogas.

¹⁶⁴ SRE, “La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes”, *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida*. México, SRE, julio de 2009.

¹⁶⁵ En enero de 2004, Fox propuso modificar Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales con el fin de combatir al narcomenudeo. Aunque estas propuestas fueron aprobadas por el Senado y Cámara de Diputados, el propio presidente vetó las iniciativas en mayo de 2006, luego de que los diputados agregaran una lista de consumo mínimo de ocho drogas. Fox decidió emitir su veto al considerar excesivas las cantidades de consumo. Estados Unidos también expresó su oposición por la medida. Jorge Ramos y Ricardo Gómez. “Calderón revive plan Fox sobre uso de droga”, *El Universal*, 03 de octubre de 2008.

¹⁶⁶ Peter Reuter, “Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia”, en: Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico, Europa, EEUU, América Latina*, op. cit., p. 78.

¹⁶⁷ La Ley de Autorización para las Relaciones Exteriores de 2002-2003 le exige al presidente desertificar sólo a aquellos países incapaces durante 12 meses previos, de hacer esfuerzos sustanciales para mostrar un compromiso con las obligaciones internacionales antinarcóticos. Finalmente se eliminó la capacidad del Congreso de revocar una decisión de certificación, lo cual redujo la posibilidad de que se realizaran las audiencias anuales consideradas como ofensivas por los países del hemisferio.

¹⁶⁸ Embajada de Estados Unidos en México, “Declaración del Embajador Garza: México Extradita Cifra Record de Fugitivos a los EEUU en 2006”, Comunicados de Prensa, (Consulta: 10 de julio 2009), en: <http://www.usembassy-mexico.gov/spress0403.html>

2.3.1. La confianza en el Ejército

Al inicio de la administración de Vicente Fox, el equipo de transición anunció el retiro del Ejército de la lucha actividad antidroga. El argumento refería que había sido un error otorgarle un papel protagónico a esa institución ya que habían defraudado la confianza al vincularse con organizaciones criminales. Esa posición pronto fue modificada. El cambio en el discurso coincidió con la visita del general Barry Mc Caffrey a la embajada en México el 18 de agosto de 2000, con motivo de la reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN). Durante la visita, el zar antidrogas mencionó que los cambios que el gobierno mexicano quería realizar sobre el retiro del Ejército tardarían alrededor de 15 años para dar resultados concretos.¹⁶⁹

Posteriormente, el equipo de transición en México aseguró que el Ejército no sería retirado de la lucha contra las drogas en el corto plazo. Congruente con esa posición, el presidente Fox nombró al general militar Rafael Macedo de la Concha, ex Procurador de Justicia Militar, como titular de la Procuraduría General de la Republica. El nuevo titular enfatizó en que no se militarizaría la PGR y que el Ministerio Público no se subordinaría a la SEDENA.¹⁷⁰ El Procurador mostró su conformidad respecto al paulatino retiro de las militares de la lucha contra el narcotráfico, siempre que las demás instituciones encargadas de la procuración de justicia pudieran cumplir cabalmente con sus funciones en ese terreno. Las declaraciones del titular de la dependencia referían una gran desconfianza en las propias autoridades de la PGR (institución que se creó para suplir a la anterior PJJ); altos niveles de corrupción entre sus elementos, como resultado de los bajos salarios; así como la falta de control y creación de mafias de poder al interior de dos instituciones muy importantes: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS) y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO).¹⁷¹

Inicialmente, el general Macedo también anunció que sus personas de confianza estarían en puestos secundarios. Dos meses después, 24 generales ya estaban adscritos a PGR, entre ellos el titular del Centro de Planeación para el Combate a las Drogas (CENDRO) Carlos Fernando Luque y el general Carlos Demetrio Gaytan, coordinador de operaciones de la FEADS. En otros puestos fueron nombrados tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes.¹⁷²

¹⁶⁹ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, op.cit. p.63.

¹⁷⁰ El general Macedo se había hecho cargo del proceso legislativo del general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, quien fue detenido en 1997 por sus vínculos con el narcotráfico.

¹⁷¹ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, op. cit., p.69.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 79-88.

Al mismo tiempo en que se desplegó la actividad del Ejército, la tendencia de hacer cambios en las instituciones continuó. La mayoría de las veces, los cambios fueron sólo de nombre pues en realidad se mantuvieron los mismos cuadros directivos de las anteriores. La policía Federal Preventiva fue transferida a la Secretaría de Seguridad Pública. El CENDRO se transformó en el Centro Nacional de Análisis para la Información (CENAPI) para el combate a la delincuencia. La Policía Judicial Federal fue eliminada y sustituida por la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) ya que varios de los ex policías servían a los intereses de las organizaciones criminales. Como parte de la reestructuración de la PGR, se creó la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), la cual integraría la FEADS, la UEDO y la Unidad Especializada en lavado de dinero.¹⁷³

Pese a todos estos cambios, la desconfianza y las irregularidades al interior de las instituciones continuaron. El 10 de enero de 2002, un batallón de infantería tomó por asalto las instalaciones de la FEADS en Tijuana. Esa acción estuvo sustentada en las instrucciones del Procurador debido a las irregularidades en esa oficina y el grado de autonomía alcanzado por los agentes de la antigua PJF.¹⁷⁴ Posterior a esos hechos, el Procurador dio instrucciones para hacer una revisión en todas las FEADS del territorio nacional. Acto seguido 500 militares tomaron bajo control 17 instalaciones de la FEADS ubicadas en 13 estados del país como parte de la estrategia para “depurar las áreas contaminadas de la corrupción”. Alrededor de 15% de 154 personas fueron retenidas para realzar investigaciones. Sin embargo, no se pidió la intervención de la AFI “para evitar infiltraciones”, según refirió el Procurador.¹⁷⁵

Todo ello sirvió para incrementar la presencia de elementos del Ejército dentro de estas instituciones. A finales de 2002, el general Macedo anunciaba que la depuración de la PGR se llevaría a cabo antes de lo planeado, es decir en 2004 y no en 2006 como lo había anunciado inicialmente.¹⁷⁶ Por un lado se depuraba la agencia y por el otro incrementaba el número de oficiales militares en ella sustituyendo esos espacios. Para finales del 2002 la FEADS contaba con 107 oficiales militares en la coordinación de operaciones y como miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES). Las fuerzas armadas cubrían el 73% de las actividades de erradicación e interceptación de droga en el país, en las cuales participaban 25 y 30 mil elementos.¹⁷⁷ Aunque los agentes de la AFI comenzaron a intervenir, la SEDENA fue considerada la institución más confiable para

¹⁷³ *Ibidem*, p.77.

¹⁷⁴ El Ejército decomisó 4.8 toneladas de marihuana que no fueron declaradas al Ministerio Público y dos presuntos detenidos en las instalaciones relacionados con la droga, quienes aparentemente fueron extorsionados con dos millones de dólares, Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, *op.cit.*, p.82.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p.77.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p.79.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p.73.

realizar esas actividades, por lo que la política antidroga fue básicamente una política de contención.

2.3.2. Terrorismo vinculado con el narcotráfico

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la jerarquía de los componentes de su agenda de seguridad se reorganizó. La frontera común y su vigilancia adquirieron una importancia aun mayor precisamente por el posible vínculo entre grupos terroristas y traficantes de droga para financiar las estrategias de desestabilización dirigidas contra esa nación.

El terrorismo fue asociado con el tráfico de drogas debido principalmente a la probabilidad de que los miembros de organizaciones dedicadas al narcotráfico puedan ser reclutados por organizaciones terroristas internacionales.¹⁷⁸ Los cambios de orientación de la política de seguridad estadounidense también generaron cambios en México. Como parte de las nuevas necesidades de cooperación, México reforzó la frontera norte para prevenir ataques hacia su vecino del norte. El 22 de marzo de 2002, ambos países firmaron un acuerdo para reforzar su perímetro de seguridad frente a amenazas terroristas provenientes de sus fronteras próximas.

Entre las reuniones del titular de la PGR Rafael Macedo de la Concha con el Zar antidrogas de Estados Unidos John Walters, uno de los temas centrales fue dar seguimiento a investigaciones sobre posibles vínculos entre el tráfico de drogas y el terrorismo. Después de la reaparición del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) en Guerrero, el Procurador Rafael Macedo de la Concha mencionó que "... hay una interconexión en cuanto al tema del terrorismo, al tema del narcotráfico, en el tema de secuestro, tráfico de armas, "lavado" de dinero, ese es un trabajo que tenemos que hacer contra el crimen organizado".¹⁷⁹

En este sentido, en el 2002 la cancillería mexicana promovió la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La legislación internacional se complementó en el marco jurídico interno con la Ley Federal de Delincuencia

¹⁷⁸ Autoridades estadounidenses mencionan que es posible que exista el nexo de la Mara Salvatrucha con Al Qaeda para introducir terroristas a través de la frontera mexicana. Organizaciones terroristas árabes, en concreto *Al Qaeda*, tienen presencia en El Salvador y Honduras y se han vinculado con la Mara Salvatrucha, pandilla a la que incluso le han proporcionado financiamiento. Varios líderes de la Mara Salvatrucha han estado en Afganistán donde recibieron entrenamiento militar y terrorista. Fernández, Méndez Jorge. *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2001, p. 39 y Jorge Fernández Menéndez y Ronquillo Víctor, *De los maras a los zetas. Los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*, México, Grijalbo, 2006.

¹⁷⁹ Luis Astorga, "México: Tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", *op.cit.* p. 147.

Organizada que incluía disposiciones sobre extradición, asistencia jurídica y el compromiso para adoptar medidas legislativas para sancionar delitos graves como “lavado” de dinero, corrupción, obstrucción de la justicia y participación en grupos delictivos organizados.

El 23 de marzo de 2005, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá ampliaron los acuerdos en materia de seguridad con la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Este acuerdo buscó promover el movimiento de personas, bienes y servicios entre esos países en el marco de protección terrorista, incluyendo la implementación de mecanismos de cooperación en materia de inteligencia, seguridad fronteriza y respuesta ante emergencias.¹⁸⁰ Con ello hubo un claro énfasis en el establecimiento de políticas de protección entre estos países.

No obstante, la debilidad de los acuerdos de fronteras inteligentes y el ASPAN reside en que son acuerdos presidenciales no avalados por los congresos de los países. No son acuerdos de Estado y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos en turno. De manera que en 2006, el gobierno de México intentó profundizar la cooperación binacional en materia de seguridad, lo cual se logró con la Iniciativa Mérida, como se verá en el capítulo tres.

2.3.3. La guerra sin cuartel

En México, la participación del Ejército en actividades antidrogas es histórica. Desde la década de los cuarenta, cuando se desarrolla un enfoque punitivo hacia las drogas, la creciente participación del Ejército se desarrolló de manera simultánea y como consecuencia del constante deterioro de las instancias civiles para el combate al narcotráfico. Diversos eventos de corrupción, infiltración e ineficiencia en las instituciones policíacas por vínculos con el narcotráfico permitieron afianzar de manera paulatina el papel preponderante del Ejército en materia antinarcóticos en el país, al grado de llevarla a una guerra declarada contra el narcotráfico.

En la primera década del siglo XXI, las manifestaciones de violencia en el país permitieron advertir nuevos rasgos y tendencias en el modo de operaciones de estas estructuras. El agotamiento del modelo regulador de años anteriores en donde los compromisos de reciprocidad se desdibujaron, en ocasiones violentamente y con ellos la capacidad de las autoridades para gestionar la coexistencia pacífica de las organizaciones

¹⁸⁰ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en: Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, (Coord.), *opc.cit.*, p. 27; ASPAN, “Declaración Conjunta”, Waco, Texas, 23 de marzo del 2005, (Consulta: 20 febrero 2012), en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>

criminales aunado a una fragmentación de éstas y la competencia feroz de estas mismas por el mercado detonaron episodios de violencia con mayor frecuencia.

Para abril de 2001 el procurador Macedo de la Concha presentó un mapa señalando que únicamente el estado de Tlaxcala y parte de San Luis Potosí estaban libres de la presencia e intereses de los traficantes.¹⁸¹ Para el mes de abril de 2002, el procurador Macedo y el consejero de la presidencia Aguilar Zinzer declararon que las organizaciones funcionaban en pequeñas células independientes.¹⁸²

De manera inicial el Cartel de Sinaloa (encabezado por Arturo Beltrán Leyva y el Chapo Guzmán) declaró una guerra contra el Cartel del Golfo (encabezado por Osiel Cárdenas Guillén) por el control de los puentes fronterizos por donde transitaban más de 6000 tráileres al día, cargados de mercancía lícita e ilícita.¹⁸³ Esta guerra, aunado a la pérdida de credibilidad de las autoridades estatales y la incapacidad de las agencias encargadas para garantizar la regulación de estas actividades fueron factores determinantes. Las organizaciones dedicadas al trasiego de drogas, al advertir estas debilidades en las instituciones estatales, se dieron a la tarea de crear sus propias fuerzas de seguridad. Las funciones de seguridad fueron entonces transferidas a guardias y grupos paramilitares al servicio de las grandes organizaciones.¹⁸⁴

La estrategia del gobierno concentró sus actividades en materia de contención, es decir, en logros de corto plazo como la captura de narcotraficantes y descabezamiento de los principales líderes.¹⁸⁵ El efecto inmediato consistió en modificaciones en las estructuras de las mismas, iniciando una guerra que se prolongó durante los siguientes años. Las detenciones, en general, no lograron limitar el flujo de drogas en el territorio nacional, sino que desataron una ola de violencia en todo el país como resultado de la lucha entre los distintos grupos por ganar el control en las regiones debilitadas. Para fines de 2006, se estimaba que en México habían ocurrido más de 2,200 asesinatos relacionados con las drogas.¹⁸⁶

La idea de que la alternancia política en el gobierno federal alteró los pactos establecidos durante los 71 años de gobierno prista con las organizaciones de narcotráfico

¹⁸¹ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*, op. cit., p. 73.

¹⁸² *Ídem*.

¹⁸³ Marco Palacios y Mónica Serrano, "Colombia y México: las violencias del narcotráfico", en: Alvarado Arturo y Serrano Mónica (Coord.), *Los grandes problemas de México*, op.cit., p. 135.

¹⁸⁴ *Ídem*, p. 136.

¹⁸⁵ Según datos de PGR, durante el sexenio de Vicente Fox se detuvieron del 01 de diciembre de 2001 al 30 de diciembre de 2006 un total de 79, 595 personas. Las detenciones más destacadas fueron la de Ramón y Benjamín Arellano Félix, Osiel Cárdenas Guillén y Armando Valencia Cornelio. México, Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa nacional para el control de drogas, p. 41.

¹⁸⁶ Laurie Freeman, "La política antidrogas en la relación México Estados Unidos", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 8, Num.1, México, D.F. 2008, p. 18.

cobró mayor fuerza. La composición de diferentes partidos en los gobiernos locales, estatales y federal complicó aún más la negociación entre los grupos gubernamentales y las organizaciones delictivas. De manera que la alternancia en la política seguramente originó la multiplicidad de nuevos pactos y enfrentamientos en la búsqueda de control por parte de las organizaciones delictivas.¹⁸⁷

En junio de 2005 el gobierno mexicano trató de reivindicar su posición ante una imagen de incapacidad gubernamental desatada en ese entonces principalmente en el norte del país. Mediante el operativo México Seguro, el gobierno envió militares, agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) para patrullar las calles y establecer retenes en la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo, Sinaloa y Baja California. Por su parte, las autoridades estadounidenses realizaron varias medidas aduciendo la incapacidad del gobierno mexicano para controlar el problema.

El Consulado de Nuevo Laredo fue cerrado la primera semana de agosto de 2005. Los gobernadores de Arizona y Nuevo México declararon estado de emergencia en varios condados fronterizos. La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza del Departamento de Seguridad Interna anunció que podría en marcha un operativo de vigilancia en la frontera antes de noviembre de 2005, en los estados de Arizona, Texas y Nuevo México con aviones teledirigidos.¹⁸⁸ De manera simultánea Estados Unidos solicitó el incremento del número de agentes de la DEA en México y la posibilidad de portar armas. Esta solicitud, ya había sido sugerida desde el principio de la administración del presidente Fox.¹⁸⁹ El operativo México Seguro fue remplazado en 2006 por el Proyecto Frontera Norte. Sin embargo, el problema de la violencia continuó incluso incrementaría aún más durante la siguientes años.

Los índices de violencia desencadenados por la lucha contra el narcotráfico, la incapacidad gubernamental, la corrupción en las instituciones encargadas y la falta de pericia política del gobierno de Vicente Fox son elementos que deterioraron la imagen del Estado como principal proveedor de seguridad. Estos factores agregan elementos a la imagen de desfragmentación del Estado que se prolongaron durante los primeros años de la administración de Felipe Calderón.¹⁹⁰ Ante la sospecha de fraude electoral en la toma de poder, la siguiente administración recurrió al narcotráfico como una amenaza que permitiera justificar el empleo de las fuerzas armadas para dar mayor legitimidad al régimen.

¹⁸⁷ Enciso Froylán, *op.cit.* p. 87.

¹⁸⁸ Laurie Freeman, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁹ Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares, op. cit.*, p.80.

¹⁹⁰ Enciso Froylán, *op.cit.* p. 87.

Durante los primeros años del siglo XX los esfuerzos de México en materia antinarcóticos iniciaron con políticas de protección. Derivado de las políticas prohibicionistas que se gestaron en Estados Unidos y en el ámbito internacional, el país adquirió compromisos para implementar medidas legales encaminadas a restringir y limitar la oferta de sustancias psicotrópicas dentro del territorio. El consumo de drogas no era significativo en el país pero el tema comenzó a adquirir importancia. Las políticas de prevención comenzaron con la creación de hospitales para proporcionar atención médica especializada a los adictos. En esta etapa, la problemática de las drogas estuvo enmarcada dentro del ámbito de la salud.

Ya en la década de los cuarenta, la producción legal de opio y marihuana aumentó. México comenzó a surgir como un “centro de distribución de drogas ilegales”. De manera que iniciaron las actividades en torno a las políticas de contención. La participación del Ejército en las campañas de erradicación comenzó específicamente en 1938 en el estado de Sonora. Posteriormente, su participación adquirió gran popularidad para mediados de la década de los cuarenta. En ese entonces las actividades del Ejército consistieron básicamente en la erradicación de cultivos de marihuana y opio en los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Durango.

Hasta la década de los cuarenta hubo en México un equilibrio en cuanto a políticas de prevención, de protección y de contención. Hacia la década de los ochenta, el narcotráfico asciende a un problema de seguridad nacional. La estrategia militar que se venía gestando desde el periodo de la posguerra incrementó la actividad del ejército. El constante descrédito de las instituciones policíacas y los vínculos de corrupción al interior, aunado a las presiones de Estados Unidos son elementos que explican una mayor participación del Ejército en la materia. Con el auge de la estrategia militar, las actividades de esta institución enfatizaron en las operaciones en contra de la delincuencia organizada. La política antinarcóticos en México fue, durante todos estos años, improvisada, atendiendo a las presiones de Estados Unidos y con miras a corto plazo.

La cooperación con Estados Unidos estuvo canalizada básicamente hacia políticas de contención. Este concepto consistió en contener el trasiego de drogas antes de que ingresaran a su territorio. Para ello desarrolló programas de asistencia tendientes a fortalecer las capacidades de las instituciones militares de sus vecinos del sur. Este fue un factor determinante para que la lucha contra el narcotráfico en México comenzara a militarizarse. Desde la década de los sesenta México empezó a adquirir equipo para conducir la campaña antinarcóticos.

Posteriormente, durante la década de los setenta, mediante la Operación Cóndor, la cooperación consistió, una vez más, en políticas de contención: destrucción de cultivos con la participación directa del personal de aquella nación; aunque hubo un avance en

cuanto a políticas de protección: hubo una importante coordinación entre autoridades de ambos países, capacitación de personal mexicano, transferencia de equipo y esfuerzos por combatir la corrupción. Para la década de los noventa, hubo un énfasis en la actividad en materia de contención. México fue el principal beneficiario de los programas de Entrenamiento y Educación Militar estadounidense.

La relación bilateral tuvo momentos álgidos sobre todo a partir de la debilidad e ineficiencia de las instituciones nacionales para realizar sus funciones en materia antinarcóticos. Los momentos de conflicto se suscitaron básicamente en 1985, con el asesinato del agente de la DEA en México y la operación Casablanca, más recientemente. Sin embargo, al final de la administración de Vicente Fox, hubo un cambio en el discurso estadounidense sobre el problema de consumo interno y la responsabilidad en cuanto a la demanda del tráfico de drogas desde su mercado interno. Este argumento permitió un mayor acercamiento e incrementó la cooperación entre ambos países durante la siguiente administración, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2010)

El presente capítulo describe los elementos que conforman la política antidrogas en México durante los años de 2006 a 2010 de la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Inicialmente se ha considerado pertinente esbozar de manera breve el papel que ocupa el mercado nacional dentro del mercado de las drogas. Posteriormente, se realiza un estudio de la política antidrogas implementada por la administración en mención enmarcada dentro de la Gobernanza de Seguridad, esto es, diferenciando las diferentes acciones dentro de las cuatro categorías de políticas propuestas por el marco de análisis, es decir, políticas preventivas, de garantía, de protección y de contención.

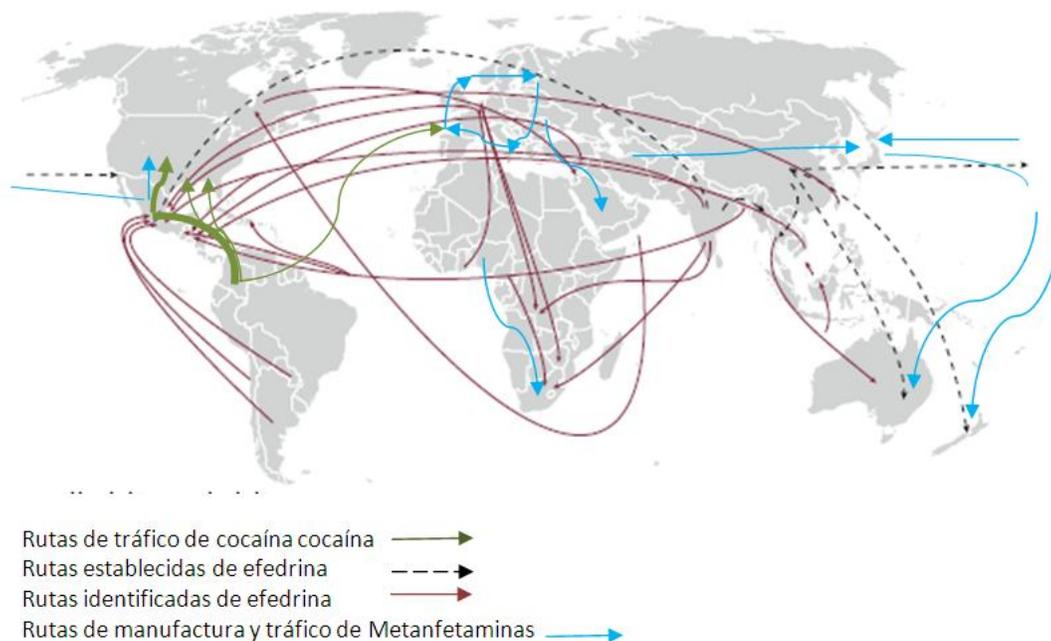
En cada uno de los rubros, existe un apartado sobre cooperación internacional, específicamente con Estados Unidos. Esto debido a que un aspecto importante planteado en el marco de la investigación es justamente la acción coordinada de los países involucrados para enfrentar un problema de dimensiones transnacionales. Estos apartados podrán dar cuenta del acercamiento entre ambos países, específicamente mediante el mecanismo de cooperación denominado Iniciativa Mérida. La colaboración ha alcanzado niveles sin precedentes, sobre todo en cuanto a políticas de protección y de contención.

3.1. México en el mercado mundial de las drogas

En América del Norte se ubica el mercado de consumo de drogas más lucrativo del mundo - Estados Unidos- y uno de los grandes centros mundiales de producción y tránsito de todo tipo de drogas, México. Por su ubicación geográfica, este último sirve como puente entre los principales países productores y consumidores en el continente americano y de otras regiones del mundo.

El tráfico de drogas por territorio nacional presenta tres facetas que caracterizan la complejidad de esta problemática. Por una parte, existe el flujo de drogas que se producen en territorio nacional como marihuana, goma de opio, heroína y metanfetaminas. En segundo lugar se encuentran las drogas provenientes de Centro y Sudamérica principalmente de Colombia, con destino a Estados Unidos y Europa, tales como cocaína y heroína. En tercer lugar se encuentran las drogas provenientes de Europa y Asia, como las drogas sintéticas, precursores y químicos esenciales que proceden de dichas regiones, específicamente de países como Holanda, Alemania y China (Mapa 1, Pág.86).

Mapa 1. México en el mercado mundial de las drogas 2008-2010.



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, *World Drug Report 2011*.

El tráfico de drogas puede ser por diversas rutas: terrestres, aéreas y marítimas. Los medios para el transporte incluyen al hombre, animales y vehículos terrestres, aéreos y marítimos. Según datos contenidos en la Memoria Sexenal 2001-2006¹⁹¹ para el final de ese periodo se estimaba que el 90 % de la cocaína proveniente de Sudamérica, pasaba por México con destino hacia Estados Unidos cruzando primero Centroamérica por tierra y por mar desde el Caribe y el Océano Pacífico.¹⁹²

Estimaciones del 2009 indicaban que el 30% de la droga ingresó por el Caribe mexicano. Los principales puertos de entrada son Quintana Roo, Yucatán y Veracruz. Asimismo, por el Océano Pacífico ingresaba aproximadamente el 50% de la droga proveniente de Colombia, Perú y Bolivia, siendo los estados receptores Guerrero, Michoacán, Colima y Sinaloa.¹⁹³ Si bien los flujos de droga han tenido como principal destino el mercado de consumo en Estados Unidos, las organizaciones de narcotraficantes fueron orientando sus actividades a robustecer los mercados de consumo interno. En México, estos espacios se fueron creando paulatinamente a efecto de absorber la droga

¹⁹¹ Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa nacional para el control de drogas, *op. cit.*, p. 41.

¹⁹² "Los carteles mueven 25 mdd: Washington", *El Universal*, 11 de marzo de 2009.

¹⁹³ Raúl Benítez Manaut y Ángel Armando Rodríguez Luna, "Iniciativa Mérida, Seguridad nacional y soberanía, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, (Coord.), *op. cit.*, p. 42.

que gradualmente fue permaneciendo en territorio nacional, incrementando así los niveles de consumo al interior.¹⁹⁴

3.2. Política antinarcóticos en la administración de Felipe Calderón

El presidente Felipe Calderón Hinojosa tomó protesta constitucional ante el Congreso de la Unión el 1 de diciembre del 2006, luego de un triunfo cuestionado en la contienda electoral. En medio de un clima de protestas y silbidos de parte de los diputados de la oposición, el Presidente entró a la fuerza por la puerta trasera del recinto en el Palacio Legislativo de San Lázaro entre un dispositivo militar y policial.

En su primer discurso oficial en el Auditorio Nacional, el presidente resaltó como una de las prioridades de su mandato recuperar la seguridad pública y la legalidad mediante la “transformación profunda” de las instituciones responsables.¹⁹⁵ Asimismo, ordenó la depuración de los cuerpos policíacos y la creación de un sistema único de información criminal. Para ello, el presidente solicitó a los secretarios de Marina y de Defensa redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés.¹⁹⁶

De esta manera, el mandatario enfatizó que sus prioridades serían en el ámbito de la seguridad.¹⁹⁷ La lucha contra el narcotráfico sería una pieza clave de su agenda de política interna con el objeto de legitimar su gobierno con el apoyo de las fuerzas armadas. La cooperación internacional también fue resaltada como prioritaria. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, documento rector de la administración, contiene dentro del Eje de acción número uno denominado Estado de Derecho y Seguridad, los siguientes objetivos:

Objetivo Ocho: Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico.

Objetivo Quince: Fortalecer la cooperación internacional para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.¹⁹⁸

Con estos objetivos planteados, la administración de Felipe Calderón realizó diferentes acciones que a continuación se estudian dentro del marco analítico de Gobernanza de

¹⁹⁴ Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados..., *op. cit.*, p. 41.

¹⁹⁵ En el mismo discurso, el mandatario manifestó que sus prioridades serían la seguridad para los mexicanos, superación de la pobreza extrema y creación de empleos en México. Incluso se propuso ser el Presidente del Empleo en México.

¹⁹⁶ “Presidente Calderón: Discurso completo en el auditorio”, *El Universal*, 01 de diciembre de 2006.

¹⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, DOF, 31 de mayo de 2007, Cuarta Sección, p. 1.

¹⁹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, (Consulta: 10 de noviembre de 2010), en:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

seguridad, es decir, políticas de prevención, políticas de protección, políticas de contención y políticas de garantía.

3.2.1. Políticas de Prevención

En México, el consumo de drogas constituye uno de los principales problemas de salud pública. Los estudios en la materia apuntan dos tendencias: por un lado, la reducción en la edad de inicio en el consumo, lo que significa que jóvenes y niños empiezan a consumir sustancias adictivas a edades cada vez más tempranas.¹⁹⁹ Por otro, se registra un aumento en la disponibilidad de drogas ilícitas entre la población estudiantil, derivado de la comercialización conocida como “narcomenudeo”.

Por lo tanto, la educación es muy importante ya que promueve el conocimiento sobre la naturaleza y el alcance de las drogas, las adicciones y sus efectos, así como sobre programas y servicios de prevención. En su conjunto estos conocimientos aumentan la percepción y comprensión del daño asociado al uso de drogas. De esta manera, las políticas de prevención contemplan la difusión de material y campañas para evitar y reducir el consumo de drogas, la capacitación del personal encargado de brindar tratamiento certificado para la rehabilitación de los adictos y crear la infraestructura adecuada para ello

3.2.1.1. Objetivo

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que el incremento en el consumo de drogas ha generado una demanda creciente de servicios especializados para la atención de problemas de adicciones. Dentro del eje número 3 denominado Igualdad de Oportunidades, el objetivo general en materia de prevención consiste en disminuir el uso, abuso y dependencia de drogas ilegales entre los jóvenes de 12-17 años, así como retrasar las edades de inicio. Para alcanzar estos objetivos, el gobierno plantea la acción de los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y los tres sectores de la vida nacional (público, social y privado), específicamente por medio de intensas campañas en las escuelas y los medios de comunicación.²⁰⁰

Por primera vez, el Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (PROSESA) plantea disminuir en 10% la prevalencia de consumo de drogas ilegales en la población de 12 a 17

¹⁹⁹ CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 2002, (Consulta: 06 de marzo de 2011), en: http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_II.pdf

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 171.

años de edad.²⁰¹ Para alcanzar la meta, el Programa de Acción para la Prevención y el Tratamiento de las Adicciones contempla: a) Realizar acciones de prevención universal, selectiva e indicada; b) Ampliar la red de infraestructura necesaria para el tratamiento de las adicciones, por medio de la instalación de Unidades Médicas de Alta Especialidad (UNEMES) mejor conocidos como Centros “Nueva Vida” en todas las entidades federativas;²⁰² c) Elevar la calidad y profesionalización de los servicios y asegurar su disponibilidad, d) Favorecer iniciativas en materia de investigación, capacitación, normatividad, coordinación sectorial e institucional; y, e) Promover la colaboración internacional, multilateral y binacional tendiente a contribuir con el objetivo general del programa.²⁰³

3.2.1.2. Instituciones encargadas

El gobierno federal mediante la Secretaría de Salud, es el encargado de facilitar el desarrollo de programa. A su vez, de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud depende el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC).²⁰⁴ Esta institución es la responsable del Programa ya que coordina a los 32 Consejos Estatales contra las Adicciones (CECA), así como a los Comités Municipales Contra las Adicciones (COMCA). Los CECA y los COMCA son las entidades básicas en materia de prevención debido a que realizan las acciones de prevención universales, focalizadas y dirigidas.²⁰⁵

En las acciones para la prevención de adicciones se encuentran involucrados diversos entidades del Sector Salud (SS), los Servicios Estatales de Salud (CECA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Universidad Nacional Autónoma de México

²⁰¹ Secretaría de Salud, Programa Sectorial de Salud 2007-2012. *Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud*, México, 28 de noviembre de 2007, p.17.

²⁰² Los Centros Nueva Vida, son unidades de atención destinadas a: Prevenir el consumo inicial de tabaco, alcohol y otras drogas ilegales; detectar en forma temprana a adolescentes y jóvenes con riesgo para el consumo de drogas; intervenir en forma temprana y oportuna, a nivel individual y familiar para disminuir el riesgo de consumo de drogas; intervenir en forma temprana a quienes han iniciado el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas; derivar a instituciones o centros especializados a quienes requieren tratamientos más prolongados; prevenir recaídas y promover la reinserción social de quienes han recibido tratamiento especializado, cerca de sus comunidades.

²⁰³ Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, México, Secretaría de Salud, 2008, p. 34.

²⁰⁴ El CONADIC apoya los trabajos de los sectores público, social y privado sobre prevención y atención de problemas causados por la farmacodependencia, provee información sobre oferta, demanda y consumo de sustancias adictivas y sobre legislación por estados en materia de adicciones.

²⁰⁵ Las acciones universales de prevención y promoción de la salud están dirigidas a la población general para prevenir el inicio en el consumo de sustancias adictivas. Las acciones focalizadas o selectivas están dirigidas a poblaciones en riesgo como la población estudiantil, consumidores experimentales, niños y adultos en situación de calle, así como población indígena y migrante. En tanto que las acciones dirigidas o indicadas están enfocadas a grupos de experimentadores, consumidores frecuentes y adictos a las drogas.

(UNAM), Secretaría de Gobernación (SG), la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Congreso de la Unión, Congresos y autoridades locales y la Industria farmacéutica.

En conjunto, las instituciones del sector salud, las instituciones privadas y los grupos de ayuda mutua ofrecen programas de tratamiento y recuperación, brindan atención a la familia y previenen recaídas. Diversas organizaciones de la sociedad civil también se han incorporado al trabajo preventivo. Una estrategia novedosa entre el sector público y el sector empresarial lo representa la campaña “Vive sin drogas”. La campaña consiste en la difusión de mensajes preventivos sobre el consumo de drogas en televisión, radio y prensa.²⁰⁶

En materia de capacitación, el CONADIC organiza cursos para personal de todos los estados de la república. En colaboración con la SEP, el consejo puso en marcha un programa de capacitación para docentes de educación básica con objeto de convertir al maestro en un agente de prevención.²⁰⁷ El IMSS y el ISSSTE impartieron cursos en materia de adicciones y también llevaron a cabo programas de especialización en coordinación con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la organización privada Monte Fénix y el Centro de Integración para Adictos y Familiares.²⁰⁸

En materia de prevención es necesario expandir las campañas a manera de que incluyan a todos los potenciales consumidores y realmente se reduzca la incidencia. Las intervenciones son especialmente beneficiosas cuando se consideran los atributos de la población a la que se dirigen. En general, la prevención debe estar orientada a sensibilizar

²⁰⁶ Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, *op. cit.*, p. 45.

²⁰⁷ El Programa Nacional de Capacitación de Docentes de Educación Básica inició en 2008 y finalizó en 2010 con 320 mil docentes de secundaria. La segunda fase 2009-2010 tuvo por objeto capacitar a 570 mil docentes de educación primaria, posteriormente a 220 mil educadoras. Esta capacitación podría beneficiar a 25.6 millones de escolares de secundaria, primaria y preescolar. Germán Díaz, “México trabaja para disminuir la demanda de drogas”, Boletín de prensa CONADIC, 05 de noviembre de 2010.

²⁰⁸ Las instituciones que integran el sector salud son el IMSS, ISSSTE, DIF y otras como instituciones como los Centros de Integración Juvenil, Alcohólicos y Drogadictos, Grupos de Familia ALANON; Centro de Integración y Recuperación para Enfermos de Drogadicción y Alcoholismo, Centro de Atención para Farmacodependientes, Centro de Atención para Niños de la Calle y el Instituto Mexicano de Psiquiatría. Las instituciones privadas son clínicas como Monte Fénix, el Centro de Integración para el Adicto y Familiares, en el D.F.; Oceánica en Mazatlán, Sinaloa; y Clínica Sol en el estado de Guanajuato. Dentro de los grupos de ayuda mutua destacan Drogadictos Anónimos; Narcóticos Anónimos; Jóvenes Oceanía; Fundación Sergio Berumen Torres; Grupo Compañeros Uno; Centro de Rehabilitación Nuevo Impacto; Grupos Primer Paso de A. A. para Jóvenes Adictos; Grupo Jóvenes AA 24 Horas de Servicios Gratuitos; Centro de Integración y Recuperación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción Mario Camacho Espíritu (CIRAD); Centro de Recuperación y Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción (CREAD) y Hacienda del Lago, en Jalisco.

a la población sobre el problema de las adicciones y el uso de las drogas en particular. Mediante el aumento de la percepción de riesgo y la necesidad imperante del cuidado de la salud, se contribuye a reducir el interés de la población. Las campañas en medios de comunicación son universales y constantes, pero de menor impacto conductual.

Por otra parte, la prevención selectiva debe orientarse a los grupos de mayor riesgo como hijos de personas con adicciones especialmente alcoholismo y los adolescentes. Estas medidas son más intensas y pretenden el desarrollo de habilidades y estrategias para enfrentar exitosamente circunstancias que pueden llevar al consumo de sustancias adictivas. Asimismo, se debe incrementar la prevención indicada, para grupos de personas que ya han iniciado el consumo pero aun no desarrollan una adicción. En estos casos, la intervención debe contribuir a hacer frente al problema en un sistema de consejo e intervenciones breves. El tratamiento (abstinencia o prevención de recaídas) y la reinserción social son formulas efectivas para modificar el curso de las adicciones y mantener un estado libre de drogas a largo plazo.

3.2.1.3. Instrumentos legales

A nivel internacional, México ha suscrito los principales acuerdos, convenios y tratados para fortalecer la lucha contra las adicciones, colaborar con acciones para el control de la oferta y promover la aplicación y el intercambio de experiencias en materia de reducción de la demanda, enfocadas en modelos para la prevención y el tratamiento basados en evidencias. (Ver anexo 4) En el marco jurídico nacional, las disposiciones son amplias. (Ver Anexo 5) Algunas de los instrumentos que protegen a menores de edad son:

- ❖ La Constitución Mexicana consagra en el Artículo 4º el derecho a la protección de la salud para todos los mexicanos.
- ❖ La Ley General de Salud sanciona en los Artículos 420 y 308, incluir en la publicidad de bebidas alcohólicas y del tabaco la participación de niños o adolescentes o dirigir hacia ellos esa publicidad. Impone una multa de 1 000 a 4 000 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona. En los artículos 421 y 220 infracciona expender o suministrar bebidas alcohólicas a menores de edad. Por ello impone una multa de cuatro mil a diez mil veces el salario mínimo. Artículo: 467 infracciona inducir o propiciar que menores de edad consuman, mediante cualquier forma, sustancias que produzcan efectos psicotrópicos, imponiendo por ello una sanción de 7 a 15 años de prisión.

- ❖ Ley Federal del Trabajo en el Artículo 995 infracciona emplear a menores de dieciséis años en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato. Por ello impone una sanción de 3 a 155 veces el salario mínimo general a quien lo haga.

3.2.1.4. Reformas legales

El 30 de abril de 2009, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el año anterior en materia de narcomenudeo.²⁰⁹ La reforma establece los consumos máximos de dosis de droga para consumo personal, incrementándose de dos a cinco gramos la cantidad de portación de marihuana para su consumo. En general, las multas van de 10 meses a 15 años de prisión por la posesión de narcóticos que rebasan los montos establecidos. La comercialización o suministro de narcóticos en cantidades inferiores a las establecidas tendrán una pena de prisión desde cuatro a ocho años. La pena incrementa de 7 a 15 años de prisión en caso de proporcionar las sustancias a menores de edad.²¹⁰

Cuadro 4. Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato

DROGA	CANTIDAD
Opio	2 gr.
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.
Cocaína	500 mg.
Lisergida (LSD)	0.015 mg.
MDA, Metilendioxfanfetamina	Polvo, granulado o cristal 40 mg. Tabletas o cápsulas una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi- ndimetilfeniletamina	Polvo, granulado o cristal 40 mg. Tabletas o cápsulas una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	Polvo, granulado o cristal 40 mg. Tabletas o cápsulas una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Secretaría de Salud, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, Jueves 20 de agosto de 2009 (Primera Sección) p. 83.

Con la reforma, el Ministerio Público no ejercerá acción penal en contra de un consumidor que posea algún narcótico en cantidades estrictas para su consumo. En ese caso, la autoridad ministerial le hará de su conocimiento la ubicación de instituciones para la prevención de la farmacodependencia y remitirá un reporte a la autoridad sanitaria de la entidad para que se promuevan las acciones de prevención. Acto seguido, las autoridades

²⁰⁹ Secretaría de Salud, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales", DOF, Jueves 20 de agosto de 2009 (Primera Sección) p. 83.

²¹⁰ *Ibidem*, Art. 474.

de salud deberán citar al farmacodependiente o consumidor, a efecto de proporcionarle orientación y conminarlo a tomar parte en programas de rehabilitación.²¹¹ Al tercer reporte del Ministerio Público, el tratamiento será obligatorio.²¹²

Las modificaciones legales tienen aspectos positivos. Existe una diferencia entre consumidor, farmacodependiente y criminal; elimina la rehabilitación obligatoria para consumidores no farmacodependientes; reconoce y permite el uso de algunas sustancias para usos ceremoniales y culturales y; establece la coordinación de los tres niveles de gobierno en el combate a la distribución de narcóticos. Por otra parte, existe el riesgo de que estas modificaciones profundicen la estrategia policiaco militar sobre la de salud pública ya que las autoridades de seguridad pública, procuración de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán los delitos o ejecutarán sanciones y medidas de seguridad cuando la cantidad de que se trate sea superior a la establecida. Asimismo, los operativos policiacos se coordinarán con base en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²¹³

Por otra parte, las cantidades de droga estipuladas como portación no personal son ambiguas. La ley no especifica cómo los consumidores pueden obtenerlas sin ser considerados criminales por la mera transacción. Otras críticas tiene que ver con la falta de adecuación de la reforma con la realidad, ya que por ejemplo, en la venta al menudeo, la cocaína se vende por gramo en las calles y un consumidor puede portar hasta 5 gramos, lo cual permite anticipar un crecimiento exponencial de la corrupción y la extorsión de las policías hacia los consumidores.²¹⁴

3.2.1.5. Unidades médicas de rehabilitación

En México, existe deficiencia de espacios destinados para los programas de prevención y rehabilitación. En abril de 2007 autoridades sanitarias anunciaron la construcción de 310 Unidades Médicas de Alta Especialidad, conocidos como Centros Nueva Vida. Con una inversión de 601 millones de pesos se pretendía incrementar la infraestructura, históricamente deficiente, para la lucha contra las adicciones. Las nuevas unidades se sumarían a los 329 centros previamente existentes en el territorio nacional.²¹⁵

²¹¹ *Ibíd.*, Art. 193- Bis.

²¹² *Ibíd.*, Art. 478.

²¹³ *Ibíd.*, Art. 474.

²¹⁴ CUPHID, "La ley de narcomenudeo aprobada en México representa algunos avances pero también riesgos importantes para el país en materia de política de drogas", *Colectivo por una Política integral hacia las drogas, Boletín de Prensa*, 1 de mayo, 2009.

²¹⁵ "Busca CONADIC 310 centros contra adicciones para 2009", *El Universal*, 18 de noviembre de 2008.

Además de la falta de espacios destinados para los programas de prevención y rehabilitación, existen limitaciones en cuanto a la certificación. Para finales de 2009, de los 730 centros que atendían drogadictos en México, sólo 450 contaban con certificación. Estados del norte de la república, como Chihuahua anunciaron que se cerrarían centros de rehabilitación que estaban trabajando de forma irregular. Tan solo en Ciudad Juárez existían en ese año más de 70 centros irregulares que operaban sin ningún permiso o supervisión.²¹⁶

Para 2010, los centros de rehabilitación no habían dado los resultados esperados. Los secretarios técnicos de rehabilitación y tratamiento de droga, del centro, sur y frontera norte del país, aseguraron que la gran mayoría de los Centros Nueva Vida se convirtieron en un puente de salida rápida para algunos delincuentes. Las reformas legales en materia de narcomenudeo abrieron la posibilidad de que los infractores evadan la prisión con sólo cumplir de 16 a 32 terapias.²¹⁷

Los abogados defensores convencen a los jueces de enviar a los centros de rehabilitación a personas que no padecen adicciones. Con la posibilidad de que se les practiquen juicios orales, los detenidos salen por ausencia de antecedentes penales. Por otra parte, las clínicas también enfrentan problemas en cuanto a la propia seguridad. Personas vinculadas al crimen organizado ha puesto en riesgo la seguridad del personal que labora en clínicas públicas y privadas, en donde se han registrado asesinatos.²¹⁸

A finales de 2010 los representantes de los Consejos Estatales contra las Adicciones de la frontera norte solicitaron eximir a los Centros Nueva Vida de las reformas en materia de narcomenudeo, precisamente por el temor de tratar a enfermos vinculados con la delincuencia organizada, dado que ya había casos de hostigamiento y amenazas.²¹⁹ Incluso después de los hechos violentos ocurridos en clínicas de adicciones, especialmente en el norte, la actividad de dichos centros disminuyó en 40%.²²⁰

Las peticiones giraban en torno a la creación de otro tipo de centros especializados para atender a las personas detenidos. De manera adicional, autoridades del CONADIC hicieron un llamado para que en la frontera norte existan otro tipo de reglas, pues es la región que registra un mayor número de adictos crónicos. Los centros Nueva Vida no son

²¹⁶ Edith Martínez, "Inaugura GDF primera clínica de atención a adicciones", *El Universal*, 11 de noviembre de 2008.

²¹⁷ *Ídem*. También ver Políticas de Protección: Aplicación de la ley y Reforma constitucional.

²¹⁸ Comandos armados han irrumpido en las instalaciones de los centros de adicciones. Ha habido asesinatos múltiples en Juárez, el 02 de septiembre de 2010 un comando irrumpió en el centro de rehabilitación El Aliviane para asesinar a 17 jóvenes; 15 días después, en el Anexo de Vida mataron a otras 10 personas.

²¹⁹ "Granjas para adictos temen más ataques", *Milenio*, 29 de octubre de 2010.

²²⁰ Rosalía Servin Magaña, "Baja demanda 40% en clínicas contra adicciones por violencia", *El Financiero*, 27 de abril de 2011.

suficientes para esa población. Además, la zona fronteriza es especialmente conflictiva por el número de personas que regresan de Estados Unidos con altos niveles de adicción y con nuevas adicciones.²²¹

En cuanto a costos, los tratamientos generan una inversión de 4 mil pesos, sin embargo, no siempre se concluyen. Las personas enjuiciadas que se encuentran en el programa de terapias dejan de asistir cuando obtienen su libertad. Debido a esto, no se cuenta con referencias sobre la efectividad del funcionamiento de este mecanismo. En suma, la serie de reformas estaba generando una serie de problemas en el sistema de salud.²²²

Para finales de abril de 2011, 104 centros privados fueron clausurados por violaciones a los Derechos Humanos. En cambio, organizaciones civiles y clínicas privadas fueron apoyadas con proyectos de subrogación de servicios y capacitación de operaciones terapéuticas.²²³ No obstante, un gran número de centros privados también carecen de personal, de capacitación e infraestructura.

En general, los centros de rehabilitación trabajaban al margen de planes y políticas de salud tanto en el diseño como en la aplicación y evaluación de programas y tratamiento, lo que da lugar a prácticas de maltrato y abuso. Por ello, a principios de 2011 el gobierno anunció que los centros para la atención de adictos se verificarían con base en la Norma Oficial 028. Dicha certificación tiene como objeto establecer los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones evitando esas prácticas de maltrato. La certificación es obligatoria en todo el territorio nacional para los prestadores de servicios de salud público, social y privado.

De manera que la estructura actual del CONADIC es insuficiente tomando en cuenta las dimensiones que ha cobrado el fenómeno de las adicciones en el país. Para optimizar la operatividad de este proyecto, se requiere de una estructura gerencial a nivel federal que le permita continuar promoviendo la prevención y la atención de las adicciones, en coordinación con los sectores público, social y privado. Además, la infraestructura de los centros de rehabilitación debe incrementar, pero sobre todo la certificación del personal que labora en ellos, en este rubro, la cooperación internacional es importante.

3.2.1.6. *Cooperación internacional*

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Felipe Calderón plantea promover la cooperación internacional en varios aspectos. Dentro del tema de seguridad, el PND

²²¹ “La delincuencia nos utiliza, acusan grupos para adictos”, *Milenio*, 30 de octubre de 2010.

²²² *Ídem.*

²²³ Rosalía Servin Magaña, “Baja demanda 40% en clínicas contra adicciones”, *op.cit.*

ubica la estrategia 15.2: Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.²²⁴ De manera que el problema del consumo de drogas quedó planteado dentro de los objetivos de seguridad.

El 13 y 14 de marzo el presidente George W. Bush visitó al presidente Calderón en la ciudad de Mérida Yucatán en cumplimiento de una serie de visitas a distintos países para el cierre de su mandato.²²⁵ En este encuentro Calderón planteó la necesidad de incrementar la cooperación en materia de seguridad, específicamente en la lucha contra el narcotráfico. El mandatario hizo énfasis en la corresponsabilidad de Estados Unidos en dicho fenómeno sobre todo en asuntos directamente relacionados como el tráfico de armas. Por su parte, el mandatario estadounidense reconoció la responsabilidad para animar a la gente a usar menos drogas y enfatizó que ambos mandatarios estaban de acuerdo en trabajar juntos.²²⁶

En los últimos días de mandato del presidente Bush y a 100 días de inicio de la administración de Felipe Calderón, es decir, en la debilidad de uno y en la búsqueda de fuerza y liderazgo del otro, Bush elogió a Calderón como un “pensador innovador” y reconoció sus esfuerzos para acabar con el crimen organizado.²²⁷ Calderón anunciaba que a partir de ese encuentro ambos presidentes acordaron coordinar sus esfuerzos para hacer frente a la delincuencia organizada en ambos lados de la frontera y que ambos países iniciarían una nueva etapa en la relación bilateral entendiendo los desafíos bajo el principio de corresponsabilidad.²²⁸

En dicho encuentro se materializó la Iniciativa Mérida como un esquema de cooperación bilateral para coadyuvar con el combate a la delincuencia organizada transnacional.²²⁹ El acuerdo de la iniciativa fue suscrito por los mandatarios de ambos países, George W. Bush y Felipe Calderón Hinojosa el mes de marzo de 2007 en la ciudad de Mérida, Yucatán. El 22 de octubre del mismo año, ambos mandatarios firmaron el

²²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op.cit.* p. 71.

²²⁵ Embajada de Estados Unidos en México, “EUA presenta reporte sobre estrategia internacional para el control de drogas”, Comunicado de Prensa, (Consulta: 10 de julio 2008), en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sp070301INCSR.html>

²²⁶ The president’s new conference with president Felipe de Jesús Calderón Hinojosa in Mérida, Administration of George W. Bush, 2007. Decalración Conjunta de los Estados Unidos de América y México, 14 de marzo de 2007.

²²⁷ Remarks at a Luncheon by President Felipe de Jesús Calderón Hinojosa of México in Mérida, México, *Weekly compilation of President Documents*, Vol. 43, Issue 11, 19 de marzo de 2007, pp 326-327.

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Con la Iniciativa Mérida Estados Unidos acordó la transferencia de recursos hacia México y los países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el ex presidente George Bush el 30 de junio del 2008.

acuerdo mediante el cual Estados Unidos acordó la transferencia de 1,400 millones de dólares, - que después ascendió a 1600- en un lapso de tres años para coadyuvar con los esfuerzos de México con el combate a la delincuencia organizada transnacional.²³⁰

La meta común planteada en el documento es la lucha contra las organizaciones criminales y detener el narcotráfico, el tráfico de armas, actividades financieras ilícitas, así como el tráfico ilícito de divisas y de personas.²³¹ Uno de los logros del documento consiste en el principio de responsabilidad compartida, es decir, comprende las acciones de México, de Estados Unidos y de ambos países de manera conjunta para hacer frente a estas amenazas. El acuerdo implica la cooperación interinstitucional entre ambos gobiernos.²³²

Con este enfoque, la cooperación se ha dado específicamente con Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida. Este mecanismo prevé esquemas para la transferencia de equipo y recursos técnicos para fortalecer las capacidades operacionales de las instituciones en México.²³³ Asimismo, la iniciativa implica la coordinación de para la puesta en marcha de nuevos métodos de inteligencia (coordinados especialmente con la CIA y la DEA) y el entrenamiento de soldados y funcionarios mexicanos en enclaves y tácticas especiales.²³⁴ Por este motivo, una parte de los recursos contemplados dentro de la

²³⁰ La cifra ascendió posteriormente a 1,600 millones de dólares. Georgina Olson, "Reconoce gasto contra la violencia en México", *Excelsior*, 3 de diciembre de 2011.

²³¹ Ver el documento "Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", disponible en el portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, (Consulta: 20 de febrero de 2012), en:

http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf

²³² Algunas de las instancias estadounidenses son Casa Blanca, Departamento de Estado, de Defensa, de Justicia, de Seguridad Interna, Consejo Nacional de Seguridad, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Fronterizo, Embajada de los Estados Unidos de América, Departamento de Aduanas y control fronterizo, de Inmigración, Pentágono, Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, Agencia Central de Inteligencia y oficinas antinarcóticos como DEA y FBI. En tanto, las contrapartes mexicanas incluyen a Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Salud, Procuraduría General de la República, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Migración, Administración General de Aduanas y el Centro Integral de Adicciones.

²³³ Ver el documento "Iniciativa Mérida. Antecedentes", (Consulta: 20 de febrero de 2012), en:

<http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>

²³⁴ Los recursos no se entregarían en efectivo sino en especie, es decir, a través de: equipos de inspección no intrusiva, como rayos "X" y "Gama"; aeronaves para transporte de personal y vigilancia, incluido su mantenimiento; equipo informático y diversas tecnologías aplicadas al procesamiento de datos, la interconexión de equipos, las telecomunicaciones y distintas técnicas de investigación; perros adiestrados para detección de substancias y materiales ilícitos; programas de capacitación y entrenamiento relevantes con objeto de garantizar que todos los recursos recibidos fueran operados por personal mexicano.

Iniciativa Mérida fueron destinados propiamente a instituciones y organizaciones estadounidenses.

En materia de prevención de adicciones dentro del presupuesto de la Iniciativa Mérida para el año fiscal 2008 se contemplaron algunos proyectos como la capacitación en materia de adicciones para personal del CONADIC, la creación de coaliciones comunitarias para brindar asesoría técnica y la conformación de la Red Nacional de Transferencia de Tecnología para Atención de Adicciones (RENADIC).

3.2.1.6.1. Capacitación

Uno de los proyectos contemplados dentro del presupuesto de la Iniciativa Mérida en el año fiscal 2008 es justamente la certificación de encargados del tratamiento y la conformación de coaliciones comunitarias. El primero es un proyecto con asesoría técnica de la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA). El propósito es proporcionar entrenamiento y certificar a los consejeros en el tratamiento de adicciones.

Durante la décima reunión de expertos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre la reducción de la demanda realizada en Guadalajara, Jalisco, el gobierno de México suscribió un memorándum de entendimiento con la Organización de Estados Americanos (OEA) que permitió instrumentar el Programa de Certificación de Consejeros para el Tratamiento de Adicciones del CONADIC inserto en la Iniciativa Mérida, para certificar a 600 consejeros. Los lineamientos sobre la certificación pretenden ser de aplicación homogénea en los países de América e incluyen la capacitación del personal médico, la accesibilidad a los tratamientos, detección e intervención oportuna, la no discriminación y la atención apegada al respeto de los Derechos Humanos.

En agosto de 2009 CICAD y CONADIC acordaron el inicio de los trabajos para implementar el programa de Consejeros de Drogas y el proyecto de certificación en México. CICAD fortalecería el proyecto con Consejos Contra el Abuso de Sustancias en todo el país. Asimismo, el CONADIC tendrá que identificar 20 centros Nueva Vida en el área metropolitana, como parte de un programa piloto con el que dará inicio la interconexión informática de dichos centros.

En diciembre de 2010, un investigador del Instituto Nacional de Psiquiatría (INP) viajó a Florida para recibir capacitación con miras a la instrumentación del programa de

pruebas clínicas, previsto en la Iniciativa Mérida. El citado programa tiene como propósito desarrollar un protocolo de atención científica para prevenir y tratar las adicciones.²³⁵

3.2.1.6.2. Coaliciones comunitarias

En Estados Unidos, es muy importante el papel de las comunidades locales para proporcionar servicios de prevención y tratamiento, así como para reducir las conductas de sustancias de los adictos. Investigaciones del sector gubernamental y privado apuntan que la participación de estas comunidades y los programas de alianzas comunitarias aumentan la eficacia en las iniciativas de reducción de demanda de drogas.²³⁶

Las coaliciones comunitarias antidroga de Estados Unidos (*Community Anti-Drug Coalitions of America -CADCA*) reúnen escuelas, empresas, organizaciones religiosas, corporaciones policíacas, medios de información, médicos, gobiernos, servicios sociales, padres y jóvenes con el fin de establecer planes de acción integral para hacer frente al problema local de la droga. En este sentido, la Iniciativa Mérida contempla asesoría técnica de Estados Unidos para la formación de coaliciones comunitarias en México.²³⁷

El proyecto de asesoría técnica pretende favorecer la movilización comunitaria. Como parte de este proyecto, el CONADIC repartió material “Nueva Vida” para ser entregado a educadores y padres de familia de las áreas metropolitanas más pobladas de la frontera México- Estados Unidos, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez- El Paso, para prevenir el consumo en las comunidades hispano-parlantes en ambos lados de la frontera. Esta iniciativa representa el primer programa binacional en la materia.²³⁸

En este mismo rubro, existe otro proyecto interesante denominado “Jóvenes en Acción”. La Organización No Gubernamental “World Learning” recibió fondos de la Iniciativa Mérida para instrumentar un programa de intercambio estudiantil bajo ese nombre. El citado programa beneficiará alrededor de 65 jóvenes mexicanos quienes durante 5 semanas en Estados Unidos aprenderán técnicas de liderazgo y diseñarán sus propios proyectos de servicio comunitario enfocados en la violencia y el abuso de sustancias tóxicas.²³⁹

²³⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual diciembre de 2010”, (Consultada el 22 octubre de 2011), en: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/Avances-IM-diciembree-2010.pdf>

²³⁶ *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto, op.cit.*, p. 36.

²³⁷ SRE, “Se celebró la Segunda Sesión del Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida”, México, *Comunicado SEGOB-SRE*, 7 de agosto de 2010.

²³⁸ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance Mensual Octubre 2010, en adelante, ver portal de la Iniciativa Mérida, en:<http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Documentos>

²³⁹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance Mensual Mayo 2011”, *op.cit.*

3.2.1.6.3. Red Nacional de Transferencia de Tecnología para la Atención de Adicciones

La Red Nacional de Transferencia de Tecnología para la Atención de Adicciones (RENADIC) es un proyecto para la conformación de una plataforma tecnológica de almacenamiento de información epidemiológica susceptible de ser evaluada por ambos gobiernos. En este sentido, las coaliciones comunitarias antidroga de Estados Unidos (CADCA) apoyarían los esfuerzos del CONADIC mediante la dotación de equipo de cómputo hardware y software, tecnología y capacitación para instalar y administrar un centro nacional de información y una red de almacenamiento masivo de información epidemiológica.

El objetivo general consiste en consolidar la plataforma para el intercambio de información médica y estratégica que dará lugar al observatorio Mexicano de Drogas y aportará los elementos tecnológicos para proveer educación a distancia que facilite la capacitación y la asistencia técnica en la prevención y el tratamiento del consumo de drogas.²⁴⁰ Hacia los primeros meses de 2010, se habían destinado alrededor de 6 millones 500 mil dólares para instrumentar la red. La asesoría técnica corrió a cargo de la CICAD/OEA, así como por las coaliciones comunitarias antidroga de Estados Unidos.²⁴¹ No obstante, los documentos subsecuentes no reportan los avances en cuanto a la conformación de la RENADIC.

3.2.1.6.4. Cortes de Drogas

Para el mes de noviembre de 2009, personal estadounidense capacitó a 40 servidores públicos para el proyecto piloto de Cortes de Drogas en Monterrey. Dicho estado fue elegido entre otras causas por su capacidad instalada de más de 170 centros de internación y ambulatorios. La capacitación para el procesamiento legal de adictos incluyó a Jueces, Ministerio Públicos, policías y abogados defensores.

Por medio de las Cortes de droga se pretende brindar tratamiento de rehabilitación a los adictos que hubieran cometido delitos menores. En dichas cortes, el proceso penal contra un presunto delincuente se lleva a cabo mediante el procedimiento judicial reglamentario, pero antes de las conclusiones acusatorias, se le informa al inculcado si es culpable y si hay pruebas para sentenciarlo. Asimismo, se le ofrece al inculcado la

²⁴⁰ Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, "Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral", (Consulta: 20 noviembre 2010), en: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2007/306>

²⁴¹ Rodolfo Montes, "Drogas: EU busca también abatir el consumo del vecino", *Milenio*, 13 de mayo de 2010.

alternativa de ser tratado como enfermo a causa del uso de las drogas, por lo que tiene la posibilidad de adherirse a un proceso de rehabilitación.²⁴²

Para poder adherirse al programa, el enfermo debe cubrir algunos requisitos: el delito cometido no debe estar tipificado como grave y debe haberse cometido bajo el influjo de las drogas; el presunto responsable debe ser primo delincuente, por lo que no debe contar con antecedentes penales y la reparación del daño a la víctima debe ser mediante una indemnización. De manera que la capacitación y la colaboración conjunta entre ambos países son acciones muy prometedoras en materia de prevención de adicciones.

Si bien la cooperación en este rubro aun se encuentra en una etapa inicial, puede traer grandes beneficios si verdaderamente los gobiernos estatales y locales, principalmente de los estados fronterizos, realizan actividades conjuntas en la materia. Por ello, hace falta encaminar los mayores esfuerzos en cuanto a prevención, toda vez que junto con la educación y la promoción del empleo, son las mejores herramientas para encaminar a la población hacia una vida productiva, libre de adicciones.

3.2.2. Políticas de Garantía

Las políticas de garantía representan dentro del marco analítico de la Gobernanza de Seguridad las medidas encaminadas al fomento a la confianza y consolidación de la paz. La educación, el desarrollo y el crecimiento económico desalientan el uso de drogas. En México, los problemas de seguridad tienen sus raíces en problemas ligados a la agenda del desarrollo. Por ello, las políticas de prevención y garantía tendrían que enfatizar justamente en la promoción del mismo.

De manera paralela a las acciones de persuadir a la sociedad a no consumir drogas o para recibir tratamiento, el gobierno debe incrementar el nivel de educación y generar fuentes de trabajo proporcionado a la población herramientas para alejarse de actividades ilícitas como el narcotráfico y también del consumo de drogas. La educación constituye un elemento indispensable para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades, aumenten sus oportunidades y mejoren su nivel de vida. Otro elemento importante para alcanzar mejores opciones de desarrollo social es el trabajo.

En la medida en que existan mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, se extenderán los valores y la formación que permita a la población alejarse del fenómeno de las drogas, las adicciones y la delincuencia. En este punto, el uso de *hardpower* cobra éxito bajo los criterios de encarcelamiento y el combate contra el crimen organizado. Por ello, las políticas de

²⁴² Silvia Otero, "Operarán cortes para adictos en N.L.", *El Universal*, 5 de marzo de 2009.

persuasión (Prevención y Garantía) se encuentran estrechamente vinculadas con las políticas de coerción (Contención y Protección). Sin embargo, la falta de la reconstrucción del tejido social allana el camino para evitar que el ciclo de la producción, tráfico, oferta y consumo de drogas vuelva a comenzar.

3.2.2.1. Aspecto educativo

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece diversos vinculados con la educación y el trabajo. Partiendo de las cifras presentadas en el PND, en el 2006 había importantes rezagos en cada uno de estos aspectos. En el 2006, al iniciar la administración de Calderón, la tasa de analfabetismo nacional era de 7.7% a nivel nacional. Los rezagos más importantes en el sistema educativo nacional derivan de la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad y a los avances en materia de tecnología e información.

En ese año, el rezago en educación básica se estimaba en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad eran jóvenes de entre 15 y 35 años. La deserción escolar era del 37.5% en jóvenes entre los 15 y los 17 años, 25.6% en jóvenes entre los 18 y los 20 años; y 21.8% entre los jóvenes de 12 a 14 años. El principal motivo para abandonar los estudios fue justamente por la necesidad de trabajar de un 42.4% de las personas.²⁴³

Los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años eran de 9.7 años, es decir, poco más del primer año de secundaria. En suma, en México 77% de la población en edad de trabajar contaba únicamente con escolaridad básica. De modo que la meta propuesta para el final del sexenio fue de alcanzar el promedio de 12.5 años de escolaridad en ese grupo de personas, es decir, año y medio de los estudios de bachillerato.²⁴⁴

En cuanto a cobertura, la más alta se encuentra en la educación básica: la preescolar con 66.9%; la primaria con 94.4% y la secundaria con 87%. La educación media superior atiende a tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, es de 60.1%. Por su parte, la educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría, cerca del 94%, estudió licenciatura o sus equivalentes, y sólo el 6% cursó estudios de postgrado.²⁴⁵

Tomando como referencia estas cifras, el eje número tres del PND denominado Igualdad de oportunidades, plantea, en general: ampliar la cobertura, fortalecer el acceso y la

²⁴³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, pp., 177- 230.

²⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, pp., 176-200.

²⁴⁵ *Ídem.*

permanencia en el sistema de enseñanza; favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación y; fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos.²⁴⁶

Al incrementar las oportunidades de acceso a la educación y proporcionar la educación orientada al desarrollo de competencias, los jóvenes estarán en condiciones para conseguir trabajo. El contar con educación, oportunidades de empleo y el conocimiento preventivo, desalienta a la población a usar drogas y reduce las posibilidades de que se incorpore a las organizaciones delictivas.

3.2.2.1.1. Acceso a la educación

En lo que refiere a cobertura educativa, las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 muestran lo siguiente: La educación temprana es un objetivo relativamente reciente del sector educativo.²⁴⁷ Por primera vez existe información de la población de 3 a 5 años que asiste a un centro educativo, es decir, el 52.3%.²⁴⁸ De acuerdo con el Grafico 1 (Pág. 104), el mayor porcentaje de personas con acceso a la educación es el grupo de niños entre 6 y 14 años. La población en este rubro de edad tiene gran acceso a la educación primaria, ya que el 94.7% de la población de 6 a 14 años asiste a la escuela.²⁴⁹

A nivel nacional, las cifras refieren que para el 2010, 94 de cada 100 niños (de 6 a 14 años) asistía a la escuela. No obstante, ese porcentaje varía en cada una de las entidades federativas. En algunas entidades como Hidalgo, Tlaxcala y Distrito Federal, por ejemplo, 96 de cada 100 niños de 6 a 14 años asistían a la escuela, mientras que en otros estados como Chiapas, Michoacán, Guerrero, Puebla, Chihuahua, Veracruz y Oaxaca la tasa promedio es menor.²⁵⁰

Por otra parte, cada vez aumenta la cifra de niños entre 8 y 16 años de edad detenidos por estar al servicio del crimen organizado.²⁵¹ En cuanto al siguiente rubro de edad, la población tiene menos oportunidades de acceder a la educación. De los jóvenes entre 15 y 24 años solamente el 40.4% asisten a algún centro educativo. Las cifras

²⁴⁶ *Ibidem*, objetivo 9, 11,12, 13, 14 y 16.

²⁴⁷ Para el ciclo escolar 2004 se estableció la obligatoriedad del tercer año de preescolar y para el ciclo escolar 2005, se estableció la obligatoriedad del segundo grado. La obligatoriedad de la educación para los niños menores de cinco años se estableció a partir del ciclo 2008-2009. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, pp. 31-39.

²⁴⁸ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, p. 29, (Consulta: 17 de junio de 2011), en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>

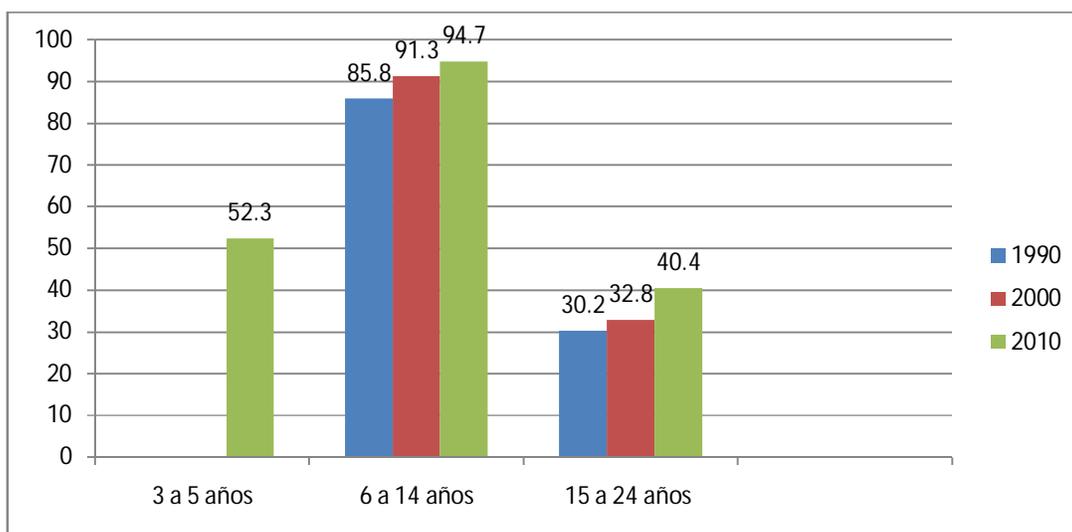
²⁴⁹ *Ibidem*, p.31.

²⁵⁰ *Ibidem*, pp.33- 34.

²⁵¹ Fabiola Xicoténcatl, "Caen 3 mil niños en cinco años", *Excélsior*, 19 de noviembre de 2011.

demuestran que la población joven en México se encuentra altamente vulnerable ante el problema del narcotráfico.

Grafico 1. Porcentaje de población de 3 a 5 años, 6 a 14 años y 15 a 24 años que asiste a la escuela 1990, 2000 y 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, p, 29, 31 y 35.

Del total de 36.2 millones de jóvenes entre 12 y 29 años de edad, 7.8 millones no estudia ni trabaja y 3 de cuatro de estos son mujeres.²⁵² Las principales causas de estas deficiencias son por necesidad económica que los orilla a buscar trabajo y el acceso limitado a la estructura de oportunidades, por lo que es necesario implementar políticas de equidad de género. Ahora bien, la mayoría de la población en edad de trabajar ni siquiera cuenta con estudios de secundaria. Esto aumenta en gran medida las posibilidades de que se incorporen a las filas del narcotráfico o que puedan insertarse en el consumo de drogas.

3.2.2.1.2. Tasa de analfabetismo

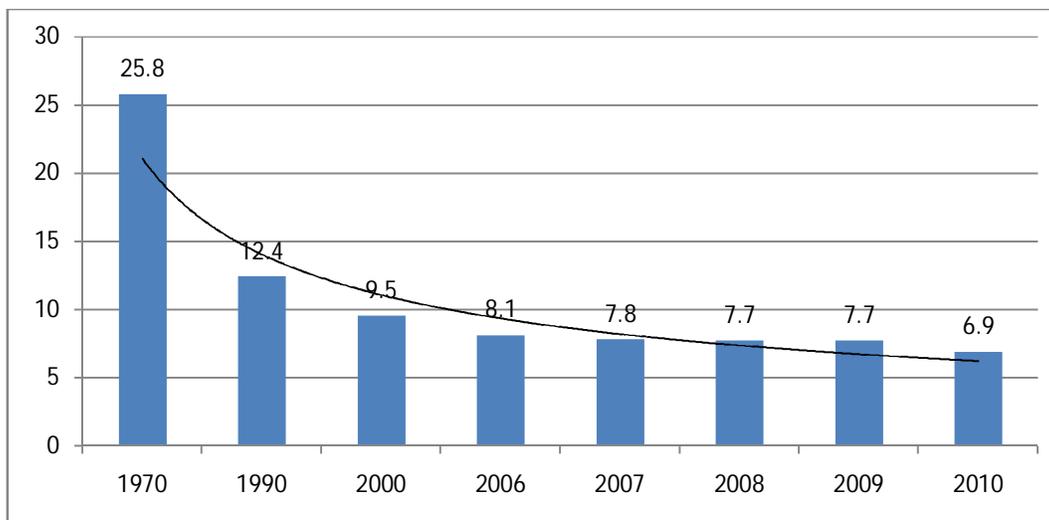
La tasa de analfabetismo es un indicador básico relacionado con el nivel de bienestar y desarrollo de la población. Esta cifra refiere a la población de 15 años y más que no sabe leer y escribir (Gráfico 2, Pág. 105). Debido al incremento de la cobertura de la educación básica, la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años ha disminuido. En el 2010, en México el 6.9% de personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir.²⁵³

²⁵² “Ni estudian ni trabajan 7.8 millones”, *Excélsior*, 19 de noviembre de 2011.

²⁵³ *Ibidem*, p.36.

Respecto a los años anteriores, esta cifra se ha reducido poco, lo que quiere decir que ha habido pocos avances en cuanto a la reducción del nivel de analfabetismo en México. Aunque en el país la educación básica (primaria y secundaria) cada vez llega a más lugares, aún existe una gran cantidad de jóvenes no asisten a la escuela y por lo tanto no saben leer ni escribir. Una de las causas principales del rezago educativo es la falta de infraestructura. Esta deficiencia incluye desde edificios escolares y servicios educativos.

Gráfico 2. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, p 36 y37.

El gobierno ha proporcionado equipo (multimedia, proyectores, pizarrones electrónicos, etc.) para apoyar la labor docente. Este equipo representa un excelente material de apoyo didáctico sin embargo, en muchas ocasiones no existe un estudio previo de los lugares en los que se distribuye esta tecnología. El material y el equipo han llegado a lugares en donde no existe luz eléctrica o en donde no se ha recibido capacitación para el uso de las mismas. En este sentido, el objetivo gubernamental de elevar la calidad educativa atendiendo a los criterios de cobertura, eficacia, eficiencia y pertinencia no se ha cumplido.

En las aéreas rurales las tasas de analfabetismo son mayores. En estas aéreas existe una mayor dificultad para una persona que vive en el medio rural trasladarse a otra localidad para recibir educación si no tiene los recursos económicos. Muchas de las personas, con suerte alcanzan el nivel de secundaria.²⁵⁴ En la transición de la secundaria

²⁵⁴ En el país, el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años es de 8.6 en 2010, es decir, actualmente se tiene en promedio prácticamente hasta tercero de secundaria.

al bachillerato el alumno deja de asistir muchas veces para incorporarse a la vida productiva.

El rezago educativo es un grave problema en México. La falta de herramientas educativas y las necesidades económicas son factores que contribuyen a que la población juvenil sea cooptada por las organizaciones delictivas. La acción gubernamental en estos rubros es determinante para proveer a la población de oportunidades de desarrollo que le permitan incorporarse al ciclo productivo del país y de esa manera no contribuir con el fenómeno del narcotráfico.

3.2.2.2. Aspecto laboral

Dentro de las políticas de garantía, las acciones tendientes al desarrollo en materia laboral son muy importantes. De manera paralela a las acciones de persuadir a la sociedad a no consumir drogas o para recibir tratamiento, el gobierno debe generar fuentes de trabajo proporcionado a la población los medios para alejarse de actividades ilícitas como el narcotráfico y también del consumo de drogas.

Desde el inicio de su mandato el presidente Felipe Calderón se autoproclamó como el presidente del empleo.²⁵⁵ La política pública estaría destinada a garantizar que los mexicanos tuvieran empleos dignos y bien remunerados. El eje número dos del PND denominado Economía competitiva y generadora de empleos, muestra las siguientes cifras en materia laboral que muestran un panorama sumamente difícil al inicio de la administración.

En 2006, 72% (75.6 millones) de la población en México se encontraba en edad de trabajar. De esa población, el 21.45% (16 millones 93 mil personas) se localizaban en áreas rurales y de ellas, sólo 53% (8 millones 576 mil 866) formaba parte de la Población Económicamente Activa (PEA). El 92% de las personas dedicadas a actividades primarias carecía de prestaciones sociales. Existían 5 millones 753 mil 577 trabajadores y productores ocupados en actividades agropecuarias. De ellos, sólo 2 millones 91 mil 207 eran trabajadores asalariados que contaban con prestaciones laborales (36%).²⁵⁶

Continuando con las cifras, más de la mitad de los jóvenes (10.9 millones) se encontraban económicamente activos, representando el 23% de la población trabajadora del país. Sin embargo, en la adolescencia y la juventud se registraron las tasas de desempleo abierto más elevadas, con un 5.4%. Además, de la población trabajadora,

²⁵⁵ En su primer discurso en el Auditorio Nacional, el mandatario manifestó que sus prioridades serían la seguridad para los mexicanos, superación de la pobreza extrema y creación de empleos en México. Incluso se propuso ser el Presidente del Empleo en México.

²⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.* p.105.

alrededor del 53% de los jóvenes laboró en el sector informal de la economía o en actividades ligadas al sector servicios.²⁵⁷ En general, para el 2006, 19.2 millones de personas se encontraban en condiciones de informalidad. Ante estos graves rezagos, el objetivo número cuatro del PND consistió en generar las condiciones en el mercado laboral que incentivaran la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. La meta para el 2012, fue crear, al menos, 800 mil empleos formales al año.²⁵⁸

3.2.2.2.1. Programa del primer empleo

Como un intento para generar empleo, el primero de marzo de 2007 el gobierno dio inicio al Programa del Primer Empleo (PPE). Con un monto de 3 mil millones de pesos, el programa pretendió generar 300 mil empleos.²⁵⁹ La asignación de recursos sería un incentivo para que los empresarios contrataran a personas jóvenes. Para poder acceder al subsidio, las empresas tendrían que estar al corriente con sus pagos fiscales ante el IMSS y la Secretaría de Hacienda.

Durante el subsidio gubernamental que tuvo duración de un año, el gobierno brindó seguridad social a los trabajadores recién contratados, es decir, pagó la totalidad o parte de las cuotas obrero-patronales ante el IMSS. El monto del subsidio se determinó con base en el salario base de cotización de cada trabajador registrado en el PPE; de modo que entre menor fuera el salario, mayor fue el porcentaje por subsidiar. Así, a las empresas que inscribieron a trabajadores cuyo salario base de cotización fue menor a 10 salarios mínimos se les subsidió la totalidad de las cuotas. En los casos en que la base de cotización fue de más de 20 salarios mínimos, se reembolsó sólo la décima parte de las cuotas ante el IMSS.

Para octubre de 2007, un informe del IMSS -instancia administradora- dio cuenta de que el PPE no cumplió con los objetivos de crear mayores empleos formales y permanentes. El Programa tampoco contribuyó con la inserción de un grupo vulnerable en el mercado laboral formal con un contrato permanente. El exceso de requisitos ante el IMSS fue un obstáculo. Durante mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones solicitaron su inscripción al programa, de ellos sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse

²⁵⁷ Datos de la encuesta Nacional de Empleo 2004, citada en el PND, p. 104.

²⁵⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, p. 104

²⁵⁹ Este programa otorga un subsidio de hasta el 100% de las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar a los patrones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por la contratación de nuevos trabajadores que por primera vez accedan a un empleo, por un máximo de 12 meses. El porcentaje del subsidio depende del salario base de cotización del trabajador, es decir, las cuotas de todos los trabajadores que perciban hasta 10 salarios mínimos serán cubiertas al 100%. Instituto Mexicano del Seguro Social, Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo.

y 1, 530 empresas se inscribieron. Algunas compañías que aprovecharon el subsidio fueron BBVA Bancomer, Soriana, Roshfrans, General Motors, Nacional Monte de Piedad, Metronet, Suburbia, Wal Mart, Vips, Scotiabank Invernal y Burguer Kinng. Tan solo cuatro de las principales cadenas de autoservicio como Wal Mart, Oxxo, Soriana y Chedraui recibieron la quinta parte del total de los apoyos otorgados.²⁶⁰

De los 3 mil millones de pesos que se le presupuestaron para el pago de subsidios, hasta diciembre de 2010 había erogado apenas 136 millones 986 mil 212.84 pesos, es decir, menos del 5%. De ese monto, casi la mitad benefició a las cuatro cadenas de supermercados ya mencionadas. El grupo Wal Mart, uno de los primeros en inscribirse, se benefició con el 21.5 % de los subsidios captados por sus subsidiarias (Operadora Wal Mart, Restaurantes Vips, S de RL de CV, Operadora Suburbia y Sawsa Adelante).²⁶¹

Hasta diciembre de 2010 este grupo había recibido 29 millones 406 mil 421 pesos como reembolso del pago de las cuotas obrero-patronales de sus nuevos empleados ante el IMSS.²⁶² La cadena de tiendas Oxxo ocupó el segundo lugar de las empresas a las que más dinero se les otorgó: 16 millones 286 mil 384 pesos. La cadena Organización Soriana, SA de CV, recibió 9 millones 388 mil 637 pesos. La empresa Servigalas, SA de CV, dueña de las tiendas de autoservicio Chedraui, recibió subsidios por 6 millones 545 mil 585 pesos.²⁶³

Además de las cadenas de las cadenas de autoservicio, algunas compañías dedicadas a la subcontratación, como F & R Outsourcing Corporativo y Outsourcing Personnel Services, así como la Arquidiócesis de Acapulco y la asociación religiosa Resurrección Ajusco Coyoacán recibieron subsidios mediante el programa. Estas compañías cuentan con el requisito de contar con un registro patronal ante el IMSS, disponer de firma electrónica y dedicarse a actividades económicas cuyo ciclo de producción sea mayor de 12 meses. En el año 2010 la Ley de Impuestos sobre la renta fue modificada para que los patrones que contrataran a trabajadores para ocupar puestos de nueva creación, tuvieran una deducción adicional en el impuesto sobre la renta.²⁶⁴

El PPE no logró generar el empleo que pretendía. Para el año 2007 se pretendía una meta de 49,555 trabajadores inscritos al programa. Cifras al mes de septiembre de ese año mostraron que se habían registrado únicamente 9,577 personas. Para el 2008 se

²⁶⁰ Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo, Informe Final, octubre de 2007.

²⁶¹ *Ídem.*

²⁶² Yenise Tinoco, "Fracasa Programa Primer Empleo", *Fortuna, Negocios y Finanzas*, Año V, No. 54, julio de 2007.

²⁶³ Mayela Sánchez, "Programa de Primer Empleo: beneficios millonarios a supermercados", *Contra Línea de investigación*.

²⁶⁴ Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta. DOF, 31 de diciembre de 2010 (Primera Sección).

estimaba que el PPE tuviera registrados a 318,116 trabajadores. Datos del IMSS en febrero de 2011, indicaron que había apenas 73 mil 347 trabajadores inscritos en el Programa.²⁶⁵ Para finales de 2011 autoridades del IMSS informaron que el programa benefició a 22 148 empresas y a 83 mil trabajadores.²⁶⁶

En realidad, el PPE no logró la generación ni su conservación. El programa no estableció condiciones para los trabajos creados ni garantizó que éstos fueran de calidad o estuvieran bien remunerados. El incentivo ofrecido por el gobierno para brindar seguridad social a los trabajadores durante el primer año que fueran contratados fue aprovechado por las grandes compañías de autoservicios. En general, estas cadenas ofrecen trabajos temporales con bajos salarios. Por otra parte, el programa significó un costo para el Estado pues éste lo subsidia aunque no cumple con los objetivos en cuanto a la generación de oportunidades laborales para la población.

A pesar de lo anterior, autoridades del IMSS dieron a conocer que el PPE se extendió hasta septiembre del 2012 con reglas más flexibles para beneficiar a 50 mil trabajadores. El beneficio se extendió a empleados permanentes siempre que no contaran con más de nueve meses consecutivos registrados con el mismo patrón a partir del 15 de enero de 2008.²⁶⁷ Una vez más el programa se encuentra orientado a la generación de trabajos temporales que cubrirán del 10 al 100% de los subsidios beneficiando a las empresas inscritas en el programa.

3.2.2.2.2. *Indicadores laborales*

Con base en los indicadores de la política laboral presentados en los informes de labores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), la desigual distribución del ingreso no mejoró durante los últimos años y la desigualdad en el acceso a oportunidades continuó siendo un elemento persistente en la historia del país.

En cuanto al porcentaje de población asalariada que recibe prestaciones hay una reducción de alrededor de 6 puntos porcentuales, lo cual puede indicar un incremento del sector informal. De hecho, en los últimos diez años, solamente 24 de 100 personas en edad económicamente activa lograron obtener un trabajo formal.²⁶⁸ De las otras 64 personas que no lograron un empleo formal, el grueso de los trabajadores se empleó en el

²⁶⁵ Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo, *op.cit.*

²⁶⁶ Laura Toribio, "Extienden programa del primer empleo", *Excélsior*, 15 de noviembre de 2011.

²⁶⁷ *Ídem.*

²⁶⁸ "Informales, 64% de los trabajadores: Concanaco", *El Universal*, 13 de julio de 2011.

sector informal: un total de 13 millones 400 mil personas trabajaron en dicho sector para junio de 2011. Así, la informalidad representó a 28.9% de la población ocupada.²⁶⁹

Además de las personas que se incorporaron al sector informal, existen otras que se fueron del país, o son reclutadas por la delincuencia. Cada vez personas más jóvenes que no estudian ni trabajan representan una fuente importante de recursos humanos para las organizaciones delictivas. En los últimos cinco años, desde diciembre de 2006, cuando inicio de la administración de Felipe Calderón, han sido detenidos 26,856 menores de edad por delitos federales.²⁷⁰ Estas personas se encuentran relacionados con delitos como delincuencia organizada, tráfico de drogas y de indocumentados, homicidio, secuestro, portación de armas de fuego y por dar información a grupos criminales.²⁷¹

El número de aprehensiones por delitos contra la salud ha ido en aumento. De acuerdo con cifras de PGR, en 2007 fueron detenidos 4,821 menores por ese delito; en 2008 5,338 niños; en 2009, 6,206 niños, en 2010, 7022.²⁷² México ocupa uno de los primeros lugares a escala mundial en detención de menores que cometen delitos federales y que participan con organizaciones del crimen organizado.²⁷³ En el norte del país, adolescentes y menores de edad han comenzado a constituirse en bandas que copian las acciones de organizaciones como los Zetas. La pobreza y los rezagos en materia de justicia social así lo determinan.²⁷⁴ Pese a este panorama, no existe un programa que atienda este fenómeno de menores infractores que va en aumento.

Las personas que emigran del país en busca de mejores oportunidades en Estados Unidos tampoco se encuentran exentas de esta situación. En los últimos cinco años, 80% de los detenidos relacionados con el cultivo de marihuana en ese país son mexicanos indocumentados. Esta cifra refleja la vulnerable situación de este segmento de población aunado a la permisibilidad de las leyes en cuanto al uso médico de la marihuana en 16 estados de esa nación.²⁷⁵

Con base en los datos del cuadro sobre los indicadores de la política laboral, la tasa de desocupación a nivel nacional incrementó respecto a la cifra original en la que comenzó la administración (Cuadro 5, Pág. 111). Para junio de 2011 el desempleo abarcó a 2 millones 600 mil personas.²⁷⁶ Incluso, los datos en cuanto a generación de empleos con acceso a seguridad (IMSS) muestra cifras negativas durante 2009 y luego se recuperan en

²⁶⁹ "INEGI: más de 13.4 millones laboran en informalidad", *El Universal*, 13 de julio de 2011.

²⁷⁰ Aurora Vega, "Once mil menores asesinos en cinco años", *Excélsior*, 16 de octubre de 2011.

²⁷¹ "Cuatro mil menores detenidos por nexos con las mafias", *Excélsior*, 5 de septiembre de 2011.

²⁷² Aurora Vega, "Once mil menores asesinos en cinco años", *op.cit.*

²⁷³ Aurora Vega, "México, el de más menores detenidos", *Excélsior*, 18 de octubre de 2011.

²⁷⁴ *Ídem.*

²⁷⁵ "EU ubica a 20 estados con siembra del narco", *Excélsior*, 8 de diciembre de 2011.

²⁷⁶ "INEGI: más de 13.4 millones laboran en informalidad", *El Universal*, 13 de julio de 2011.

2010 y 2011. Ni siquiera este rubro, en donde el PPE podría contribuir en cuanto a empleos permanentes o eventuales urbanos mantiene cifras alentadoras.

Incluso, el 71% de la población entre 18 y 29 años se encuentra estresada por perder el empleo.²⁷⁷ En todo caso, hay rezagos en cuanto a la creación de empleos tanto permanentes, como temporales y eventuales no solo en los centros urbanos, donde existe mayor tasa de desempleo, sino en general. El sector agropecuario fue identificado como estratégico y prioritario para el desarrollo del país.²⁷⁸ No obstante, ese sector enfrenta grandes rezagos. Los bajos salarios, la ausencia de prestaciones y seguridad social, la falta de seguridad e higiene, así como el descuido en la atención de la salud y la capacitación, han sido los principales motivos para que un creciente número de trabajadores agrícolas abandonen los espacios de producción.

Cuadro 5. Indicadores de la Política Laboral

Concepto	Promedio anual 1995-2000	2001-2006	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población ocupada (%)									
Sector formal	18,704	22,397	23,425	24,893	25,572	25 850	25 558	25 894	26 591
Sector informal	9,548	11,251	11,582	11,454	11,643	11 865	12 320	12 416	13 162
Generación neta de empleos con acceso a seguridad (IMSS), Miles de trabajadores asegurados									
Trabajadores asegurados IMSS	685.2	187.4	386.9	592.9	560.9	279.6	-442.2	521.4	460
Permanentes	505.1	153.8	312.8	446.9	473.1	239.7	-433.2	323.2	345.5
Eventuales urbanos	180.1	33.6	74.1	146	87.8	39.9	-9	198.3	114.5
Asegurados ISSSTE	32.1	15.1	13.4	22.8	46.1	58.8	46	51	58.4
Ocupación formal, informal y subocupación (%)									
Trabajo asalariado	54.4	58	58.6	60.1	60.7	61.7	61.2	62.3	61.9
Subocupación	7.7	7.3	7.5	6.8	7.2	6.8	9.2	8.6	8.3
Ocupación en el sector informal	26.8	28.1	28.1	27.1	27	27.3	28.2	28.1	28.9
Desocupación (%)									
Tasa de Desocupación Nacional	4.14	3.37	3.58	3.58	3.5	3.97	5.45	5.4	5.24
Tasa de Desocupación Urbana	4.3	4.45	4.69	4.58	4.77	4.88	6.65	6.43	5.9

Fuente: STPS, Segundo y Tercer Informe de Labores, p. 136 y 148 y Quinto informe de Labores, Anexo Estadístico, Indicadores Representativos de Política Laboral, p. 13.

²⁷⁷ Erendira Espinosa, "Los mexicanos son los más estresados", *Excélsior*, 25 de noviembre de 2011.

²⁷⁸ Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable (CIDRS) 2007-2012. Comisión Intersecretarial para el desarrollo rural sustentable, p.73- 85.

El mismo presidente Calderón admitió que se requerían plazas de mejor calidad y mejor pagadas. A mediados de 2011 el avance era de 110 mil nuevos empleos creados, 76 % de ellos formales y 25 % eventuales.²⁷⁹ La meta establecida inicialmente de alcanzar para el 2012, al menos, 800,000 empleos formales al año no se ha cumplido a cuatro años de la administración. Para julio de 2011, el desempleo a nivel nacional se mantenía elevado. La tasa de desempleo era de 5.62% (2 millones 749 mil 236 personas) de la PEA, respecto de 5.42% (2 millones 679 mil personas) en el mes de junio de 2011. El 26.5% de los desocupados no completó los estudios de secundaria, en tanto que los de mayor nivel de instrucción representaron al 73.5%.²⁸⁰

A nivel nacional existen 52 millones de pobres, es decir, el 34% de la población y 11 millones se encuentran en situación de pobreza extrema.²⁸¹ La mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país como Oaxaca, Chiapas y Veracruz. En tanto que en Puebla, el Distrito Federal y el Estado de México se encuentra el mayor número de personas en esa situación. De esta manera la pobreza se encuentra extendida en diferentes partes del país. Pero además existen municipios con pobreza alimentaria localizados en las zonas montañosas y de difícil acceso. Las entidades con más desocupación durante julio fueron Tamaulipas con 8.81%, Aguascalientes con 7.23 y el Estado de México con 7.20%, mientras que los estados con menor desocupación fueron: Michoacán con 2.48%, Chiapas con 2.65% y Yucatán con 2.69%.²⁸²

El reducido crecimiento económico del país se refleja en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. Entre los desafíos para disminuir los niveles de pobreza están la necesidad de potenciar la productividad, reforzar el mercado interno, mejorar el sistema de protección social y mejorar la calidad del empleo. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse en el mediano y largo plazos. Estas condiciones indican la urgencia de la intervención del Gobierno Federal, así como la coordinación de los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza a nivel nacional.

²⁷⁹ "Calderón admite que se requieren mejores empleos", *El Universal*, 26 de abril de 2011.

²⁸⁰ "97.8 mil se suman al desempleo en sólo un mes: INEGI", *El Universal*, 25 de agosto de 2011.

²⁸¹ Carlos Quiroz, "En las garras de la pobreza 10 municipios", *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

²⁸² *Ídem*.

3.2.2.3. Cooperación internacional

Dentro de las políticas de garantía los esfuerzos entre las naciones deben estar encaminados al establecimiento de acuerdos económicos y políticos en materia de educación, promoción del empleo y desarrollo. Sin embargo, la búsqueda de cooperación con otros países en esos rubros es escasa.

Como parte de las acciones para atender a los jornaleros agrícolas, durante 2008, mediante el Programa de Movilidad Interna, el Servicio Nacional de Empleo colocó en un empleo a 16, 218 jornaleros agrícolas, una tasa de colocación del 37%, 15% más respecto al año inmediato anterior. Destaca el incremento del 60 % al presupuesto asignado a la atención de este grupo, al pasar de 66 millones de pesos en 2007 a 111 millones de pesos en 2008. Asimismo, diversas estrategias fueron incorporadas para mejorar la atención a la población, tales como la ampliación de sectores de atención en materia de movilidad laboral con Canadá; la formalización de acuerdos de movilidad laboral con España y la operación del Programa de Fomento al Empleo para hacer frente a Contingencias Laborales.²⁸³

Con Estados Unidos, la cooperación para promover los objetivos de las políticas de garantía es prácticamente inexistente. Dentro del presupuesto contemplado específicamente en la Iniciativa Mérida, el rubro de Fondo de Apoyo Económico es el menor respecto al de financiamiento militar y los esfuerzos para la Fiscalización de Estupefacientes y Aplicación de la ley. Además, el reducido presupuesto hacia el apoyo económico tiene que ver más con la implementación de los objetivos en materia de contención, como se verá en los siguientes apartados. El siguiente cuadro muestra que el presupuesto de la Iniciativa Mérida contiene un claro énfasis militar.

Cuadro 6. Financiamiento de la Iniciativa Mérida para México por tipo de cuenta: Año fiscal 2008 – 2010 (\$ En millones de dólares).

Cuenta	Ejercicio 2008	Año fiscal 2009	Año fiscal 2009	Año fiscal 2009	Año fiscal 2010		
	Comp. (P.L. 10-252)	(P.L. 110-252)	(P.L. 111-8)	Compl. (P.L. 111-32)	Solicitud H.R. 3081 S. 1434		
FSE	20	0	15	0	0	20	10
INCLE	215,5	48,0	246,0	160,0	450,0	205,3	105,0
FMF	116,5	0	39,0	260,0	0	10,5	0
Total	352,0	48,0	300,0	420,0	450,0	235,8	115,0

Fuentes: EE.UU. El Departamento de Estado, el ejercicio 2008 Créditos Suplementarios Plan de Gastos y 2009 Créditos plan de gastos, ejercicio 2009 Justificación de consulta, el Departamento de Estado y Agencia de EE.UU. El Desarrollo Internacional; Informe de la Conferencia para acompañar HR 2346, Informe de la Cámara 111-151; EE.UU. Departamento de Estado, "Resumen y destacados, Asuntos Internacionales, Función 150, Año Fiscal 2010;" Casa Informe a la HR 3081, el Estado-ley de Operaciones Extranjeras para el año fiscal 2010 Créditos, Informe de la Cámara 111-187, y Informe del Senado de S.1434, Informe del Senado 111-044.
Notas: FSE = Fondo de Apoyo Económico; FMF = Financiación Militar Extranjera; INCLE = Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y Aplicación de la ley.

²⁸³ *Ídem.*

La entrega de los recursos sufrió constantes modificaciones y condicionamientos que causaron una serie de retenciones en ambos países en cuanto a la entrega de recursos. En México comenzaron las especulaciones de que el dinero presupuestado dentro de la iniciativa no podría disponerse de manera discrecional pues sería etiquetado bajo rubros específicos como la compra de equipo complejo, además de que se pretendería dotar con un mayor margen de maniobra a los agentes de la DEA, FBI y CIA para ampliar sus bases operativas en México. Asimismo, se hizo mención de que si bien el programa destinaría recursos para reducir el consumo de drogas en México, no existía alguna iniciativa federal, dentro del mismo contexto, para reducir la demanda de drogas en Estados Unidos.²⁸⁴ Incluso hubo manifestaciones respecto a que la Iniciativa Mérida serviría para “fortalecer la capacidad en México para detectar terroristas”.²⁸⁵ Por su parte, organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch (HRW) se manifestaron en contra de que el gobierno estadounidense aprobara fondos para la iniciativa, a menos que se incluyeran condiciones firmes para detener abusos cometidos por las fuerzas de seguridad mexicanas.²⁸⁶

El plan original era que el proyecto fuera aprobado en 2007 y que comenzara a funcionar a partir de ese año y hasta el 2010. No obstante, las discusiones en el Congreso estadounidense alargaron el proceso. Hasta el 3 de diciembre de 2008 ambos países firmaron la Carta Acuerdo por medio de la cual se pusieron a disposición los primeros 197 millones de dólares del programa.²⁸⁷ Para el 3 de diciembre de 2011, Mark Toner, vocero del Departamento de Estado estadounidense anunció que desde el 2008 hasta esa fecha, se habían entregado 700 millones de dólares en equipo, entrenamiento y fortalecimiento de las instituciones.²⁸⁸ De manera que para diciembre de 2011 se habían entregado solamente el 43.75% de los recursos establecidos en el programa.

En este sentido, dos vertientes importantes se pueden considerar: primero, la política antinarcoóticos de Estados Unidos, uno de los principales países impulsores de la guerra contra las drogas ha estado enfocada primordialmente a la contención fuera de Estados Unidos. El eje de esta política engloba el control de la oferta de drogas hacia su

²⁸⁴ David Brooks y Amador González, “Pide Bush 500 mdd para asistencia antidrogas a México”, *La Jornada*, 23 de octubre de 2007.

²⁸⁵ Andrea Becerril y José Antonio Román, “Proteger del terrorismo a EU, otro fin de la Iniciativa Mérida”, México, *La Jornada*. 25 octubre de 2007.

²⁸⁶ David Brooks, “Preocupa a EU que se violen derechos en la operación de la Iniciativa Mérida”, *La Jornada*, 25 de octubre de 2007.

²⁸⁷ Declaración Conjunta del Grupo de Alto Nivel, Primera reunión del Grupo de Alto Nivel, 19 de diciembre de 2008, Washington, D.C., (Consulta: 22 de diciembre de 2008), en: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_GANI.pdf

²⁸⁸ Georgina Olson, “Reconoce gasto contra la violencia en México”, *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

territorio y la captura de presuntos delincuentes en las naciones vecinas. La cooperación no ha sido destinada a áreas relacionadas con el desarrollo alternativo en las naciones receptoras de dichos recursos.

La segunda vertiente cuestiona si el enfoque prohibicionista de la criminalización de las drogas es la única opción viable de la política pública. En caso de registrarse cambios en ese enfoque, el gobierno de Estados Unidos debe asegurarse que sus representantes en las agencias encargadas, como la DEA, el Departamento de Estado y en los programas internacionales representen ese nuevo enfoque que incluye, entre otras cosas, mejorar la gobernanza local y la seguridad ciudadana. De esa manera la cooperación internacional estará encaminada al desarrollo y a la aplicación de estrategias de control de drogas más integrales y eficaces para remediar el problema del narcotráfico.

3.2.3. Políticas de Protección

El narcotráfico en México representa una amenaza para la seguridad nacional debido a que tienen la capacidad de afectar el sistema político, social y económico y con ello, la seguridad del Estado.²⁸⁹ Por ello, la estrategia de protección se ha centrado en aplicación de la ley y en la reforma institucional. Dado que las instituciones encargadas de la lucha contra el tráfico de drogas se han caracterizado por mantener vínculos con la delincuencia organizada, el gobierno mexicano está tratando de reformar las instituciones para erradicar la corrupción. Las fuerzas de policía locales también están siendo depuradas de los elementos corruptos. En cuanto a la aplicación de la ley, el sistema judicial mexicano se encuentra en proceso de transformación. Por lo tanto, la reforma institucional es un reto clave.

Otro factor muy importante para detener el abastecimiento de recursos de procedencia ilícita vinculados con el narcotráfico son precisamente las acciones realizadas para reducir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, comúnmente conocidas como “lavado” de dinero. Como el narcotráfico es un problema transnacional, entonces la cooperación con otros países involucrados en el problema cobra relevancia en este rubro.

3.2.3.1. Aplicación de la ley: Sistema Judicial Mexicano

El PND hace referencia a los graves rezagos en el sistema de procuración e impartición de justicia en México. Las cifras que menciona el documento refieren que de cada 100

²⁸⁹ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez Flores, “Dimensions of Drug Trafficking in the United States: Governance and Policies in North America”, México, CIDE, 2010, p.3.

averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de estas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.²⁹⁰ Esta ineficiencia se traduce en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de brindarles seguridad.

Con base en este panorama, el Gobierno inició reformas para fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia. Los cambios legislativos incrementarían la certeza jurídica, la calidad del sistema de justicia y, en general, la confianza ciudadana en las instituciones y la cultura de la legalidad. Dentro del eje número uno denominado estado de derecho y seguridad, el PND tiene como objetivo número cuatro: Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.²⁹¹

Las estrategias para conseguir el objetivo tienden a incrementar las facultades de los órganos judiciales y el Ministerio Público para que el sistema de procuración e impartición de justicia pueda perseguir y sancionar con mayor eficacia a la delincuencia organizada. Otra de las estrategias consiste en lograr que las conductas tipificadas como delincuencia organizada sean consideradas siempre graves, para que den lugar a prisión preventiva. Asimismo, se estipuló la implementación gradual de juicios orales.

En cuanto a la cooperación internacional, el PND y el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, plantean de manera crucial para acabar con el fenómeno delictivo, intensificar el intercambio de información, localizar fugitivos y brindar asistencia jurídica.

3.2.3.2. Reforma constitucional

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública y justicia penal. Con la reforma se establecen las bases del nuevo Sistema de Justicia Penal en la República Mexicana.²⁹²

La reforma que dio lugar al texto abarcó cuatro aspectos; justicia, seguridad, régimen para la delincuencia organizada y sistema penitenciario. La reforma abarcó 10 artículos de la constitución: siete en materia penal (16 al 22), uno sobre las facultades del

²⁹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.*, p. 45.

²⁹¹ *Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.*, p. 50.

²⁹² "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", DOF, 18 de junio de 2008.

Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada (Art. 73); uno que faculta a la policía preventiva al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado (Art. 115) y uno en materia laboral (Art. 123). Derivado de esta reforma se adicionaron otras más, que específicamente tienen relación con el sistema de juicios orales, la actuación ministerial y su papel como agente acusador; cateos, arraigos e intervención de comunicaciones así como los requisitos para la orden de aprehensión y la orden de formal prisión.

3.2.3.3. El sistema de juicios orales

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 constituye la base del proceso de transformación del Sistema de Justicia Penal en todo el país. Entre los principales elementos está el cambio de un sistema procesal mixto a uno acusatorio, así como, el establecimiento de la oralidad en los juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de los operadores jurídicos. Estas modificaciones pretenden dar vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos que consagra la Constitución a favor de toda persona, así como brindar la seguridad jurídica debida a las personas y a su patrimonio.²⁹³

El punto más interesante de la reforma es justamente el de la transformación de juicios escritos en juicios orales. Entre los motivos que hacían necesaria la transformación del sistema desatacan la inexistencia verdadera de una etapa del juicio; los formalismos excesivos que impiden la impartición de justicia de forma pronta y expedita; ausencia de un proceso adversarial; no ofrecer soluciones adecuadas a los problemas de los ciudadanos relacionados con la criminalidad y el excesivo número de asuntos que deben conocer las autoridades, lo cual se traduce en procesos largos.

El principio fundamental de los juicios orales es el de “concentración”; es decir, que en una sola audiencia se desarrollará todo el juicio penal: presentación de pruebas, alegatos y sentencia. De manera que existe diferencia respecto al sistema procedimental tradicional que destinaba a cada una de esas etapas fases procesales que se traducían en meses de trámite. El sistema adversarial tiene como principales características:

- El proceso acusatorio y oral se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
- Existe la presunción de la inocencia del inculgado
- El sistema ofrece igualdad a las partes en controversia

²⁹³ *Ídem.*

- Fundamenta la sentencia en las pruebas presentadas en presencia del Juez,
- Busca asegurar que la defensa sea técnica y profesional
- Prevé un proceso predominantemente oral, público y continuo regido por la búsqueda de la verdad con jueces presenciales.
- Adopta el sistema de libre valoración de las pruebas presentadas ante el juez, es decir, sin referente legislativo sobre el requisito a satisfacer para reconocerle el carácter de prueba y sin referente tarifario alguno para asignarle valor.
- Elimina la posibilidad de que el inculcado se defienda por sí mismo o por persona de confianza
- Acude a la negociación de la pena como alternativa de condena automática sustentada en el reconocimiento de responsabilidad, es decir, encima de la búsqueda de la verdad se privilegia la solución pronta del caso.
- En la investigación de delitos se implementa el criterio de oportunidad, es decir, que ante la falta de recursos materiales o humanos, el MP puede optar por solo perseguir aquellos delitos de mayor importancia dejando de investigar los que estime de menor importancia.²⁹⁴

Lo novedoso de la reforma es la introducción de la justicia alternativa. Las medidas alternas son mecanismos y recursos legales para atender a la víctima y para que el inculcado reparara el daño causado. Estas medidas pueden ser la suspensión del procedimiento de preparación de la acción penal, suspensión del procedimiento a prueba del procesado, la conciliación y la mediación como medidas alternas para la solución de conflictos, el procedimiento abreviado, así como la negociación de la pena, lo cual permite a las víctimas y a los presuntos inculcados lograr una justicia más pronta y expedita.

Estas medidas pueden representar beneficios para las víctimas y para el inculcado y/o sus familias, ya que, contribuyen a obtener la reparación del daño más ágilmente. Además, con estas medidas se pretende crear propuestas de atención para las víctimas y para los agresores que sean adecuadas para dar solución a las características particulares de cada caso; permitir la rehabilitación del agresor, y su reintegración a la sociedad para prevenir, de esta manera, que vuelva a cometer el delito.

El nuevo sistema de juicios orales públicos y transparentes pretende que los gobernadores recobren gradualmente la confianza en la impartición de justicia al reducir la impunidad. Ahora bien, la novedad de los juicios orales aplica solamente para los juicios penales, no para todo el sistema jurídico mexicano, donde ya son de este tipo el juicio de

²⁹⁴ Hugo Campos Cantú, “Los juicios orales”, en García Ramírez, Sergio y Olga Islas de González Mariscal (Coord.), *La reforma constitucional en materia penal, Jornadas de justicia penal*, México, UNAM-INACIPE, 2009, p. 117- 123.

amparo, el juicio laboral y el juicio agrario. También es conveniente destacar que los juicios orales ya existían en México previa reforma, al menos en el diseño legal e institucional, pero no operaban como tales.²⁹⁵

La instrumentación de la reforma en cuanto a juicios orales tiene un régimen flexible en el tiempo y en las entidades federativas. Aunque se manejaba un lapso de ocho años para su implementación, los estados podrán ir adoptando este régimen atendiendo a sus propias necesidades. Para julio de 2011, tres años después de la entrada en vigor de las reformas constitucionales, sólo siete de las 32 entidades federativas han puesto en marcha el llamado sistema acusatorio y practican los juicios orales. Las restantes 26 entidades presentan rezagos en la adecuación de sus legislaciones locales, la reorganización institucional y la capacitación del personal.²⁹⁶

Siete entidades se encuentran en la etapa inicial (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz); otras 14 entidades (Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala) se mantienen en la etapa de planeación y aunque algunas legislaturas reformaron las constituciones locales, la mayor parte mantiene incompleto su marco jurídico en la materia. Hidalgo, Guanajuato, Puebla y Yucatán están a la espera de la entrada en vigor de sus adecuaciones legales y presentan avances previos a la instrumentación de los juicios orales.²⁹⁷

En contraste, Chihuahua, Oaxaca, Durango, Zacatecas, Estado de México, Morelos y Baja California pasaron ya a la etapa de operación y por lo menos en alguna de sus regiones opera la reforma penal. Chihuahua es el estado más avanzado en el sistema acusatorio y en tres de las entidades de ese estado se practican ya los juicios orales. En tanto que Nuevo León reguló por primera vez en la historia del país un modelo de enjuiciamiento penal basado en los principios y requerimientos del sistema acusatorio. La oralidad como parte del nuevo sistema de justicia penal ha contribuido a lograr una justicia más pronta y expedita en esa ciudad.²⁹⁸

²⁹⁵ De conformidad con el Código Penal de Procedimientos Penales, la oralidad es un principio fundamental de los juicios penales (como la publicidad, la inmediación, la contradicción y el principio acusatorio. Código Penal de Procedimientos Penales, Art. 1 y 86. Desde 1917 el artículo 21 constitucional siembra los cimientos del sistema penal acusatorio al establecer que (...) La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público (...) La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (...).

²⁹⁶ "Los juicios orales se aplican únicamente en 7 entidades", *Milenio*, 11 de julio de 2011.

²⁹⁷ *Ídem*.

²⁹⁸ En una primera etapa se aplicó solamente a los delitos culposos no graves relativos a responsabilidad profesional, homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena relacionados con accidentes viales. En una segunda etapa se incluyeron delitos culposos graves específicamente los relacionados con accidentes viales en donde el conductor se encuentra en intoxicación voluntaria o hubiera huido del lugar de los hechos. Después, el procedimiento se extendió hasta delitos perseguibles por querrela y no graves de condena máxima de tres años de prisión. Posteriormente,

3.2.3.4. *La actuación ministerial*

La reforma constitucional del 18 de junio de 2008 modifica el sistema procesal penal, en el que se determinan las funciones del Ministerio Público, al juzgador y a la defensa. De lo estipulado en los artículos 16, 19, 21, 22 y 73, entre otros que igualmente se refieren a cuestiones policiales, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El MP sigue teniendo el control de la investigación de los delitos. Por su parte, la policía (que puede ser policía judicial- también llamada ministerial o de investigación- como la Policía Preventiva) seguirá siendo su auxiliar y a su vez, también podrá realizar investigación. De esta manera, la reforma intentó atender las deficiencias de la Policía Federal Preventiva en cuanto a las facultades investigadoras.²⁹⁹ Esto representa un cambio del concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, dado que el MP continuará ejerciendo jurídicamente la autoridad conductora de la investigación.³⁰⁰

Para realizar las funciones investigadoras, la policía tiene que cumplir con diversos requisitos, entre ellos el estar debidamente certificada en los términos del artículo 21 constitucional. El cambio es procesal. La transformación fundamental radica en el carácter técnico científico que se exige de la policía investigadora. Dicha policía deberá cambiar los procedimientos arbitrarios e inconsistentes tradicionales y avanzar en la conformación de peritos con sólida formación y especialización. La actuación policial, basada en técnicas científicas y técnicas, apoyará al MP con información y pruebas eficientes para acreditar la existencia del hecho y la plena responsabilidad de los imputados.

De manera que con la reforma se buscó otorgar a la policía la capacidad de recibir la denuncia de hechos delictivos, la facultad de realizar investigaciones que permitan identificar a los presuntos responsables y de reunir la evidencia técnica con mayor eficiencia y oportunidad. Las capacidades de la policía permitirán al Ministerio Público

la aplicación del procedimiento oral penal se amplió a delitos con violencia familiar. Hugo Campos Cantú, *op. cit.*, p. 117- 123.

²⁹⁹ Esta propuesta ya había sido presentada ante el Congreso durante el mandato del presidente Vicente Fox y retomaba de fondo las recomendaciones del alcalde de Nueva York, Rudolf Giuliani y sus recomendaciones de "tolerancia cero" para la ciudad de México con la que tampoco se logró el combate efectivo contra la delincuencia. En ese momento estas estrategias no contaron con el consenso del Poder Legislativo, Poy Laura, "Aberración jurídica, iniciativas del Ejecutivo sobre justicia: expertos", México, *La Jornada*, 11 marzo 2007, p 5.

³⁰⁰ Hasta antes de la reforma del 18 de junio de 2008, de conformidad con los artículos 21 y 102 de la constitución, la persecución de los delitos correspondió casi de manera exclusiva al MP, de ahí que se afirme que el MP tiene el monopolio de la acción penal.

presentar ante los órganos jurisdiccionales expedientes de acusación jurídicamente perfeccionados y soportados.

La actuación ministerial también tendrá que compaginarse con los nuevos cambios del sistema procesal penal. La legislación en la materia determinará los alcances de esos papeles, como la de la relación entre el MP y la policía que podrá fortalecerse. En la fase de investigación, el juez de control tampoco desplaza al MP en su carácter de autoridad. Estos jueces resolverán de inmediato y por cualquier medio las solicitudes del Ministerio Público como medidas cautelares, providencias precautorias y de investigación.³⁰¹

3.2.3.5. Reforma institucional: Instituciones policiales

En México existe una gran problemática en materia de seguridad pública. Los bajos salarios, la baja escolaridad, la falta de coordinación entre los diferentes cuerpos de policía federal, estatal y municipal y la imagen deteriorada de la policía son factores que convergen en la insatisfacción social con el desempeño policial y el consecuente alejamiento de la sociedad de las corporaciones policiales.

La ineficiencia de los cuerpos policiales también se debe al uso limitado de los sistemas de telecomunicaciones, sobre todo por su heterogeneidad.³⁰² En este sentido, las pocas herramientas de interconexión con las que cuentan estas instituciones las colocan en un estándar por debajo del nivel internacional. Asimismo, existe un inadecuado control de la actuación policial y de la regulación de las relaciones laborales. Los procesos de control de confianza no se aplican de manera generalizada en todos los cuerpos policiales.

Los resultados de la encuesta sobre percepción ciudadana en el 2006 mostraron que el 81% de la población encuestada considera que en la policía existe corrupción.³⁰³ Por otra parte, existe una deficiencia en las funciones investigadoras de la policía. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, quienes tienen funciones operativas principalmente. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.³⁰⁴

³⁰¹ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *op.cit.* Art. 16.

³⁰² Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, DOF, 28 de enero de 2008, (Primera Sección), p. 22 y 23.

³⁰³ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 presenta en el eje número uno denominado estado de derecho un diagnóstico sobre la seguridad pública. Resalta el hecho de que los datos presentados en este documento están basados en los resultados obtenidos en la encuesta sobre percepción ciudadana y no en informes institucionales.

³⁰⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, p. 73.

Además, existen en México alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. Este argumento es uno de los más importantes para fundamentar la necesaria reforma en materia policial. La multiplicidad de corporaciones policíacas y el hecho de que todas ellas responden a procedimientos, metodología e incluso protocolos de policía diferente es un factor clave para la reforma ya que la deficiente coordinación entre los cuerpos policiales es aprovechada por la delincuencia para escapar de la acción de la justicia.

Para conseguir la optimización de las tareas policiales, el PND plantea el desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal. Este cuerpo debe estar capacitado, conducirse éticamente, rendir cuentas y garantizar una actuación apegada a los derechos humanos. Las estrategias para lograr el objetivo son las siguientes:

17.1 Establecer un mando único policial que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos mediante la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que regule el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros.

17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento.

17.4 Revalorizar socialmente el trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

17.5 Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Así como fortalecer las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación y tecnología utilizada para la investigación de delitos.

Documentos más específicos como el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP) y la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (EIPD y CD) plantean una serie de indicadores y metas sumamente ambiciosos sobre las corporaciones policiales a nivel federal para el 2012 (Cuadro 7, Pág. 123).³⁰⁵

Estos indicadores no se alcanzaron hasta el 2010 y es posible que rebasen la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. En cuanto a la aplicación de las evaluaciones de control de confianza para la permanencia en la policía federal existe

³⁰⁵ Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, *op. cit.*, p. 22 y 23.

escasez de personal capacitado para aplicar la prueba del polígrafo como prueba esencial para lograr la depuración de policías.³⁰⁶

Cuadro 7. Indicadores y metas para el 2012 sobre las corporaciones policiales

Documento	Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
PSSP	Objetivo sectorial 5			
PSSP	Aplicación de las evaluaciones de control de confianza para la permanencia en la policía federal	% de policías federales a los que se aplicaron evaluaciones de control de confianza para su permanencia.	0%	100%
PSSP	Homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial	% de homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial	0%	100%
PSSP	Policías federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador	% de policías federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador	20%	100%
PSSP	Objetivo sectorial 1			
PSSP	Implantación de procesos del nuevo modelo de actuación policial en las 32 entidades Federativas	Número de entidades federativas con procesos del nuevo modelo de actuación policial implantados	0	32 entidades
PSSP	Eficiencia de las acciones de la Policía Federal coordinada bajo un mando único	Incremento en la eficiencia de las acciones policiales	Nuevo indicador	Aumento 30% promedio anual de de la eficiencia policial
PNSP	Objetivo 1			
PNSP	Capacitación de personal policial en derechos humanos	Número de personal policial operativo capacitado	16,364 elementos capacitados en el año	348,580 elementos policiales operativos capacitados en materia de derechos humanos
PNSP	Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Recomendaciones emitidas por la CNDH	10 al año	Menos de 10 recomendaciones anuales a todas las instituciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno
PNSP	Objetivo 5			
PNSP	Mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales	Corporaciones policiales con mecanismos perfeccionados de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro	Nuevo indicado	Corporaciones policiales de las 32 entidades federativas y municipios beneficiados con el SUBSEMUN, con mecanismos perfeccionados de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país
PNSP	Porcentaje de elementos en funciones	% de elementos de la Policía en funciones	4.4% (11,711)	100% (62,389) policías incorporados al SCP

³⁰⁶ Juan Carlos Rodríguez, "Poligrafistas advierten trabas para aplicar test", Excélsior, 3 de noviembre de 2011.

	incorporados al SCP homologado	incorporados al SCP homologado	policías incorporados al SCP	homologado en las entidades federativas y municipios
PNSP	Porcentaje de elementos certificados de personal policial	% de evaluaciones de control de confianza realizadas al personal Policial, durante el año.	100% de las evaluaciones realizadas en el año	100% de las evaluaciones realizadas del personal policial en los tres órdenes de gobierno, para contar con un estado de fuerza confiable y profesional
PNSP	Evaluaciones del personal policial de áreas sensibles	% de evaluaciones al personal policial de áreas sensibles	Nuevo indicador	100% personal policial evaluado de áreas sensibles, en los tres órdenes de gobierno
PNSP	Personal policial de nuevo ingreso con formación inicial	Personal policial de nuevo ingreso con formación inicial	18,289 policías de nuevo ingreso con formación inicial	100% del personal policial de nuevo ingreso con formación inicial (adiestramiento físico, armamento, patrullaje, y detención, entre otros), en los tres órdenes de gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 y Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

El 07 de marzo de 2007, en el marco de las 100 acciones para los primeros 100 días de gobierno, el presidente Felipe Calderón puso en marcha la EIPD y CD para restablecer el sentido original de la función de seguridad pública, es decir, proteger y servir a la sociedad bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Esta estrategia contempla 7 ejes de acción: 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia; 2. Prevención del delito y participación ciudadana; 3. Desarrollo Institucional; 5. Combate a la corrupción; 5. Sistema penitenciario, 6. Plataforma México; 7. Indicadores de medición establecidos por la sociedad civil.³⁰⁷ Estos ejes son compatibles con los planteamientos del PND y el PSSP por lo que se abordan a continuación para ejemplificar el nivel de cumplimiento de los indicadores y metas establecidos para las corporaciones policiales según el cuadro anterior.

3.2.3.5.1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia

En cuanto al primer eje denominado alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia, la actuación policial tiene relación primordialmente con la generación de inteligencia y el despliegue operativo para enfrentar la criminalidad.³⁰⁸ El nuevo modelo de actuación policial pretende integrar los esfuerzos de las diferentes corporaciones policíacas bajo el mando único de la PF. Asimismo, la PF mantendrá coordinación con

³⁰⁷ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

³⁰⁸ Ver Políticas de Contención.

otras instancias federales para lograr los objetivos como la AFI, especializada en la investigación y el análisis táctico; los agentes migratorios, quienes se encuentran encargados de control de puntos migratorios y de internación; y la Central de Inspección Fiscal y Aduanera (CIFA), por sus facultades de inspección, entre otras.

Respecto a la unificación del mando entre las policías federales el 25 de abril de 2007 se creó la Instancia de Coordinación de la PFP y la AFI, de PGR para alinear los esfuerzos de la Federación en el combate, investigación y prevención de los delitos. Las instituciones de otras dependencias federales que realizan actividades de carácter policial, se integrarán a esta Instancia de Coordinación de manera gradual.³⁰⁹ Sin embargo, los mandos no se encuentran unificados, PF y la Policía Federal Ministerial, antes AFI, tienen titulares diferentes y en ciertas ocasiones no trabajan de manera coordinada. En este aspecto, el Ejército continúa actuando con independencia técnica en sus acciones sin supervisiones civiles.

En el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 21 de agosto de 2008, integrantes y representantes de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el denominado Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.³¹⁰ Este es el primer documento que menciona el Nuevo Modelo Policial y que además proyecta los objetivos a largo plazo, indicando que trascenderá la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben.

Posteriormente, durante el XXVIII Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) celebrado el 3 de junio de 2010, se aprobó la propuesta del Ejecutivo Federal de impulsar un Nuevo Modelo Policial. Este modelo está basado en 32 policías estatales con un mando único y confiable en cada una de esas policías con la finalidad de avanzar en la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Para la difusión de proyecto se realizaron numerosas reuniones con los titulares de seguridad pública de estados y municipios del país. Uno de los principales objetivos fue la profesionalización de las corporaciones municipales mediante la aplicación de un programa permanente de

³⁰⁹ SSP, Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, DOF, 25 de abril de 2007 (Primera Sección).

³¹⁰ Este acuerdo llama es un mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos. Dicho documento surge como una respuesta coyuntural a situaciones de inseguridad y se ha convertido en un referente para el seguimiento de las acciones del gobierno en materia de seguridad pública. El documento se propuso en un contexto generalizado de de malestar social en el país debido a los casos de secuestros irresueltos e incremento general de la violencia y el crimen. Este documento se genera como un típico caso de reforma o cambios ante crisis o escándalo.

capacitación y asesoría en nuevas tecnologías, estructura, operación policial, así como estudios e investigaciones especiales.³¹¹

El modelo de la policía federal consiste en una policía científica, institucional, ciudadanizada y profesional, cuyo objetivo es mantener y en su caso, restablecer el orden y la paz pública. El documento destaca la fortaleza del capital humano, profesionales de la seguridad al servicio de la nación que previenen y combaten el delito con sistemas métodos y procedimientos con estándares internacionales, apoyados en la más avanzada tecnología. Dentro de las metas propuestas se incluyeron los estrictos controles de control de confianza y el desarrollo mediante el servicio civil de carrera dentro del llamado Sistema de Desarrollo Policial, proyecto que aún se elabora en la SSP.³¹²

Cuando se publicó dicho acuerdo ya estaba en marcha el proyecto de fusión de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI). Dicha fusión generó conflictos y protestas al interior de ambas instituciones así como enfrentamientos en el ámbito político. A la fecha, dicha fusión no se ha concretado. El cambio se hizo efectivo para la PFP, que se convirtió en Policía Federal (PF). La transformación incluyó cambió de imagen institucional, de los colores oficiales y del uniforme de los elementos. Sin embargo, los conflictos entre ambas instituciones, la falta de capacidad para diseñar una estrategia de fusión entre dos instituciones con estructuras jerárquicas y salariales diferentes y el descrédito de las autoridades permiten prever que esta fusión no es de fondo, sino una vez más, solamente de nombre.

3.2.3.5.2. Prevención del delito y participación ciudadana

El PSSP 2007-2012 busca restablecer las condiciones de seguridad pública a partir de la actuación policial con énfasis en la prevención del delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación activa de la sociedad por medio de la denuncia de hechos delictivos. Este enfoque plantea un cambio del modelo punitivo por el de aproximación social.

En este sentido, la SSP ha intentado incrementar su papel de institución cercana a la sociedad con facultades preventivas en la comisión de delitos. Para ello fueron creadas 32 coordinaciones estatales de la Policía Federal dependientes de la División de Seguridad Regional y 32 Unidades operativas de Investigación (UOI) subordinadas.³¹³ Los enlaces de

³¹¹ "Necesarios, cuerpos de élite para combatir el crimen: SSP", *Milenio*, 11 de abril de 2011.

³¹² Carla Miranda Chigüindo, *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de Derecho y la democracia en México*, Tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, FLACSO, mayo de 2009.

³¹³ Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, p. 100.

la SSP en las estaciones de policía han realizado trabajos conjuntos con la SEP, SEDESOL, los gobiernos estatales y municipales en actividades de prevención del delito. La participación de la SSP ha sido activa en la realización de talleres para fortalecer la cultura de la legalidad. Incluso difundió documentos para sensibilizar a la población en el ámbito escolar.

Para promover la cultura de la denuncia se han ofrecido recompensas para que la ciudadanía contribuya a proporcionar información que sirva para localizar o detener a los probables responsables del delito. En el caso de la delincuencia organizada, el monto de la recompensa depende del rango que ocupa la persona denunciada y las actividades que realiza dentro de la organización. Los montos de las recompensas van de cien mil pesos hasta 15 millones de pesos.³¹⁴ De octubre de 2007 a julio de 2010 se registraron 5,148 denuncias ciudadanas.³¹⁵ No obstante, existe la posibilidad de que las denuncias provengan de bandas contrarias para favorecer sus propias actividades ilícitas.

La cultura de la prevención plantea la creación de consejos ciudadanos enlazados con organizaciones sociales que en conjunto planteen propuestas sobre las políticas de seguridad. Los espacios de la participación ciudadana están considerados en tres programas: “Limpiemos México”, “Escuela Segura”, para recuperar la seguridad y la convivencia en el entorno escolar y “Salud sólo sin drogas”, para prevenir las adicciones y recuperación de espacios públicos para la convivencia social.

En este sentido hubo logros importantes ya que los sitios para la participación social ascendieron a 76 Consejos Ciudadanos y 87 Redes Ciudadanas en municipios participantes.³¹⁶ Estos espacios representan un proyecto interesante para que la policía logre recuperar la confianza y la legitimidad de la sociedad.

3.2.3.5.3. Desarrollo Institucional

La profesionalización de la policía es el punto más importante para el desarrollo Institucional. La EIPD y CD plantea la profesionalización mediante la generación de contenidos y métodos educativos que se impartan desde la formación básica policial y de especialización. Para ello, se pretende la instauración del Servicio de Carrera Policial

³¹⁴ Acuerdo A/004/10 del Procurador General de la República, por el que se establecen los lineamientos para el ofrecimiento y entrega de recompensas a personas que aporten información útil relacionada con las investigaciones y averiguaciones que realice la Procuraduría General de la República o que colaboren en la localización y detención de probables responsables de la comisión de delitos, y se fijan los criterios para establecer los montos de dichas recompensas, DOF, 3 de febrero de 2010.

³¹⁵ SSP, Cuarto Informe de Labores, p. 55.

³¹⁶ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008, p. 8.

homogéneo que abarque las fases de reclutamiento, selección, ingreso, desarrollo, ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos y formación que permita dignificar la función policial y penitenciaria, en los tres órdenes de gobierno. Con ello, a su vez, el nuevo modelo policial implica la reducción de las asimetrías entre las corporaciones policiales del país.

Para consolidar la formación policial se propuso la creación de tres instancias educativas: a) Escuela Básica de Policía para la capacitación de alumnos con nivel bachillerato que demandan las divisiones de fuerzas de apoyo y proximidad social; b) Escuela Superior de Investigación para capacitar a aspirantes y policías en activo a partir de méritos académicos y desempeño para integrarse en áreas específicas de inteligencia; c) Instituto para la Especialización de Mandos de Policía aptos para dirigir fuerzas públicas federales, locales o municipales, bajo estándares internacionales y con metodologías homologadas para una actuación uniforme a criterios de control y confianza.³¹⁷

La EIPD y CD es el único documento que menciona la creación de contenidos didácticos y pedagógicos para la formación y profesionalización de la policía. Este tema no se vuelve a mencionar en ningún otro documento relativo al nuevo modelo policial con posterioridad. La conversión del Instituto de Formación Policial de la Policía Federal en Academia Superior de Seguridad Pública es la única instancia que se ha concretado, no así las metodologías ni el servicio de carrera policial.

El retraso en la profesionalización y certificación de los cuerpos policiacos federales, estatales y municipales no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos de los estados, sino también del gobierno federal, pues el secretario ejecutivo de Seguridad Pública ha tarado los procesos.³¹⁸ Las academias propuestas en la EIPD y CD tendrían que aplicar el modelo de la policía federal a las academias de policía locales. No obstante, el esquema de organización federal que caracteriza a México en términos de seguridad pública, es uno de los elementos más difíciles de conciliar.

De acuerdo con los documentos estudiados, se infiere que la reforma busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para dirigir y coordinar los esfuerzos en esta materia. Sin embargo, los estados y municipios del país, en apego al orden federal y a las atribuciones y responsabilidades que sus leyes internas establecen continúan realizando acciones propias en esta materia.³¹⁹

³¹⁷ Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, *op. cit.*, p. 22 y 23.

³¹⁸ Leticia Robles de la Rosa, "Critican lento avance en limpieza policiaca", *Excélsior*, 10 de noviembre de 2011.

³¹⁹ El caso del Estado de México ejemplifica esta afirmación, al informarse en diferentes medios los planes de capacitación para la corporación policial estatal, la creación de un centro de control de confianza estatal, y la presentación de un modelo de seguridad pública para el Estado de México.

La misma ley del SNSP establece en el capítulo IX que la Federación, los estados y los municipios propondrán al Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación del SNSP, las políticas relativas a todos estos procedimientos, así como los lineamientos para los procedimientos de carrera policial y los procedimientos aplicables a la profesionalización. Por lo tanto, corresponde a estas instancias, en el ámbito de sus respectivas competencias aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario; constituir y operar las comisiones y las academias a que se refiere la ley.³²⁰

La reforma al artículo 21 constitucional del 18 de junio de 2008 vincula al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la protección de los Derechos Humanos y obliga a las autoridades federales, estatales y municipales a coordinarse y compartir bases de información sobre la criminalidad y el personal de las instituciones policiales.³²¹ Según los datos de la SSP, las metas propuestas para el año 2010 sobre capacitación en derechos humanos se encuentran cubiertas con 36,463 elementos y en cuanto a cultura de la legalidad en 1,024 elementos (Cuadro 8, Pág. 129).³²²

Cuadro 8. Seguimiento a las líneas de acción del Programa Sectorial de SSP, PF y OADPRS

Institución	Indicador	Línea base 2008	Meta 2009	Meta 2010	Meta 2011	Meta 2012	Avance al 2010 Meta	Valor Actual	% avance de la meta
SSP	Capacitación en DH	22,885	12,000	24,000	36,000	48,000	24,000	36,463	152
SSP	Sensibilización en Cultura de la legalidad	336	636	936	1236	1536	936	1,024	109
Policía Federal Consolidar el perfil de la nueva PF	PF que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador	2,000	2,000	500	500	8,000	2,000	879	43.95%
OADPRS	Elementos que han aprobado los cursos de capacitación, seminarios, etc.	0%	20%	30%	30%	20%	942	1,006	107%

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Seguridad Pública, *Seguimiento a las Líneas de Acción del Programa Sectorial de la SSP, de la Policía Federal y del OADPRS*, enero de 2011.

³²⁰ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Capítulo IX.

³²¹ "Decreto por el que se reforman y adicionan...", *op.cit.*

³²² SSP, Seguimiento a las líneas de acción del Programa Sectorial de la SSP, enero 2011.

El reclutamiento de universitarios con créditos de licenciatura concluidos es el primer impulso de la SSP para profesionalizar la policía a fin de que se conduzcan éticamente. En abril de 2009 el titular de la SSP, Genaro García Luna firmó un convenio con universidades públicas y privadas del Distrito Federal con el objetivo de reclutar a 10 mil estudiantes interesados en formar parte de las áreas de investigación científica e inteligencia de la Policía Federal.³²³ En abril de 2011, un balance de la SSP refirió que en tres años aumentó de 6 mil a 35 mil en número de policías “con capacidades muy superiores en perfiles de policías”.³²⁴

Aún con el incremento del ingreso de personas con nivel licenciatura, el objetivo de la SSP se cubrió en un 43.95% para 2010. Los elementos que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador con estudios de licenciatura son 879.³²⁵ Para noviembre de 2011, 7 mil 421 elementos de PF no contaban ni siquiera con preparatoria o bachillerato y 5 mil 535 no tenían registrado en su expediente el grado de estudios, debido a que la dependencia los desconoce.³²⁶ Las cifras refieren que la meta sobre la profesionalización de la policía aún se encuentra lejos de cumplir el objetivo planteado.

El reclutamiento de profesionales para integrar los cuerpos policiales federales no es característico de la administración de Felipe Calderón pues ya se había realizado antes. Y aunque los cuerpos con formación superior pueden otorgar mayor confiabilidad a la institución, ello no garantiza la solución de las deficiencias. Otros factores como la estructura organizacional, comenzando por las jerarquías y las prácticas de trabajo deben tomarse en cuenta.

La función policial enfrenta importantes desafíos. En entidades como Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua o Sinaloa el reto incluso se ha tornado más difícil porque nadie quiere ser policía debido a los índices de violencia generados por el crimen organizado.³²⁷ Sin embargo, no existen otras alternativas laborales, lo cual lleva al reclutamiento de policías sin la vocación necesaria. Esto aunado a la inadecuada y aun deficiente capacitación policial son elementos que impiden la conformación de cuerpos sólidos para enfrentar las necesidades ante la delincuencia organizada, la cual, logra además atraer a los policías por medio de mayores recursos económicos, aunque no se descarta el uso de la fuerza para lograr la colaboración de los elementos policiales.

³²³ “Buscan en universidades a 10 mil policías científicos”, *El Universal*, 15 de abril de 2009.

³²⁴ “Necesarios, cuerpos de élite...”, *op.cit.*

³²⁵ SSP, Seguimiento a las líneas de acción del Programa Sectorial de la SSP, *op.cit.*

³²⁶ “Sin estudios superiores 13 mil PFS”, *El Universal*, 25 de noviembre de 2011.

³²⁷ “IP y universidades se unen a la tarea de reclutamiento”, *Milenio*, 08 de abril de 2011.

3.2.3.5.4. Combate a la corrupción

Uno de los principales objetivos en materia de seguridad pública es el combate a la corrupción sobre todo en las instancias policiales. Para ello, el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza puso a disposición de estados y municipios metodologías y protocolos homogéneos de evaluación de las corporaciones policiales. Otra medida fue la rotación de personal vinculado a variables de permanencia, antecedentes del desempeño y valoración social del policía.

En el marco de la Operación Limpieza en la PGR, el Ministerio Público de la Federación inició una averiguación previa para investigar jurídicamente la filtración de organizaciones delictivas en la PGR y sus vínculos en otras instituciones de seguridad federales. De las acciones ministeriales realizadas de septiembre de 2008 a junio de 2009 fueron detenidos:

- 10 servidores públicos de diversas dependencias, entre ellos el ex Titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), Noé Rodríguez Mandujano; el Coordinador General Técnico de la SIEDO y el Director de Inteligencia de la misma Subprocuraduría; así como el Titular de la Dirección General de Despliegue Regional Policial de la AFI y el Director de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol.
- Un Mayor y un Capitán del Ejército Mexicano también resultaron detenidos por sus vínculos con la organización delictiva de los hermanos “Beltrán Leyva”.

Derivado de lo anterior, se ejerció acción penal contra 11 personas. Al 30 de junio del 2009, tres personas más relacionadas con la Operación Limpieza están pendientes de resolución de su situación jurídica. Todas las personas consignadas tuvieron orden aprehensión por los delitos de delincuencia organizada y contra la salud, en la modalidad de fomento. La orden de aprehensión fue cumplida en contra de las 11 personas referidas, quienes ya están recluidas en prisiones de máxima seguridad y enfrentan los procesos que se les instruyen ante diversos Juzgados de Distrito en Jalisco y Nayarit. A 10 de ellos se les dictó auto de formal prisión por los delitos mencionados. Uno de los civiles se encuentra en espera del auto de término y en el caso del Capitán del Ejército Mexicano, al 30 de junio de 2009 continúa vigente la orden de arraigo.³²⁸

La Policía Federal también estuvo envuelta en escándalos de corrupción a finales de 2008. El Comisionado interno Víctor Garay Cadena y el jefe en funciones de la división

³²⁸ Presidencia de la República, 4 Informe de labores.

antidrogas Francisco Navarro fueron encarcelados.³²⁹ Para el 2011 fue anunciada la depuración de policías de diferentes estados de la república. En Chihuahua fueron destinados 100 millones de pesos para un programa de depuración. Además, se anunció la creación de un módulo con 422 elementos profesionales que serían capacitados para investigar y reforzar el combate al crimen organizado en Ciudad Juárez.³³⁰ En Pachuca, más de un centenar de elementos enfrentan un proceso penal por su probable responsabilidad en una asociación delictiva con grupos criminales.³³¹

En Monterrey, para el 2011 la renovación policial alcanzaba el 50%. El proceso de saneamiento la corporación y la capacitación para la contratación de nuevos policías aún estaba en proceso. En ese estado, la rotación de los policías y el programa cero-tolerancia se mantuvo de manera permanente.³³² En 2011, el Mancera Espinosa, secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, refirió que el proceso de depuración alcanzaría al 30% de los efectivos, es decir, alrededor de 1,200 efectivos saldrían de la Policía Judicial.³³³ En Cancún, 169 agentes policiales fueron dados de baja, algunos por pérdida de confianza (59 por amotinarse, otros por ebriedad, por participar en secuestro y abandono de empleo); otros 138 salieron voluntariamente desde que inició la depuración hasta agosto de 2010.³³⁴

Por otro lado, el Gobierno Federal y los gobiernos locales también hicieron un frente común para actuar en contra de las redes de protección públicas que favorecen las actividades delinuenciales. En el marco de la Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada en los estados de Tabasco, Morelos, Michoacán, Hidalgo y Baja California, 200 servidores y ex servidores públicos que protegían las actividades criminales fueron consignados. Al 30 de junio de 2009, las autoridades ejercieron acción penal en contra de 95 funcionarios, además había cinco procesos penales y 101 arraigados.³³⁵

Por su parte, la PGR también despidió a 300 elementos de AFI en noviembre de 2011 por no acreditar las evaluaciones de control y confianza.³³⁶ Con todo, la depuración policial aún se encuentra en proceso. A finales de 2011, el presidente Felipe Calderón hizo un llamado a los mandatarios de las entidades del país a acelerar la depuración y

³²⁹ María de la Luz González, "Corrupción frena el plan para reestructurar la PF", *El Universal*, 21 de enero de 2009.

³³⁰ "Anuncian depuración de Policía", *El Universal*, 18 de febrero de 2011.

³³¹ "Universitarios contribuyen a la profesionalización de la policía", *Milenio*, 27 de septiembre de 2010.

³³² SSP, Cuarto Informe de Labores, p. 95.

³³³ "Anuncian depuración de Policía", *El Universal*, 18 de febrero de 2011.

³³⁴ "Depuración de policía de Cancún genera más de 300 agentes dados de baja", *Milenio*, 06 de agosto de 2010.

³³⁵ María de la Luz González, "Corrupción frena el plan para reestructurar la PF", *El Universal*, 21 de enero de 2009.

³³⁶ "PGR despide a 300 de la AFI", *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

profesionalización de todo el personal policial y ministerial comenzando por los altos mandos y los mandos medios. Dicho proceso debería estar terminado a más tardar en mayo de 2012.³³⁷

Es importante tomar en cuenta que si bien la depuración policial es un tema necesario, también se requiere manejar un programa de incentivos para reducir la corrupción. Las mejores prestaciones económicas, el incremento de salarios, la capacitación adecuada, el acenso y la capacitación constante son herramientas que deben enfatizarse para lograr un mejor desempeño en los cuerpos policiales. Por otra parte, las instituciones deben apegarse a estrictos controles de rendición de cuentas que garanticen un aumento en su eficiencia, la cual no se logrará solamente con el nombramiento de elementos del ejército en puestos de mando dentro de las instituciones policiales, lo cual es una práctica recurrente.

3.2.3.5.5. Sistema Penitenciario

El complejo penitenciario en el país presenta grandes deficiencias. Estos centros son lugares de corrupción e incluso centros de operación del crimen organizado. La saturación y el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas y centros penitenciarios con internos cuyos casos todavía están en proceso son el reflejo de las deficiencias legales en la materia. La administración planteó por ello como objetivo fortalecer y modernizar el sistema penitenciario para garantizar el respeto a la ley y la readaptación social eficaz.³³⁸

En abril de 2011 fue anunciado el aumento de ocho de los 12 centros federales de reclusión previstos para 2012, las cuales tendrán capacidad para dos mil 500 internos. Con la construcción de estos centros, los espacios para reos en los penales del país aumentaría de 4 mil 300 a 21 mil 500.³³⁹ Estas cifras proporcionan una idea del considerable incremento de generación de espacios para personas encarceladas, la mayoría de ellas por delincuencia organizada, tráfico de drogas y portación de armas.

Al inicio de la administración, sólo había tres CEFERESOS mientras que para el 2011, el número de esos penales incrementó a 9. Los Centros penales federales (Altiplano, Occidente, Noreste, Noroeste, Nornoroeste, Oriente, Sureste, Norte e Islas Marías) incrementaron su población, pero también el número de personal de seguridad, custodios,

³³⁷ Jorge Ramos, "FCH: policías que reprobaban aún combaten plagios", *El Universal*, 31 octubre de 2011.

³³⁸ Decreto por el que se aprueba el PSSP 2007-2012, *op.cit.*, p. 22 y 23.

³³⁹ "Aumentarán espacios en penales federales", *El Universal*, 18 de abril de 2011.

administradores y directivos. Para el 2012 se pretende contar con al menos 10 centros de reclusión federal donde serán transferidos 21 reos sentenciados por delitos federales.³⁴⁰ De manera que la infraestructura en centros penitenciarios aumentó de manera considerable durante la administración de Felipe Calderón.

Para limpiar estos centros de corrupción, un indicador de la administración es el de profesionalizar a la fuerza de seguridad penitenciaria federal. Según cifras oficiales, para el 2010 la meta se había alcanzado al 107% sobre los elementos que aprobaron los cursos de capacitación enfocados a las actividades de seguridad.³⁴¹ Desafortunadamente, el problema de corrupción en estos centros persiste. Personal de todas las escalas ha sido vinculado con el crimen organizado y/o actos de corrupción. El 5% del personal del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (ADPRS), de la SSP es una de las áreas en la que más irregularidades se detectaron dentro de la administración pública federal.³⁴²

3.2.3.5.6. Plataforma México

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de seguridad en México es la falta de equipo y tecnología que permita a los cuerpos policiales contar con una plataforma tecnológica actualizada para la consulta e intercambio de información. La información especializada en materia delictiva no fluye con facilidad entre las instituciones que la requieren. Los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SUIC) carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad.

En este sentido, el objetivo de la administración fue establecer mecanismos que aseguren la disponibilidad y el intercambio de información entre las instituciones encargadas. Los objetivos en la materia consisten en la homologación de procedimientos sistemáticos de operación, así como fortalecer las relaciones de cooperación técnica, de intercambio de información y de metodologías. El proyecto en este sentido es la conformación de Plataforma México (PM). El proyecto pretende concentrar e intercambiar información entre las instituciones encargadas de la seguridad pública en los tres niveles

³⁴⁰ Aurora Vega, "Afectará a las cárceles locales retiro de presos", *Excélsior*, 20 de diciembre de 2011.

³⁴¹ Ver *supra* Cuadro 8. Seguimiento a las líneas de acción del programa sectorial de SSP, PF y OADPRS.

³⁴² "Sancionarán a 231 funcionarios de penales de máxima seguridad", *Periodismo Trascendente Liberal En Línea*, 23 de mayo del 2011, (Consulta: 23 de Mayo del 2011), en: <http://www.liberal.com.mx/portal/nota.php?id=127467>

de gobierno del país y a las 32 entidades federativas a las bases de la plataforma y al SUIC en el 2012.³⁴³

A partir de 2007 inició la conectividad del Sistema de la Plataforma México.³⁴⁴ La Policía Federal tiene interconectadas 34 Comandancias de Región; 27 Aeropuertos y 105 Comisarías de Sector. En total, estas 166 estaciones de policía ya operan el SUIC y el Informe Policial Homologado (IPH).³⁴⁵ Para el mes de julio de 2010, se habían interconectado al Sistema de la Plataforma México, la Interpol y cuatro Agregadurías de la Policía Federal (PF) en el Extranjero (Madrid, España; Bogotá, Colombia; Guatemala, Guatemala y Washington, D.C. USA).³⁴⁶ Además, la plataforma cuenta con conexiones en Estados Unidos, Belice, Guatemala y Colombia.³⁴⁷

Para enero de 2011, la cobertura de Plataforma México era de alrededor de 900 instituciones de seguridad pública en el país, 300 federales y 600 estatales y municipales, destacando las 32 procuradurías centrales de las 32 entidades federativas, las 32 secretarías de seguridad pública y gran parte de las secretarías de finanzas de los estados. Las 32 entidades federativas del país ya tienen acceso al SUIC.³⁴⁸ De esta manera, el proyecto de PM es sumamente importante y de gran alcance a nivel institucional para poder intercambiar información desde los niveles municipales, hasta internacionales.

No obstante, en la actualidad, diversos estados y municipios tardan meses para actualizar datos, sobre todo de personal que ingresa a las instituciones policiales o a los elementos dados de baja por diferentes causas. Esto impide tener un seguimiento adecuado de este personal, que puede causar alta en alguna otra institución aún cuando no reúna el nivel de confianza requerido. Otro de los problemas para conformar bancos de

³⁴³ Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, *op. cit.*, p. 22 y 23.

³⁴⁴ Plataforma México fue creada en 2007 por disposición del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Consiste en una base de datos que comprende registros dactilares, mapas geo - delictivos, registros de personal de seguridad pública, fichas criminales, registro de armamentos y vehículos, entre otros bancos de datos.

³⁴⁵ SSP, Cuarto Informe de Labores, *op. cit.*, p. 95.

³⁴⁶ "Alanís Ricardo, "Larrazábal continúa con depuración de Policía Regia", *Milenio*, 06 de febrero de 2011.

³⁴⁷ SSP, Cuarto Informe de Labores, *op. cit.*, p. 95.

³⁴⁸ La conectividad abarca a la Presidencia, SEDENA, SEGOB, Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Centro de Inteligencia de la Policía Federal, Procuraduría General de la República (PGR), Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Banco de México, Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Dirección General de Auto Transporte Federal (DGAF) Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT). SSP, Cuarto Informe de Labores, *op. cit.*, p. 95.

información es la falta de uniformidad en la aplicación de técnicas para recabar información.³⁴⁹

Para que el objetivo de estas plataformas tecnológicas funciones, es necesario que los gobernadores, alcaldes, procuradores de justicia y secretarios de seguridad pública de diferentes entidades de la república proporcionen la información de manera oportuna para poder actualizar de manera constante las bases de datos.

3.2.3.5.7. Indicadores de medición establecidos por la sociedad civil

Los indicadores de medición establecidos por la sociedad civil tienen el propósito, según el PSSP, de transparentar los resultados, fortalecer la rendición de cuentas, disminuir la percepción de inseguridad y medir la eficacia de la actuación policial. Sin embargo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 2 de enero de 2009, en la cual se establecen las bases para la profesionalización de policías, no considera la participación ni el monitoreo externo, sobre todo de organizaciones civiles especializadas.³⁵⁰ El éxito de la reforma institucional en materia policial está basado, de acuerdo a lo visto anteriormente en los siguientes elementos: coordinación institucional e interinstitucional; servicio civil de carrera policial; homologación de la formación y profesionalización; vinculación con la sociedad y en alcanzar estándares internacionales, mismos que no son descritos en ninguno de los documentos revisados.

En 4 años de la administración, la reforma policial cambió de alcances, perspectivas y estrategias. En varias ocasiones por necesidad, ya que sus creadores concibieron dichos cambios con fundamento en cambios que no se realizaron (la fusión PFP-AFI), o que se dieron en forma parcial y no necesariamente como fueron propuestos inicialmente (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Los documentos que ha emitido el área promotora de la reforma, la SSP federal, se caracterizan por presentar inconsistencias entre sí y por responder a las diferentes coyunturas que en el marco de su presentación se fueron dando. Los documentos más recientes ya no refieren la integración de la AFI-PFP, aún cuando es un proyecto que aun no se encuentra concluido.

Dichos documentos tampoco retoman muchas de las acciones concretas que se establecieron en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia sobre todo en cuanto a la formación policial.³⁵¹ Dados los cambios que se

³⁴⁹ Aurora Vega, "PGR: Sinnúmero los cuerpos sin identificar", *Excélsior*, 24 de noviembre de 2011.

³⁵⁰ SSP, "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", DOF, 2 de enero de 2009.

³⁵¹ SSP, Cuarto Informe de Labores, *op. cit.*, p. 95.

presentan en los planteamientos de la política, los resultados presentados por la SSP no refieren datos concretos sobre el avance global de la política pública en materia de seguridad, lo cual es muestra de inconsistencia en la misma.

3.2.3.6. Blanqueo de Dinero

Dentro de los instrumentos coercitivos que comprenden las políticas de protección, se encuentra la aplicación de la ley en materia de blanqueo de dinero para combatir el narcotráfico. Esta materia es muy importante debido a que al reprimir y limitar el patrimonio con el que opera la delincuencia organizada sus actividades se podrían minimizar considerablemente. Sin embargo, desde el planteamiento de los objetivos en el documento rector de la administración, el PND, el tema de “lavado” de dinero se abordó de manera breve y muy general.

Dentro del eje número uno sobre estado de derecho y seguridad, el objetivo número ocho establece recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. La única estrategia al respecto es la 8.3, la cual pretende: Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita. El documento reconoce que la capacidad económica del crimen organizado es su principal apoyo para evadir la acción de la justicia, por ello, se pretende “golpearla” en su abastecimiento de recursos económicos.³⁵² Partiendo de esta premisa, el gobierno se propuso intensificar las acciones específicas en contra del “lavado” de dinero en México.

Para comprender la magnitud de este fenómeno es pertinente considerar las siguientes cifras: Estimaciones de la ONU para el 2005 refieren que el mercado global de las drogas ilícitas asciende a 320, 000 millones de dólares a nivel de venta al por menor (sobre la base de precios al por menor y teniendo en cuenta las incautaciones y otras pérdidas). Esta cifra es mayor aún que el PIB individual de casi un 90% de los países del mundo.³⁵³ De manera que los traficantes de drogas a nivel mundial controlan la 30a mayor economía mundial.³⁵⁴

Según estimaciones de la Oficina de Supervisión General (GAO) para el 2011 ingresan a México anualmente de 18 a 36 mil millones de dólares generados por el tráfico

³⁵² PND, objetivo 8, estrategia 8.3, p.59.

³⁵³ ONU, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Informe Mundial sobre las drogas 2005, Volumen 1, Análisis, p. 8.

³⁵⁴ Consorcio Internacional sobre políticas de Drogas, IDCP, Comisión de Estupefacientes 2011, Informe sobre el período de sesiones, junio 2011, p. 2.

de droga en Estados Unidos y la cifra sigue en aumento.³⁵⁵ Los narcotraficantes suelen transportar grandes cantidades de dinero efectivo por vía terrestre (en vehículos o personas) desde distintos puntos de ese país. Aunado a estos métodos tradicionales, los nuevos productos financieros y las tecnologías presentan otras oportunidades para los blanqueadores de dinero. Tal es el caso de las transferencias electrónicas y las tarjetas de débito o de regalo que pueden adquirirse en bancos o en cualquier establecimiento comercial en Estados Unidos. Estas tarjetas ingresan por casi toda la frontera. Una vez en México, el dinero se retira de manera automática.³⁵⁶

La falta de legislación para el uso de estas transferencias así como la falta de un registro para su venta son factores que facilitan el transporte y “lavado” de dinero, sobre todo considerando que esas actividades son transnacionales y sus responsables tienen presencia en varios países. Los recursos blanqueados en territorio nacional son enviados a su vez a otros países como Panamá o Colombia para continuar con la cadena.³⁵⁷

Se estima que en México el 77 de los sectores económicos formales del PIB han sido infiltrados por la delincuencia organizada. La Federación de Sinaloa tiene elementos del Cartel de Tijuana, de la Familia Michoacana y de otros grupos en el exterior y es la que ha logrado penetrar, con mayor sofisticación, en los directorios de las empresas importantes del sector de la construcción, agropecuario, financiero y farmacéutico.³⁵⁸

El 7 de mayo de 2004 fue creada la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir y procesar la información que serviría utilizada por las autoridades competentes para desarrollar investigaciones que resulten en casos judicializados.³⁵⁹ Sin embargo, su actuación puede calificarse como un fracaso. Su trabajo depende de la información que le aportan las instituciones financieras. No obstante, no existen disposiciones legales que obliguen esas instituciones a colaborar con ella.

³⁵⁵ United States Government Accountability Office, Testimony Before the Senate Caucus on International Narcotics Control, MOVING ILLEGAL PROCEEDS. Opportunities Exist for Strengthening the Federal Government's Efforts to Stem Cross-Border Currency Smuggling Statement of Richard M. Stana, Director Homeland and Security Issues, 9 de marzo de 2011, p. 4.

³⁵⁶ “Narco usa tarjetas de débito para blanqueo”, *El Universal*, 10 de marzo de 2011.

³⁵⁷ Silvia Otero, “Detectan 17 mdd enviados por narco”, México, *El Universal*, 18 de enero de 2009.

³⁵⁸ Edgardo Buscaglia, “Cómo combatir el crimen organizado”, *Excélsior*, 02 de noviembre de 2011.

³⁵⁹ LA UIF fue creada como una instancia central nacional para la recepción, análisis y difusión de reportes de operaciones y otra información financiera que puede ser útil para detectar operaciones posiblemente relacionadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo (LD/FT). Las principales tareas de la Unidad de Inteligencia Financiera consisten en implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal, o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, referentes a LD/FT. El objetivo de estas tareas es evitar que el sistema financiero mexicano sea utilizado en la realización de actos u operaciones vinculados con dichos delitos, con lo que se procura preservar su integridad y, por ende, la de la economía nacional.

Muchas veces, los bancos y casas de cambio remiten información duplicada o poco relevante, o no la remiten, lo cual genera atraso y falta de seguimiento de casos relevantes. De las operaciones inusuales, relevantes y preocupantes reportadas a la UIF, la mayoría son excluidas por sobre reporte, es decir, por la duplicidad en el reporte.³⁶⁰

Cuadro 9. Reportes de operaciones inusuales y preocupantes reportados ante la UIF.

Año	Operaciones inusuales	Excluidas	Operaciones preocupantes	Excluidas
2005	63,674	-	86	-
2006	56,659	-	1190	-
2007	38400	90595	250	400
2008	36934	70774	96	-
2009	52,958	24363	119	304
2010	46,876	27662	89	193
2011	10,509	6497	22	43

Fuente: SHCP, Inteligencia Financiera, Reporte de operaciones inusuales, en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html>

*Cifras hasta marzo de 2011.

Por otra parte, la causa principal de deficiencia de la UIF se debe a que no existe interacción entre las diversas instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia en México.³⁶¹ La UIF, el CISEN, SEDENA, PGR, SSP, PF y la AFI no trabajan en la unificación de información sobre operaciones financieras. Esta falta de trabajo conjunto genera duplicidad de información y falta de resultados concretos.

³⁶⁰ Las **Operaciones Inusuales comprenden**, en general, operaciones, actividades, conductas o comportamientos que no concuerden con patrones habituales de comportamiento transaccional de los clientes en función al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicho comportamiento, o bien, aquellas que, por cualquier otra causa, esas instituciones o sujetos consideren que los recursos pudiesen ubicarse en alguno de los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal — relativos al financiamiento al terrorismo nacional e internacional o al lavado de dinero— o cuando se considere que los recursos pudiesen estar destinadas a favorecer la comisión de los delitos señalados en este párrafo. Las **Operaciones** preocupantes son aquellas operaciones, actividades, conductas o comportamientos de los directivos, funcionarios, empleados y apoderados de las instituciones financieras y demás sujetos obligados en términos de dichas disposiciones que, por sus características, pudieran contravenir o vulnerar la aplicación de las normas en esa misma materia, o aquella que, por cualquier otra causa, resulte dubitativa para dichas instituciones y sujetos obligados.

³⁶¹ Ernesto Carlos Leyva Pedroza, *Lavado de dinero en México. Estimación de su magnitud y análisis de su combate a través de la inteligencia financiera*, México, Tesis de Licenciatura, ITAM, 2010.

La ineficiencia de los resultados del combate al delito de “lavado” de dinero se complementa con la falta de rendición de cuentas de la UIF. En cuatro años, de 2004 a 2007 la UIF logró sentenciar a 25 personas por el delito de “lavado” de dinero. Por cada millón de reportes 4.28 terminaron en averiguaciones previas por ese delito y solo 1.24 terminan en sentencia condenatoria. De manera que la probabilidad de ser sentenciado por el delito de “lavado” en el sistema financiero mexicano era de tan sólo 0.000124%”.³⁶²

A pesar de los deficientes resultados en su encargo, durante el periodo 2004-2007, la UIF recibió para el ejercicio fiscal 2009 un incremento nominal anual de 71.16% en sus recursos presupuestales.³⁶³ Por otra parte, en 2010, el presupuesto destinado a la UIF (48 millones 609 mil pesos), fue el más bajo de las 15 unidades que operan dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda. La mayoría de esos recursos fueron para cubrir servicios personales y una mínima parte para gastos de operación.³⁶⁴ Estas cifras indican que falta encaminar una mayor proporción de recursos a hacer más eficientes las labores de la unidad.

El 26 de agosto de 2010 el Ejecutivo envió al Congreso dos iniciativas de Ley para regular las operaciones de “lavado” de dinero. El 29 de abril de 2011 el Senado aprobó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. La ley sanciona hasta con 10 años de cárcel y dos mil días de salario mínimo de multa el “lavado” de dinero. Las penas se duplican en caso de que la persona que cometa el ilícito haya sido servidor público dentro de los dos años anteriores a la comisión del delito.³⁶⁵ La nueva ley faculta a la PGR para crear una Unidad Especializada de Análisis Financiero en Contra de la Delincuencia Organizada. Esta unidad tiene facultades para aplicar la ley y su reglamento en el ámbito administrativo y además podrá presentar denuncias ante el Ministerio Público de la Federación cuando identifique hechos que puedan constituir delitos de “lavado” de dinero.

Un aspecto positivo de la nueva ley consiste en que las entidades financieras adquirieron la obligación de elaborar y observar una política de identificación de sus clientes por medio de un expediente que contenga su información por un lapso de cinco años. Durante este periodo de tiempo, las entidades deberán atender los requerimientos de las autoridades competentes. Asimismo, tendrán que presentar ante la SHCP reportes

³⁶² Lilia Saúl, “En 4 años, sólo hubo 25 sentenciados por “lavado”, *El Universal*, 16 de agosto de 2011.

³⁶³ Ernesto Carlos Leyva Pedroza, *Lavado de dinero en México. Estimación de su magnitud y análisis de su combate a través de la inteligencia financiera*, México, Tesis de Licenciatura, ITAM, 2010.

³⁶⁴ Leonor Flores y Edgar Huérfano, “Con el más bajo presupuesto opera la UIF”, *El Economista*, 12 de agosto, 2010.

³⁶⁵ Roberto José Pacheco, “Aprueban ley contra el lavado”, *Excélsior*, 10 de noviembre de 2011.

sobre las actividades vulnerables que realizan por conducto de los órganos desconcentrados facultados para supervisar el cumplimiento de la ley en mención.³⁶⁶

Asimismo, la SHCP quedó facultada para sancionar con multas que van de 200 hasta dos mil días de salario mínimo a quien incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en la Ley o no presente los avisos requeridos. Las multas van de dos mil hasta diez mil días de salario mínimo a quienes no identifiquen actos u operaciones cuando éstas tengan un valor igual o superior a un millón de pesos en moneda nacional. También se impondrá una multa de diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de salario mínimo, o del 10 al 100% del valor del acto u operación, a quienes omitan presentar los avisos requeridos por las dependencias. Estas medidas pretenden incrementar la eficiencia del personal responsable de reportar ante hacienda las operaciones vulnerables, quien ha obstaculizado el trabajo de esta última en materia de “lavado” de dinero.

La ley prohíbe en general liquidar actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos en los pagos totales o parciales sobre bienes inmuebles y sobre operaciones equivalentes o superiores a cien mil pesos sobre vehículos (marinos, aéreos o terrestres), relojes, joyería, metales, piedras preciosos y obras de arte. Todas estas comprenden actividades vulnerables para lavar dinero de procedencia ilícita. Por otra parte la ley promueve mayor orden en casas de cambio y otras instituciones de este tipo -las cuales deberán acatar las medidas de prevención de “lavado” de dinero- y aumentará el número de sitios que se investigan como: centros de juegos de apuestas, emisores de tarjetas no bancarias, inmobiliarios, abogados, contadores y otros que contribuyan a este propósito para erradicar compras atípicas.³⁶⁷

El objetivo de limitar transacciones en dólares sufrió modificaciones en diciembre de 2010 por las inconformidades que ocasionó. Los montos de las operaciones en bancos ubicados en zonas turísticas y la franja de la frontera norte fueron ampliados de 7 mil a 14 mil dólares mensuales por la cantidad de transacción.³⁶⁸ Las principales críticas sobre la materia mencionan que estas iniciativas continuarán supervisando y controlados sólo a

³⁶⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión; Ley General de Organizaciones y actividades auxiliares de crédito; Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; de Uniones de Crédito; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y Ley para regular las agrupaciones financieras, 26 de agosto de 2010.

³⁶⁷ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos al Código Fiscal de la Federación, 26 de agosto de 2010.

³⁶⁸ “Hacienda flexibilizará operaciones en dólares”, *El Universal*, 03 de diciembre de 2010.

quienes se encuentran en el sistema recaudatorio, sin tomar en cuenta a quienes obtienen sus ingresos de la economía informal o quienes operan en la ilegalidad.³⁶⁹

Como otro paso en la materia, el 8 de noviembre de 2011, la Comisión Nacional bancaria y de Valores y el Consejo de la Judicatura Federal firmaron un convenio para solicitar y entregar información sobre cuentas financieras, contratos e inversiones de los jueces y magistrados federales en su carácter de usuarios de las instituciones de crédito. Esta medida pretende evitar actividades ilegales como enriquecimiento ilícito, manejo de recursos de dudosa procedencia, corrupción e impunidad dentro del Poder Judicial.

Esta medida responde a los numerosos cuestionamientos que el gobierno federal realizó desde el 2008 contra los jueces por no reconocer evidencias científicas relacionadas con el uso de armas. Diversos casos de corrupción fueron encontrados en funcionarios de la Judicatura Federal por vínculos con casinos, concesión de amparos para su apertura irregular y enriquecimiento ilícito.³⁷⁰ Estos ejemplos muestran que aún existen pendientes para contrarrestar los efectos negativos del “lavado” de dinero. Si bien existen iniciativas legales en la materia, aun falta consolidar su aplicación por lo que las acciones en esta materia aún son limitadas ante la magnitud del fenómeno.

3.2.3.7. Cooperación internacional

La cooperación, en cuanto a políticas de protección se refiere, durante la administración de Felipe Calderón es amplia. Con la Policía Federal de Argentina, la PGR firmó acuerdos para especializar a personal antinarcoóticos de ese país con sus homólogos mexicanos y trabajar de manera conjunta. Esta colaboración surge en un contexto de sospecha de que miembros de carteles mexicanos estén operando desde el territorio argentino. Por otra parte, México apoyó un seminario impartido en la cancillería mexicana con 20 funcionarios de América Latina y el Caribe para la adopción de un tratado sobre comercio de armas.³⁷¹

Con Estados Unidos, en diciembre de 2009, se anunció la apertura de una oficina de implementación de la Iniciativa Mérida en el Distrito federal.³⁷² En ella, funcionarios de ambos países trabajarán de manera conjunta para dar seguimiento a los programas de la IM y desarrollarán nuevas estrategias para enfrentar los retos compartidos. La cooperación no sólo es técnica, logística y de equipo, sino que implica la instrumentación de reformas

³⁶⁹ “Reprueban especialistas plan contra el lavado de dinero en México”, *Excélsior*, 25 de enero de 2011.

³⁷⁰ Verónica Mondragón, “Echarán lupa a fondos de jueces”, *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

³⁷¹ “Buscarán convenio para reducir tráfico de armas”, *El Financiero*, 18 de junio de 2009.

³⁷² “Abre Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida”, SRE, Comunicado No. 267, 31 de agosto de 2010, (Consulta: 12 enero de 2011), en: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/28/1/images/pdf/Boletin_apertura_OBS.pdf

judiciales, penales y de procuración de justicia; refuerzo de la administración de las prisiones, así como intercambio de información de inteligencia y migratoria en “tiempo real” como pasaportes, visas, tarjetas de residencia permanentes, credenciales de transporte y otros documentos fronterizos. Este intercambio pretende realizarse por medio de equipos y estándares biométricos de vigilancia, así como sistemas compartidos de entradas y salidas y otros movimientos fronterizos.

La participación de autoridades estadounidenses en México incrementó a niveles sin precedentes no sólo en el ámbito federal, sino también a nivel estatal y municipal. Destaca la presencia de instructores huéspedes con objeto de proporcionar capacitación a personal de diversas Secretarías, Instituciones Gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La capacitación incluye diversos temas en cuanto a reformas judiciales, apoyo para la adecuación continúa del marco para la seguridad y justicia, y el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada, capacitación policial en derechos humanos, cultura de la legalidad, así como en cuestiones operativas y manejo de software proporcionado por medio de la Iniciativa a algunas instituciones.³⁷³

Dentro del fortalecimiento institucional, personal de la SSP recibió una gran gama de cursos de: fotografía digital básica; entrevistas en materia de violación; identificación de vehículos robados; técnicas de investigación financiera, de entrevista e interrogatorios; “lavado” de dinero; entrenamiento en técnicas de investigación básica para las Unidades Especiales e Investigación y Seguridad Cibernética; identificación y recolección de evidencia digital y cibercriminal; capacitación forense en ciber-crímenes y computación; protección de personas importantes, así como aplicación de la ley. Además, funcionarios de esta Secretaría recibieron entrenamiento en técnicas médicas y tácticas; detección e interceptación de contrabando y entrenamiento en el Sistema de Posicionamiento Global (GPS).³⁷⁴

Funcionarios de SSP participaron en el curso de investigación de secuestros en la Academia Internacional de Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés), con sede en El Salvador.³⁷⁵ Asimismo, hubo participación en el Congreso sobre formulación de políticas en materia de seguridad comunitaria, organizado por el Departamento de Policía de Miami. Mandos medios recibieron capacitación en la Academia Nacional de Formación

³⁷³ Iniciativa Mérida, Avances registrados en febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre noviembre y diciembre de 2010 y enero de 2011, *op.cit.*

³⁷⁴ El Sistema de Posicionamiento Global (GPS) es un sistema basado en el espacio de navegación por satélite que proporciona información de ubicación todo el tiempo, en cualquier lugar. Es mantenido por el gobierno de Estados Unidos y es de libre acceso por cualquier persona con un receptor GPS. El programa es de gran utilidad para los usuarios militares, civiles y comerciales en todo el mundo.

³⁷⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual septiembre 2011”, *op.cit.*

Policial de San Luis Potosí y Comandantes de la PF recibieron el curso sobre el nuevo sistema de justicia penal en dicha academia.

La capacitación policial también fue en materia de Derechos Humanos, cultura de la legalidad así como en cuestiones operativas y manejo de software proporcionado por medio de la iniciativa a algunas instituciones.³⁷⁶ Dicha capacitación fue impartida por fiscales del Departamento de Justicia de EUA y personal del FBI, la Administración Federal contra las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Impuestos Internos (IRS), así como expertos mexicanos. La SSP también celebró acuerdos con el Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC, por sus siglas en inglés) para impartir educación en materia de cultura de la legalidad a la Policía Federal, en todos los niveles de mando.

La Policía Federal Ministerial recibió el curso de Detención de Fugitivos impartido por los *US Marshals*. Asimismo, personal de la PF participó en cursos de capacitación, sobre Operaciones Rurales impartido por instructores de la Policía Nacional de Colombia, atención paramédica, técnicas de protección y tácticas contra emboscadas, técnicas de investigación de incidentes relacionados con explosivos.

Elementos del Grupo de Operaciones Especiales (GOPES) de la PF fueron capacitados como Negociadores del Equipo Especial de Respuesta del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés), en Los Ángeles, California. Personal de GOPES recibió un Curso Táctico para manejo de crisis, sobre capacitación paramédica y sostuvo reuniones con elementos del Equipo de Respuesta Especial (SRT) de ATF para intercambiar experiencias en materias de interés para ambas corporaciones.

El Gobierno de Estados Unidos proporcionó un total de 110 instructores, así como 121 procedentes de Colombia, España, Canadá, Holanda y República Checa, para la impartición de cursos en la Academia Superior de Seguridad Pública en San Luis Potosí. Los cursos impartidos a los nuevos elementos de la Policía Federal incluyeron metodología de la investigación, inteligencia estratégica, inteligencia operativa, análisis táctico, preservación de la escena del crimen, cultura de la legalidad, ética y valores, Derechos Humanos, entrevista policial y uso legítimo de la fuerza. Asimismo, 236 mandos medios y superiores recibieron cursos sobre gestión operativa, con la participación de 28 expertos procedentes de diversas agencias policiales de los Estados Unidos. Otro grupo de 42 mandos superiores recibieron un Curso de Alta Dirección en la Academia del FBI en Estados Unidos, así como en Colombia, Canadá y en el Distrito Federal.³⁷⁷

³⁷⁶ Avances de la Iniciativa Mérida, "Avance mensual octubre de 2011", *op.cit.*

³⁷⁷ Manrique Gandaria, "Se incorporarán a la PFP 896 policías egresados de la Academia Superior de SLP", *El Sol de México*, 9 de enero de 2010.

En cuanto a seguridad penitenciaria, desde 2009 personal de la SSP recibió entrenamiento y ese mismo años se graduó la primera generación de funcionarios penitenciarios. En 2010 inició el curso de formación de funcionarios penitenciarios en Santa Fe, Nuevo México y concluyó el ciclo de cursos para investigadores básicos y el desarrollo de formadores en la academia de San Luís Potosí. Funcionarios del sistema penitenciario federal mexicano recibieron capacitación sobre el nuevo sistema penitenciario federal. Instructores penitenciarios se graduaron de la Academia Correccional de Nuevo México (NMCA).³⁷⁸ Además, hubo capacitación sobre transporte de prisioneros en el Departamento Correccional de Colorado,³⁷⁹ Curso de Desarrollo para Líderes Correccionales”, que se celebró en el Complejo Penitenciario de Beaumont, Texas,³⁸⁰ clasificación penitenciaria en el Departamento Correccional de Colorado³⁸¹ y vigilancia policial dirigida.³⁸²

Asimismo, la Academia Penitenciaria de Xalapa, Veracruz recibió equipo de entrenamiento para la que fue empleado en la formación de los nuevos funcionarios penitenciarios de México.³⁸³ Con el apoyo de la Iniciativa Mérida fueron entrenados y certificado más de 160 instructores y 72 funcionarios penitenciarios recibieron entrenamiento especializado en el sistema para clasificación de internos.³⁸⁴ A partir de ello, se tiene previsto continuar con la capacitación en otros lugares del país.

La PGR y SSP participaron en curso de investigación sobre delincuencia organizada, tráfico de personas y “lavado” de dinero impartido por fiscales del Departamento de Justicia estadounidense, personal del FBI, la Administración Federal contra las Drogas (DEA) y el Servicio de Impuestos Internos (IRS), así como expertos mexicanos.³⁸⁵ Dentro de los cursos impartidos a personal de la PGR, los cuales generalmente tuvieron duración de algunas semanas, se encuentran: fotografía digital básica; contraterrorismo; seguridad cibernética; manejo de crisis y atención a las víctimas del tráfico de personas, formación de formadores; técnicas de entrevista, seguridad y supervivencia; abogacía oral y el sistema acusatorio; identificación de situaciones laborales relacionadas con el estrés traumático, ansiedad, depresión, suicidio y abuso de sustancias.³⁸⁶ Asimismo, personal de PGR y del Servicio de Administración y Enajenación

³⁷⁸ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances febrero y marzo de 2010”, *op.cit.*

³⁷⁹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual junio de 2010””, *op.cit.*

³⁸⁰ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual agosto de 2010”, *op.cit.*

³⁸¹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual junio de 2010”, *op.cit.*

³⁸² Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual abril de 2011”, *op.cit.*

³⁸³ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances octubre - diciembre de 2009, noviembre, diciembre de 2010 y enero 2011”, *op.cit.*

³⁸⁴ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual diciembre de 2010”, *op.cit.*

³⁸⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual septiembre de 2010”, *op.cit.*

³⁸⁶ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual febrero de 2010”, *op.cit.*

de Bienes (SAE) asistieron a Washington, D.C. para tomar un curso sobre “lavado” de dinero y administración de bienes incautados.

La capacitación sobre cadena de custodia fue destinada a funcionarios de PGR, AFI, SSP y SEDENA. Dicho curso también fue impartido a funcionarios judiciales del Distrito Federal y del Estado de Sonora, así como a policías del estado de Hidalgo.³⁸⁷ Elementos de la SSP, PGR, SEDENA y SEMAR asistieron a un curso en Alabama sobre técnicas de investigación de incidentes relacionados con explosivos. Los cursos impartidos hacia la SSP, SEDENA y PGR incluyeron administración avanzada. Asimismo, recibieron el curso de “formación de formadores” sobre el sistema de rastreo de armas de fuego *E-Trace* para rastrear el origen de las armas de fuego decomisadas en México.³⁸⁸

Personal de PGR y SSP recibió curso sobre entrevistas e interrogatorios en Colombia; capacitación avanzada en polígrafo, violencia sexual, investigación criminal, drogas, manejo evasivo, investigación criminal, procesamiento e identificación de drogas, e identificación de autos robados.³⁸⁹ Por su parte, personal de la PGR recibió asistencia técnica por parte del Programa Internacional de Asistencia para Capacitación en Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés), dependiente del Departamento de Justicia de Estados Unidos.³⁹⁰

Los cursos dirigidos hacia personal de PGR consisten en la identificación de elementos fraudulentos; identificación de drogas naturales y sintéticas, precursores y herramientas utilizadas en su elaboración; investigación sobre tráfico de personas; investigación criminal; “lavado” de dinero; seguridad financiera; juicios orales; administración de escenarios criminales; fotografía digital básica; formación de formadores; técnicas de interrogación; contraterrorismo; seguridad cibernética; técnicas de entrevista, seguridad y supervivencia; abogacía oral y el sistema acusatorio. Adicionalmente, la Procuraduría General de la República recibió asesoría de Estados Unidos en materia de administración laboral para reducir casos de corrupción, costos médicos, ausentismo laboral, mejorar la productividad y la moral de los funcionarios.

En cuanto a equipo, laboratorios de Sistemas Integrados de Identificación Balística (IBIS, por sus siglas en inglés) fueron entregados a la PGR para ser utilizados en los laboratorios forenses de la dependencia. Dicho sistema permite vincular las armas utilizadas en distintos escenarios criminales.³⁹¹ La PGR recibió varias máquinas IBIS que

³⁸⁷ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances junio, agosto de 2010, mayo, junio 2011”, *op.cit.*

³⁸⁸ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual noviembre de 2010”, *op.cit.*

³⁸⁹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances junio, agosto de 2010, mayo, junio 2011”, *op.cit.*

³⁹⁰ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual noviembre de 2011”, *op.cit.*

³⁹¹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance octubre-diciembre de 2009”, *op.cit.*

se encuentran distribuidas en diferentes regiones del país, así como vehículos blindados.³⁹²

Funcionarios de la Fiscalía Especializada contra la Violencia y Trata de Personas de la PGR, así como representantes de la CNDH participaron en la conferencia sobre víctimas y testigos que se celebró en Colombia. Los temas que se abordaron fueron: recursos disponibles para las víctimas de crímenes, cómo asegurar la presencia en los juicios y la seguridad de los testigos. Personal de la PGR también recibió cursos sobre administración laboral para reducir posibles casos de corrupción, abatir los costos médicos, el ausentismo laboral, mejorar la productividad y la moral de funcionarios.³⁹³

La PGR, el Departamento de Justicia de Estados Unidos y el U.S. Marshals Service organizaron en Puebla un “simposio sobre la seguridad del sector justicia”, en el que participaron ministerios públicos federales, jueces, policías, funcionario penitenciarios, legisladores, miembros de la CNDH y organizaciones no gubernamentales.³⁹⁴ Asimismo, la Unidad de Servicios Periciales de la PGR recibió asistencia técnica para el desarrollo de políticas y procedimientos de certificación de acuerdo a la clasificación ISO (Organización Internacional para la Estandarización, por sus siglas en inglés).³⁹⁵

En materia judicial, las instituciones mexicanas recibieron asesoría. Expertos estadounidenses presentaron conferencias en diversas partes del país. Jueces federales y expertos legales estadounidenses brindaron asesoría sobre las reformas al Código de Procedimientos Penales y al sistema de justicia, en general. Funcionarios de PGR y AFI recibieron un curso de capacitación en juicios orales impartido por un Juez Federal del Distrito de Utah.³⁹⁶ La capacitación en cuanto a juicios orales también fue impartida a elementos de PF y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como de la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia (CONATRIB).³⁹⁷

Fiscales y futuros jueces en México participaron en talleres auspiciados por Iniciativa Mérida (IM) sobre las herramientas y los aspectos básicos de los juicios orales. Investigadores mexicanos, apoyados por la IM se encuentran monitoreando la instrumentación de la reforma del sistema de justicia penal en diversos estados. A finales del mes de junio un grupo de ocho profesores de Derecho y representantes de Barras de Abogados mexicanos participaron en un viaje de estudios a Chicago, Illinois, con el objetivo de obtener información acerca de la educación legal y profesional de los

³⁹² Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances agosto - septiembre de 2009”, *op.cit.*

³⁹³ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances junio y agosto de 2010”, *op.cit.*

³⁹⁴ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual agosto de 2010”, *op.cit.*

³⁹⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances agosto, septiembre y noviembre de 2010”, *op.cit.*

³⁹⁶ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual junio de 2010”, *op.cit.*

³⁹⁷ *Ídem.*

abogados, así como del sistema legal estadounidense, con miras a la instrumentación del sistema de justicia penal en México.³⁹⁸

Policías estatales recibieron cursos sobre investigación de escenarios criminales; la reforma judicial; cadena de custodia; y atención a víctimas y testigos. Para el caso específico de Chihuahua la participación sobre la reforma incluye a expertos legales del gobierno estadounidense, de la Barra Mexicana de Abogados, del Colegio de Abogados, del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua, de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), del Centro Estatal para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, de la Universidad Autónoma de Chihuahua y miembros de la sociedad civil.³⁹⁹

Servidores de instituciones policiales de los estados de Nuevo León, Chihuahua, Coahuila han recibido cursos sobre Cultura de la Legalidad. Funcionarios de PGR de Nuevo León participaron en un curso sobre el papel de los Ministerios Públicos en el nuevo sistema de justicia penal, con particular énfasis en el respeto a los Derechos Humanos en las investigaciones criminales. Defensores públicos de dicho estado recibieron curso sobre litigios orales. Otros estados de la República en donde se impartió esta capacitación fueron Mérida, Mexicali, DF, Monterrey y Oaxaca.

La policía de Baja California participó en un taller sobre conducta policial y ética, preservación de escena del crimen y técnicas básicas de investigación. Oficiales de la Policía del Estado de Nuevo León recibieron un curso sobre el nuevo sistema de Justicia Penal. Personal de la Policía Estatal de Chiapas, Puebla y Nuevo León recibió capacitación para combatir el tráfico de personas y la defensa y protección de los derechos de las víctimas.⁴⁰⁰

Elementos de la policía estatal de Hidalgo recibieron capacitación sobre cómo investigar un escenario criminal, preservar la evidencia y garantizar la cadena de custodia. Este último estado también recibió asistencia técnica para implementación de la reforma de justicia penal. Asimismo, los estados de Oaxaca, Baja California, Durango, Hidalgo y Morelos recibieron apoyo para mejorar sus respectivos centros de justicia alternativa.⁴⁰¹

El apoyo consistió en herramientas para evaluar y monitorear la calidad de los servicios otorgados por los mediadores, en particular y los centros en general.⁴⁰² El Gobierno del Estado de Morelos inauguró la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes (UMECA), que recibió asistencia técnica y capacitación en procedimientos

³⁹⁸ *Ídem.*

³⁹⁹ Avances de la Iniciativa Mérida, "Avances febrero de 2011", *op.cit.*

⁴⁰⁰ Avances de la Iniciativa Mérida, "Avances octubre de 2011", *op.cit.*

⁴⁰¹ Avances de la Iniciativa Mérida, "Avances septiembre de 2010", *op.cit.*

⁴⁰² Avances de la Iniciativa Mérida, "Avance enero de 2011", *op.cit.*

previos al juicio, por parte de la Iniciativa Mérida. De esta manera se conformó la primera unidad en su tipo en todo México y América Latina.⁴⁰³

El Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC por sus siglas en inglés) ha tenido una participación importante en la capacitación. Este centro asesoró a las policías estatales de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León para el desarrollo de sus programas educativos en materia de cultura de la legalidad. La capacitación está pensada para instruir a futuros cadetes y otros agentes de policía. Incluso, dichos estados se han fijado el objetivo de brindar cursos en cultura de la legalidad a todos sus policías para el 2012. En febrero de 2011, NSIC organizó un taller sobre cultura de la legalidad en donde participó personal de la Contraloría General del Distrito Federal, otros contralores y ciudadanos. En la Ciudad de México, NSIC realizó un seminario con el propósito de crear redes entre líderes de las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.⁴⁰⁴

En los diversos cursos, talleres, conferencias y seminarios de capacitación sobre las reformas judiciales han participado organizaciones de la sociedad civil, de la academia y directores estatales de las principales empresas de medios del país. México Unido Contra la Delincuencia, organización de la sociedad civil, recibió fondos de la Iniciativa Mérida para promover la Cultura de la Legalidad en distintos sectores educativos, así como en la Policía del Distrito Federal.⁴⁰⁵ El Centro de Justicia Alternativa de Mexicali, Baja California, también recibió asistencia técnica para desarrollar un Sistema de Administración y Control de Calidad que le permita mejorar su capacidad para atender a la comunidad en el marco del nuevo sistema de justicia penal, así como alcanzar la certificación ISO.⁴⁰⁶

En cuanto a equipo tecnológico, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) recibió, a finales de 2010, *software* y *hardware* para ampliar sus capacidades en la detección de operaciones y transacciones bancarias, procesar mayores volúmenes de información, así como fortalecer las investigaciones relacionadas con el “lavado” de dinero.⁴⁰⁷ Asimismo, funcionarios del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) de PGR recibieron *hardware* y *software* para fortalecer sus bases de datos y sistemas Informáticos.⁴⁰⁸ Los días 1 y 2 de febrero de 2011, elementos de la PGR participaron en una conferencia en la que dialogaron con Fiscales de Distrito

⁴⁰³ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance febrero de 2011”, *op.cit.*

⁴⁰⁴ *Ídem.*

⁴⁰⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance enero de 2011”, *op.cit.*

⁴⁰⁶ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual junio de 2011”, *op.cit.*

⁴⁰⁷ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual noviembre de 2010”, *op.cit.*

⁴⁰⁸ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual febrero de 2011”, *op.cit.*

estadounidenses acerca de diversas iniciativas transfronterizas para fortalecer la cooperación en materia judicial y las instituciones de Procuración de Justicia.⁴⁰⁹

En la semana del 14 al 18 de febrero de 2011 (INCIPE) la SSP recibió equipos tecnológicos para conformar el Registro Nacional de Policial. En ese mismo periodo, personal técnico de la PGR, la SSP, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Instituto Nacional de Migración (INAMI) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), recibieron capacitación para utilizar, mantener y mejorar el equipo de tecnologías de la información que dichas dependencias han recibido en el marco de la Iniciativa Mérida.⁴¹⁰

El Instituto Nacional de Ciencias Penales también ha participado activamente desde el 2009 en la impartición de cursos a elementos de las policías estatales y municipales, jueces, ministerios públicos, profesores, investigadores sobre las “nuevas herramientas para combatir la delincuencia organizada”, “el nuevo marco legal contra el narcotráfico”, la “introducción a las habilidades de la abogacía oral” y “el papel del Ministerio Público en el sistema acusatorio”. La capacitación se ha realizado en diversas ciudades como Ciudad Victoria, Nuevo León, Campeche, Morelia, Hermosillo, Ciudad de México, Cancún, Villahermosa, Cuernavaca, Culiacán, Pachuca, Guanajuato, Toluca, Chihuahua, Mexicali, San Luis Potosí, Querétaro, Aguascalientes, Saltillo, Chilpancingo, Durango, Colima, Chiapas, La Paz, Tepic, Durango, Puebla y Oaxaca.⁴¹¹

Con objeto de mantener continuidad en la capacitación, desde septiembre de 2010, el INACIPE lanzó el proyecto “Salón de Clases Virtual y Educación-E”, que le permitirá expandir sus cursos y la distribución de los mismos. Asimismo, con apoyo de la IM se desarrolló un guión de video sobre juicios orales para capacitar a jueces, fiscales y defensores públicos de Chihuahua, incluyendo lugares remotos.⁴¹² De esta manera la cooperación con Estados Unidos en materia judicial y penal creció ampliamente durante la administración de Felipe Calderón. Bajo la premisa de que dicha capacitación debe de ser constante, es muy probable que la asistencia de Estados Unidos se prolongue aun mas allá de la Iniciativa Mérida.

En materia de blanqueo de capitales, México y Panamá buscaron diseñar una estrategia conjunta el “lavado” de dinero y el tráfico de armas como parte de los acuerdos de combate regional contra el crimen organizado en Centroamérica.⁴¹³ En noviembre de 2010 la Unidad de Lavado de Dinero de la Policía Federal recibió los primeros equipos

⁴⁰⁹ *Ídem.*

⁴¹⁰ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance octubre 2010, febrero de 2011”, *op.cit.*

⁴¹¹ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances octubre-diciembre de 2009, diciembre de 2009, enero de 2010 y junio de 2011”, *op.cit.*

⁴¹² Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual enero 2011”, *op.cit.*

⁴¹³ Secretaría de Trabajo y Protección Social, Cuarto Informe de Labores, 2010.

informáticos que se acordaron bajo la Iniciativa Mérida con Estados Unidos.⁴¹⁴ Además de las mejoras tecnológicas, la iniciativa contempló la capacitación de funcionarios en investigaciones financieras y la colaboración de agencias estadounidenses, como parte de un proyecto que incluye monitorear tendencias de inversión en propiedades para impedir que se adquieran con recursos ilícitos.

El proyecto contempla la creación de un Registro de Propiedad digitalizado que permitirá el análisis de tendencias de inversión y propiedad, para detectar posibles casos en los que inmuebles sean adquiridos con recursos ilícitos. Ambos gobiernos también desarrollaron un Plan Estratégico contra el Contrabando de Dinero que incluye programas de capacitación para operaciones encubiertas entre entidades financieras y métodos para aumentar el intercambio de información entre ambos países.⁴¹⁵

Como parte de las acciones conjuntas, en México se crearía un “Centro de Fusión” contra el lavado de dinero, en el que participarán diversas dependencias federales como la SHCP y PGR, en colaboración con el Departamento del Tesoro, de la agencia antidrogas (DEA) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) de Estados Unidos. Los trabajos de este centro de fusión deberían coordinarse con la UIF, además de analizar registros, ofrecer recomendaciones para el combate al lavado, e intercambiar información con instituciones financieras. Asimismo, se pretende la entrega de tecnologías encaminadas a la UIF. Estas tecnologías tienen el fin de crear un centro de datos que contará con equipos de análisis forense, para extraer información de aparatos como celulares y discos duros que han sido confiscados en operativos antinarcóticos.⁴¹⁶

Con estos proyectos, ambos países reforzaron la cooperación en materia de capacitación a servidores públicos de la PGR y Aduanas en el uso de contadores automáticos de dinero (conocidos como COBRA), que permiten leer los números de serie de los billetes e identificar el origen de depósitos ilícitos más allá de la frontera o el origen de una transferencia financiera de Estados Unidos a México. También incluye la capacitación a Ministerios Públicos federales en el combate a las operaciones con recursos ilícitos.

Si bien la cooperación en materia de “lavado” de dinero es sumamente importante para reducir el narcotráfico, el enfoque en este rubro continúa dirigiéndose al control externo de Estados Unidos, aunque se sabe que la mayor parte de recursos procedentes de este mercado subterráneo se quedan en dicha nación. Tomando como indicador del

⁴¹⁴ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual noviembre 2010”, *op.cit.*

⁴¹⁵ Silvia Otero, “Autoridades de México y EU vigilarán inversión inmobiliaria”, *El Universal*, 07 de junio de 2010.

⁴¹⁶ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avances, junio, agosto, septiembre de 2010, **Junio**, Septiembre 2011”, *op.cit.*

trabajo realizado para combatir el “lavado” de dinero, dentro de la economía estadounidense se lavó un estimado de 60 mil millones de dólares para finales de 2011. Sin embargo, los decomisos anuales no superan los mil millones.⁴¹⁷ Esto representa una mínima parte de la gran cantidad de recursos lavados en ese mercado. No obstante, las exigencias de Estados Unidos se concentran en frenar las narco remesas en el exterior.

Comparando las cifras de agencias estadounidenses y de la ONU se estima que las organizaciones mexicanas dedicadas al trasiego de droga controlan entre 10 y 30% del valor del mercado en Norteamérica.⁴¹⁸ Esto coloca a México en un papel sumamente importante dentro de ese mercado. Aunque esta posición es histórica, ahora los temores estadounidenses giran en torno a las posibilidades de que el país pueda convertirse en un narco estado la próxima década.⁴¹⁹

Bajo esta retórica, autoridades estadounidenses reconocieron en diciembre de 2011 que sus agentes se infiltraron en el sistema financiero mexicano para investigar el flujo de “lavado” de dinero hacia dicho país. “El New York Times reveló que la DEA ayuda a los narcotraficantes a introducir a México cantidades desconocidas de millones de dólares.” “...incluso depositan el dinero en las cuentas que les designan los mismos narcotraficantes o en otras creadas por el gobierno de Obama.”⁴²⁰ Estas operaciones permiten el “lavado” de dinero en Estados Unidos - transportados incluso en aviones oficiales de ese país-, legalización en la banca estadounidense y regreso a los carteles en México.

El tema causó gran polémica en México y se conjugaron con las estrategias de infiltración implementadas por el vecino país en el flujo de armas, como el operativo Receptor Abierto y Rápido y Furioso. Diputados de todas las fracciones parlamentarias (a excepción de PAN) se pronunciaron en contra de estas acciones y reclamaron a Estados Unidos -como históricamente se ha hecho- inhibir el consumo de drogas en su territorio, regular y frenar el tráfico de armas hacia el país y respetar la soberanía nacional.⁴²¹ A nivel internacional, los gobiernos latinoamericanos también reclamaron la falta de acciones del vecino del norte para frenar el flujo de armas y de dinero al crimen organizado.⁴²²

En cambio, versiones estadounidenses dejaban en claro que las operaciones de la DEA contra el “lavado” de dinero se encontraban “completamente coordinadas con

⁴¹⁷ Jorge Fernández Menéndez, “El dinero sucio se lava en casa”, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

⁴¹⁸ Enciso Froylán, *op.cit.* p. 89.

⁴¹⁹ Doris Gómora, “Barry McCafrey ex zar antidrogas de EU exige frenar narco remesas”, *El Universal*, 18 de enero de 2009.

⁴²⁰ Aurora Vega, “Admiten que la DEA lava dinero”, *Excélsior*, 8 de diciembre de 2011.

⁴²¹ Roberto José Pacheco y Leticia Robles de la Rosa, “Congreso reprueba operativos de la DEA”, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

⁴²² Ivonne Melgar, “Piden discutir regulación de flujo de dinero”, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

México”.⁴²³ Pese a la polémica desatada en México, la cooperación entre ambos países continuó. Lo cierto es que este tipo de experimentos pueden tener éxito o pueden resultar en un fracaso, pero en cualquiera de los dos casos no se ataca de fondo el blanqueo de capitales.

Los esfuerzos para detener el “lavado” de dinero son sumamente importantes dentro de las políticas de protección justamente porque inciden en la capacidad de las organizaciones dedicadas al trasiego de drogas. En este campo, los esfuerzos no son proporcionales a la magnitud del fenómeno. Una vez más, hubo muestras de actuación unilateral por parte de Estados Unidos en la materia. Este tipo de eventos y sus resultados permite cuestionar si realmente existe trabajo conjunto y coordinado de ambos países, y si cada uno de ellos se encuentra realizando lo suficiente en su jurisdicción nacional. En México se ha avanzado en algunas normas pero aún falta la aprobación de leyes importantes en la materia. En Estados Unidos, los decomisos de dinero “lavado” no indican que se esté atacando de fondo el problema. Además, las grandes instituciones financieras no suelen ser sancionadas por estas prácticas, ya que sólo se ha logrado sancionar a algunos empleados por casos de corrupción.⁴²⁴

En este sentido, es imperante aplicar alternativas regulatorias y de mercado que sean eficaces para contrarrestar y detener los cientos de millones de dólares antes de que salgan de Estados Unidos. Uno de los rubros principales de políticas para enfrentar de una manera diferente al narcotráfico, resultaría al perfeccionar estas medidas para crear candados al “lavado” de dinero vinculado con el delito.

Es necesario fortalecer la capacidad de investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita en ambos países; seleccionar a personal profesional y con experiencia necesaria que coordine y vigile las acciones entre las instituciones públicas y privadas; y crear los cuadros de especialistas necesarios, para vigilar e investigar los actos de “lavado” de dinero. Debido al alto nivel de complejidad técnica financiera, es pertinente brindar seguridad y reforzar la vigilancia a este personal, que se encuentra altamente vulnerable ante estas actividades. En suma, se requiere un cambio tanto en el discurso como en la práctica para combatir el narcotráfico por medio de estrategias más incluyentes y eficaces para prevenir y detener el “lavado” de dinero. Estas acciones representan una alternativa potencial para reducir la violencia y limitar las acciones vinculadas con la delincuencia organizada.

⁴²³ *Ídem.*

⁴²⁴ Jorge Fernández Menéndez, “El dinero sucio se lava en casa”, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

3.2.4. Políticas de Contención

Las políticas de contención como instrumento coercitivo comprenden la proyección de la fuerza estatal para velar el cumplimiento de los ordenamientos legales. La intervención militar es un factor determinante en la ejecución de estas políticas pues estas implican la defensa militar con objeto de conseguir seguridad territorial. La actuación policial también es importante para el combate contra el narcotráfico. En esta vertiente, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 plantea reforzar las acciones conjuntas realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) como instituciones cuya naturaleza implica la fuerza estatal.⁴²⁵

La cooperación con otros Estados resulta importante sobre todo en cuanto a la colaboración de las fuerzas armadas en materia de intercambio de información en tiempo real, en materia de inteligencia y de capacitación. No obstante, las reticencias en cuanto a la integración en áreas de seguridad y defensa derivan principalmente de la persistencia de la soberanía en cuanto a decisiones sobre el uso del ejército y las cuestiones de defensa en general. La tradición mexicana en materia de política exterior en este sentido permite aventurar que México no participará en un sistema de seguridad que implique intervención directa de las fuerzas armadas de Estados Unidos en territorio nacional.

3.2.4.1. Objetivos e instituciones encargadas

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el narcotráfico es considerado como una de las manifestaciones más violentas del crimen organizado. Este delito, además de generar inseguridad y violencia, desafía al Estado y se convierte en una fuente de amenaza para la seguridad nacional. Por ello, “el Estado no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance”.⁴²⁶

El objetivo número ocho del PND en materia de crimen organizado contempla cuatro estrategias:

Objetivo No. 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

⁴²⁵ Secretaría de Seguridad Pública, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.

⁴²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op.cit.*, p. 46 y 58.

8.1. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.

Estos objetivos se complementan con los de seguridad, que en general proponen:

a) Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas incluyendo la mejora de los salarios, modernización de equipo y capacitación de su personal, y b) Fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes y en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 mantiene al ejército en el desempeño de las actividades tradicionales en materia de narcotráfico. Además, la directiva de la SEDENA enfatiza el enfoque militar para enfrentar con mayor eficacia a los grupos armados que pretendan desestabilizar la infraestructura del país y fortalecer las capacidades del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Este último documento establece para el año 2012 realizar un total de 168 operaciones de alto impacto (28 anuales), dirigidas a la erradicación de enervantes.⁴²⁷ En este sentido existe un enfoque cuantitativo basado en el número de operativos que se realizan. La novedad consiste en el desempeño de las actividades contra la delincuencia organizada coadyuvando con otras autoridades en materia de seguridad mediante la conformación de unidades mixtas compuestas por la PF, policías fronterizas y estatales.

En cuanto a la Marina, el Programa Sectorial de Marina Nacional 2007-2012 establece como meta sexenal realizar 8158 operaciones contra la delincuencia organizada para el 2012.⁴²⁸ En este sentido, el principal objetivo para la SEMAR consiste en participar en los operativos de alto impacto en los diversos estados costeros del país para combatir de manera frontal a la delincuencia organizada, así como mantener una presencia más efectiva y permanente en los litorales y mares nacionales. Por su parte, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 tiene como objetivo incrementar la presencia y efectividad policial y combatir frontalmente el fenómeno delictivo en coordinación con otras instituciones de los tres órdenes de gobierno y con la participación de la sociedad civil en

⁴²⁷ SEDENA, Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, *op.cit.*, p. 16 y 30.

⁴²⁸ Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Marina 2007-2012, *DOF*, 21 de enero de 2008 (Cuarta sección).

cuanto a la presentación de denuncias sobre actividades ilícitas.⁴²⁹ Dentro de los operativos conjuntos, cada institución tiene objetivos bien delimitados.⁴³⁰

3.2.4.2. Ejército

La administración de Felipe Calderón Hinojosa ordenó, como las anteriores, la continuidad en la participación del Ejército en estas actividades antinarcóticas. Esta actuación se fortaleció y expandió como se verá a continuación. Hasta antes del 28 de noviembre de 2006, la erradicación por fumigación aérea la estaba realizando PGR. Sin embargo, por mandato presidencial, el 28 de febrero de 2007 la PGR y la SEDENA firmaron un convenio para la transferencia de bienes empleados para el combate al narcotráfico y la fumigación. De esta manera, la SEDENA asumió la responsabilidad total en la ejecución de estas operaciones “de alto impacto”.⁴³¹

El 11 de diciembre de 2006, recién iniciada la administración, el gobierno anunció la Operación Conjunta Michoacán para enfrentar la delincuencia en ese estado. Las cifras que justificaron el operativo referían que el 30% de los más de 2000 asesinatos relacionados con el crimen organizado en el 2006 se registraron precisamente en ese estado.⁴³² El gobierno desplegó en esta operación alrededor de 6 mil 784 elementos militares, marinos y policiales para trabajar de manera conjunta.⁴³³

⁴²⁹ SSP, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Noviembre de 2008 y Mensaje del Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, p. 7, (Consulta: 22 de diciembre de 2008), en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>

⁴³⁰ La SEDENA debe realizar tareas de reconocimiento aéreo, erradicación de plantíos ilícitos y establecimiento de puestos de control para el acotamiento de las actividades de tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios de las regiones catalogadas como de alta incidencia en cultivos en diferentes estado del país. La Marina debe realizar reconocimientos, aseguramientos y detenciones (específicamente en las costas) para evitar el tráfico de enervantes. La SSP tiene la misión de instalar puntos de control, revisión en carreteras y caminos secundarios, generación de inteligencia operativa, además de la ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas. Por su parte, la PGR tiene a su cargo la ejecución de órdenes de cateo y órdenes de aprehensión. Presidencia de la República, “Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán”, 11 de diciembre de 2006.

⁴³¹ La entrega física de los bienes comenzó el 6 de abril de 2007 comprendiendo Bases principales de erradicación ubicadas en: Culiacán, Sinaloa; Uruapan, Michoacán; Chilpancingo, Guerrero; Oaxaca, Oaxaca y Guadalajara, Jalisco. Bases secundarias de erradicación: Choix y San José del Llano, Sinaloa, Guadalupe y Calvo, Chihuahua (El Zorrillo), el Caracol, Guerrero y Coalcomán, Michoacán; 50 Helicópteros Bell 206, 8 Aviones Cessna; 3 Tanques estacionarios para almacenamiento de turbosina, 21 auto tanques para transporte y suministro de combustibles de aviación y vehículos terrestres diversos; Recursos financieros para mantenimiento de aeronaves, vehículos e instalaciones; Inventarios, refacciones de helicópteros Bell 206 y aviones Cessna 206, tanques estacionarios; equipo de computo, de comunicación, mobiliario y herbicida.

⁴³² “El Gobierno mexicano inicia una gran operación antidrogas en Michoacán”, *El Mundo.es*, 11 de diciembre de 2006.

⁴³³ Sergio Javier Jiménez, “Anuncian Operación Conjunta Michoacán”, *El Universal*, 11 de diciembre de 2006.

La Operación Conjunta Michoacán significó la primera de una serie de movilizaciones militares en diversas partes del país. El entonces Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez anunció de manera paralela a la operación conjunta Michoacán, que “La batalla contra el crimen organizado apenas comenzaba y tomaría tiempo”.⁴³⁴ Así, desde el inicio de la administración, el Gobierno Federal resaltó su discurso de “mano firme” contra la delincuencia.

Esta primera operación marcó claramente un mayor despliegue de elementos del Ejército. La SEDENA aportó 4, 260 elementos; la Marina 1, 054 elementos de infantería; la SSP 1,420 elementos (900 elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo, 300 elementos de seguridad regional de la Policía Federal Preventiva; y 220 elementos de Unidades de Inteligencia y Operación de la Agencia Federal de Investigación) y, finalmente, la PGR participó con 50 elementos.⁴³⁵ Comparando las cifras, la participación del Ejército en los operativos contra la delincuencia organizada fue la más destacada.

Con el objeto de incrementar la eficacia en la consecución de los objetivos, la SDN otorgó mayor libertad de acción a los Comandantes para realizar las operaciones en forma descentralizada. De esta manera, los mandos territoriales pueden concebir, planear y conducir las operaciones atendiendo a su la problemática particular de sus respectivas jurisdicciones. El 9 de mayo de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia determinando que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada pueden actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Esta jurisprudencia implica la participación de estas instituciones para efectos de restauración del orden público, así como para enfrentar al crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad de la nación.⁴³⁶

En la actividad conjunta con las Fuerzas de Seguridad Pública, para el 2011 se habían instalado 944 bases con un efectivo de 21 939 militares, y 6 765 civiles, con apoyo de 2 129 vehículos militares.⁴³⁷ La presencia militar fue más notoria en revisiones en hangares, bodegas, compañías de mensajería y paquetería, estaciones ferroviarias, así como en terminales de autobuses y terminales marítimas.

Los vínculos entre SEDENA se diversificaron tanto con instituciones de seguridad pública, como con los gobiernos estatales. Para ello fueron creados 32 Grupos de Coordinación y Consejos de Seguridad Pública. También incrementó su actividad en

⁴³⁴ *Ídem.*

⁴³⁵ Presidencia de la República, “Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán”, *op.cit.*

⁴³⁶ Por decreto presidencial, el 09 de mayo de 2007 se crea el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, que intervendrán, a solicitud expresa de las autoridades civiles, en diversas tareas de seguridad pública. Decreto Presidencial por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, DOF, 9 de mayo de 2007.

⁴³⁷ SEDENA, Tercer y Cuarto Informe de Labores, p. 116 y 120 respectivamente.

cuanto a capacitación. Elementos de la SEMAR y Fuerza Aérea recibieron cursos por parte de personal militar en armas, paracaidismo, aeronáutica, terrorismo, mecánica, electrónica y tripulación de helicópteros, guerra, contrainteligencia, seguridad aérea, fuerzas especiales, operaciones urbanas, entre otros.

Cuadro 10. Indicadores sobre avances de la SEDENA

Fecha	2007	2008	2009	2010	META 2012
Elementos Mensuales	45,723	45,000	48,750	70,864	8158
Operaciones de alto impacto	-	21	51	35	-
Operaciones Regionales	-	25	40	39	-
Personas detenidas	43	14	38	18	-

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Defensa Nacional, Primer Informe de Labores, pp 89-96, Segundo Informe de Labores, pp.109-117, Tercer Informe de Labores, pp. 103-110 y Cuarto informe de labores, pp. 109-117.

El gobierno desplegó diversos operativos conjuntos, permanentes y especiales.⁴³⁸ La presencia de elementos del Ejército se fue expandiendo prácticamente dentro de todo el territorio nacional. Para ello, la SEDENA mantuvo un despliegue mensual promedio de 45, 723 elementos militares durante el 2007, 45 mil elementos en 2008, 48,750 elementos el 2009 y 70 864 elementos hasta agosto de 2010.⁴³⁹ En cuanto al número de operaciones de alto impacto, el ejército realizó en promedio 35 operaciones al año, es decir, una cantidad mayor a 28, que fueron las operaciones propuestas para cada año al inicio de la administración.

De esta manera, las fuerzas militares intensificaron sus actividades en materia antinarcóticos, sobre todo en el rubro de las acciones contra la delincuencia organizada. El Ejército mantuvo una fuerte presencia en las áreas de alta incidencia delictiva no sólo apoyando a las instituciones policiales federales y estatales. De hecho, la participación del Ejército incrementó paulatinamente hasta llegar a encabezar el combate al crimen organizado.

⁴³⁸ Otras operaciones conjuntas desplegadas durante el primer año de gobierno se realizaron en Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa), Nuevo León-Tamaulipas Tijuana, Guerrero y Veracruz; así como otras operaciones permanentes en Jalisco, Aguascalientes. Posteriormente, los operativos abarcaron Nuevo León-Tamaulipas, Chiapas-Campeche-Tabasco, Culiacán-Navolato, Cancún, La Laguna, Torreón – Lerdo- Gómez Palacio y San Luis Potosí. SEDENA, “Primer Informe de Labores, p. 94, (Consulta: abril de 2011), en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/primer_informe_labores.pdf,

⁴³⁹ SEDENA: Primer, Segundo, Tercer y Cuarto informe de labores, (Consulta: abril de 2011), en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/transparencia-y-rendicion-de-cuentas/informes-de-labores>

Elementos de policía estatal y federal quedaron bajo el mando de elementos del Ejército en los estados de Durango y Coahuila, región conocida como la Región de la Comarca Lagunera.⁴⁴⁰ Si bien es un principio se manejaba que la presencia de Ejército sería subsidiaria y temporal hasta que las capacidades de los gobiernos locales se fortalecieran para hacer frente al problema, el mando de las operaciones en elementos militares prolongó el tiempo de poder de las fuerzas armadas en materia antinarcóticos.

Estos elementos llevan a considerar una posible militarización en materia policial. Bajo este concepto, las instituciones militares dominan la organización de la violencia estatal atribuyéndose nuevas funciones, en algunos casos en competencia o en conflicto con las policías estatales.⁴⁴¹ Las principales críticas hacia la militarización resaltan los siguientes elementos:

a) *Relación entre democracia y militarismo.* Si la democracia se sustenta en normas e instituciones que responden a los ciudadanos, los militares no deberían intervenir en cuestiones de seguridad pública, porque ello impide consolidar un régimen de derecho. Considerando que la magnitud del fenómeno delictivo hace necesaria la intervención del Ejército, el fortalecimiento de las instituciones policiales no debería relegarse a segundo plano porque ello conlleva a la prolongación de esta institución en el desempeño de dichas tareas.

b) *Normas constitucionales y legales para la organización del régimen del poder militar en las nuevas democracias y los sistemas de control civil sobre la actuación militar.* La presencia militar y su actuación en materia de narcotráfico han ido en aumento. El gobierno ha otorgado a los militares mayor autonomía en tareas no sólo de combate al narcotráfico, sino en todas las tareas relacionadas con la seguridad pública y la procuración de la justicia. La falta de eficiencia de la PGR y la PF en el desempeño de sus funciones es el principal argumento para otorgar mayores facultades en materia de seguridad pública al Ejército. Este incluso ha convocado a la población a denunciar delitos.⁴⁴²

c) *Ejercicio de recursos humanos y económicos en materia de seguridad interior.* Este inciso refiere la creciente participación de elementos del Ejército dentro de instituciones

⁴⁴⁰ "Militar encabeza combate al crimen en La Laguna", *El Universal*, 03 de mayo de 2011.

⁴⁴¹ Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha, "La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada", en: Alvarado Arturo y Serrano Mónica (Coord.), *Los grandes problemas de México, op.cit.*, p. 229.

⁴⁴² Jesús Aranda, "Asume Sedena ilegalmente la investigación de delitos en BC", *La Jornada*, 21 de enero de 2008.

policiales. La SEDENA ha apoyado a la SSP con recursos humanos y materiales pertenecientes a la tercera Brigada de Policía Militar, para integrar las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva. El primero de abril de 2007, la SEDENA transfirió en apoyo de dicha dependencia 5,326 efectivos militares de la Tercera Brigada de Policía Militar 2,262 efectivos pertenecientes a la tercera y sexta Brigada de Infantería Independiente y Brigada de Infantería Ligera, haciendo un total de 7,588 elementos, dotados con vehículos, armamento, equipo anti - motín y canes, entre otros medios materiales.⁴⁴³

El primero de julio de 2008, mediante el segundo Convenio 2008 (del 1/o. de julio al 31 de diciembre de 2008), la SEDENA apoyó con 2,948 elementos.⁴⁴⁴ Y el primero de enero de 2009, entró en vigor el primer Convenio 2009 (del 1/o. de enero al 30 de junio de 2009), donde se acordó el apoyo de 2,948 elementos. Dicho convenio finiquitó el 30 de junio de 2009 por lo que el personal militar procedió a incorporarse a sus actividades.⁴⁴⁵

De esta manera existe una fuerte presencia militar dentro de las instancias policiales. En cuanto a recursos económicos, el ejército ha recibido un aumento importante de su presupuesto. Este incremento ha permitido mejorar el salario de la tropa a 974.14 pesos mensuales, otorgarles créditos para viviendas y mejores sistemas de protección social. No obstante, dichas prestaciones aún resultan insuficientes justamente porque incrementan tareas que en teoría deberían estar a cargo de otras instituciones. El secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, refirió que pese al incremento del presupuesto, este es “insuficiente para el tamaño del reto que se tiene en materia de seguridad pública”.⁴⁴⁶

d) *Incremento de la participación de las fuerzas armadas en las decisiones sobre las políticas de seguridad pública (diseño y control de personal y de recursos).* La mayor presencia militar es producto de iniciativas del Presidente como de los miembros de las fuerzas armadas que han cabildeado para incrementar su participación en tareas de seguridad pública. Estos aspectos han adquirido mayor visibilidad en el área de seguridad interna. De manera paralela al combate al crimen organizado, el Ejército también ha intervenido en operaciones de inteligencia, contrainsurgencia, control policial y control político. La participación del Ejército en la detención de miembros de organizaciones de narcotraficantes es en esta administración más notoria.

⁴⁴³ SEDENA, Primer Informe de Labores, *op.cit.*, p. 100.

⁴⁴⁴ SEDENA, Segundo Informe de Labores, *op.cit.*, p. 121.

⁴⁴⁵ SEDENA, Tercer Informe de Labores, *op.cit.*, p. 116.

⁴⁴⁶ Leticia Robles de la Rosa, “Critican lento avance en limpieza policiaca”, *Excélsior*, 10 de noviembre de 2011.

En cuanto a la injerencia del Ejército en la política, la propuesta a la Ley de Seguridad Nacional presentada por el Ejecutivo el 23 de abril de 2009 contiene propuestas del sector militar en cuanto a conceder la institución militar la facultad de realizar cateos en persecuciones de flagrancia; detener durante 24 horas a los presuntos culpables y someterlos a interrogatorio; intervenir comunicaciones; disolver concentraciones de vehículos; rastrear y hackear paginas en internet y declarar zonas de excepción para la actuación de las fuerzas militares y eximir las de la responsabilidad de sus actos, salvo que se les acreditaran conductas intencionadas.⁴⁴⁷

La propuesta también otorga al Ejecutivo Federal la facultad para autorizar la presencia de militares y que, “de manera encubierta”, permite declarar estados de sitio o de excepción que suspenden temporalmente las garantías individuales. Si bien la propuesta ha sufrido modificaciones, la diputación del PRI, que primero se opuso a respaldarla, aceptó los cambios propuestos a favor de la SEDENA luego de que el Ejecutivo amenazara con dar a conocer casos contra de actuales gobernadores priístas por su presunta participación en actividades ilícitas. En este sentido la militarización es en el ámbito legal.

En cuanto a recursos, como parte de los incentivos para elevar el nivel de vida de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea se otorgaron 500 pesos adicionales mensuales de compensación técnica al personal de tropa a partir del 1/o. de enero de 2008 y a partir del 1/o. de marzo de 2008 se autorizó un incremento de \$2.00 a las cuotas de las raciones diarias alimenticias para quedar en \$24.50.⁴⁴⁸ A partir del 1° de enero de 2009 el incremento agregado promedio en las percepciones de la tropa ascendió a 56%. Se otorgaron 7 mil créditos hipotecarios alcanzando hasta ese momento 12 mil en el actual gobierno. Con el Programa Integral de Becas para los hijos de los militares en activo, a partir del ciclo escolar 2009-2010 el Gobierno Federal cubriría el cien por ciento de las cuotas de recuperación escolar de bachillerato o universidad.⁴⁴⁹

A partir del primero de enero de 2010, la Compensación Técnica al Servicio, en mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa. Asimismo se otorgaron condecoraciones por Mérito Técnico Militar, Mérito Facultativo, Mérito Docente, Mérito Deportivo 1ª, 2ª clase y Perseverancia desde 15 a 45 años de servicio. Dentro de esta condecoración incluye el Mérito en la Campaña Contra el Narcotráfico de 1ª, 2ª y 3ª clase, que en total incluyó a 8 generales, 23 jefes, 100 oficiales y 108 elementos de tropa.

⁴⁴⁷ Jesús Cervantes, “Ley de Seguridad: los chantajes del Calderonismo”, *Proceso*, 24 de abril de 2009, Numero 1799, p. 11-16.

⁴⁴⁸ SEDENA, Segundo Informe de Labores, *op.cit.*

⁴⁴⁹ Según cifras presentadas para agosto de 2009, el número de registros llegaba a los siete mil alumnos, SEDENA, Tercer Informe de Labores, *op.cit.*

También se otorgaron condecoraciones por el diseño y fabricación de armas para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴⁵⁰

El 19 de febrero de 2011, día del Ejército, el presidente anunció que habría un incremento en las percepciones de los miembros del Ejército, de mil pesos adicionales como compensación técnica, lo cual incrementaría su remuneración en 120% respecto a la percepción al inicio de la administración. Dicha remuneración incluiría a personal de tropa, clases y marinería. Ese aumento se otorgaría también para los subtenientes y tenientes del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicana. Otra de las prestaciones anunciadas fue para los hijos de los militares caídos, quienes tendrían becas y de una pensión vitalicia.⁴⁵¹

Por otra parte, como una medida para contrarrestar la posible corrupción en los elementos de la milicia, a mediados de 2009 se incluyó la figura de traición a las fuerzas armadas en el Código de Justicia Militar. Con ello, los militares que cometieran algún delito serían juzgados por el fuero de guerra.⁴⁵² El cabildeo de los altos mandos de la milicia gira en torno a que no existe un marco jurídico que los proteja, además de que “genera confusión e incertidumbre de los mandos militares, y ello provoca un debilitamiento del ímpetu e iniciativa en operaciones, por la amenaza permanente del fuero militar”.⁴⁵³

Asimismo, existe el reiterado argumento sobre el lento avance que se registra en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia de los estados, así como en la profesionalización policial vinculada al retorno de los militares a sus cuarteles. Esto deja en claro que el retiro del ejército se prolongará varios años.

e) *Indicadores de apego de la actuación militar a la democracia y a los Derechos Humanos.*⁴⁵⁴ La participación de ejército en actividades antinarcóticos ha estado acompañada por diversas denuncias en cuanto a violaciones de derechos humanos. Desde el inicio de la administración de Felipe Calderón en 2007 hasta diciembre de 2011, la CNDH emitió 94 recomendaciones sobre la comisión de violaciones a los derechos humanos por parte de la SEDENA. La cantidad de recomendaciones coincide con los años en los que ha habido un enorme despliegue del Ejército en las calles, es decir: 7 recomendaciones en 2007, 13 en 2008, 30 en 2009, 20 en 2010 y 24 en 2011.⁴⁵⁵ Las

⁴⁵⁰ SEDENA, Cuarto Informe de Labores, *op.cit.*

⁴⁵¹ “Anuncia FCH envío de cuatro batallones más a frontera noreste del país”, *Animal político*, 19 de febrero, 2011, (Consulta: 19 de febrero de 2011), en: <http://www.animalpolitico.com/2011/02/anuncia-fch-envio-de-cuatro-batallones-mas-a-frontera-noreste-del-pais>

⁴⁵² “Castigo a todo militar que delinca: Galvan”, *El Financiero*, 15 de mayo de 2009.

⁴⁵³ Leticia Robles de la Rosa, “Critican lento avance en limpieza policiaca”, *op.cit.*

⁴⁵⁴ Ver también apartado de políticas de protección.

⁴⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, “Recomendaciones 1990 – 2009”, (Consulta: 20 noviembre 2011), en: <http://www.cndh.org.mx/node/15>

principales recomendaciones se refieren a que la institución no está facultada para dichas labores, que se realizan detenciones ilegales de personas civiles en donde se llegan a aplicar técnicas de tortura y que pueden configurar el delito de desaparición forzada.

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU recomendó al gobierno de México considerar el retiro del ejército de las calles en la lucha contra las actividades delictivas en un corto plazo. Según cifras del reporte, las denuncias por violaciones a los derechos humanos por parte de este personal habían aumentado de 182 en el 2006 a 1230 para 2008.⁴⁵⁶ De acuerdo con el mismo informe, en la administración habían desaparecido alrededor de 3 mil personas, incluyendo las víctimas de los levantones ocurridos por la guerra contra el narcotráfico.

La falta de investigaciones oficiales impide definir la exactitud de dicho número. De esta manera, existe un problema en cuanto al acceso a la justicia que se agrava con la falta de coordinación entre las dependencias del gobierno encargadas de investigar los delitos. Además, la gran mayoría de las entidades ni siquiera han tipificado en sus códigos penales el delito de desaparición forzada. Todo lo anterior es inconsistente con el régimen democrático.

f) *Nuevo papel en seguridad pública en la convergencia de objetivos de seguridad nacional y política pública.* Ante un problema de seguridad nacional, el Ejército tiene un papel preponderante en la defensa de la seguridad nacional y pública. Ahora bien el poder alcanzado por las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ha incrementado, toda vez que utilizan armamento de mayor capacidad destructiva. De acuerdo con los análisis de la Oficina de Alcohol Tabaco y Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (ATF) entre los años fiscales 2005-2007, las armas de fuego más utilizadas y decomisadas en México son: pistolas 9 mm, súper pistolas .38, pistolas 5.7 mm, pistolas calibre .45, rifles tipo AR-15, y rifles tipo AK-47.⁴⁵⁷ No obstante, la capacidad armamentística de las organizaciones de narcotraficantes ha ido en aumento.

En años más recientes, el tipo de armamento decomisado en México incluye cohetes anti - arranque M72 y AT4, lanza cohetes RPG-7, lanza granadas MGL 37mm, Fusiles Barret calibre 50, subametralladora FN Herstal Belga (Mata policías), granadas 37 y 40 mm, granadas de fragmentación, incluyendo las armas cortas y fusiles de asalto. Entre enero y noviembre de 2008 incluso se decomisaron cañones, granadas, cohetes y

⁴⁵⁶ ONU, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, Resolución: 1980/20, 31 de marzo de 2011.

⁴⁵⁷ Embajada de Estados Unidos en México, Seguridad y Fronteras, Proyecto "Gunrunner", Washington, D.C., enero de 2008, (Consulta: 10 de julio 2009), en: <http://www.usembassy-exico.gov/textos/st080116eTrace.html>

explosivos.⁴⁵⁸ De hecho, los narcotraficantes han empezado a movilizar aviones Boeing 727, los cuales tienen una capacidad aproximada para transportar hasta 20 toneladas. Se estima que dichos aviones se usan una sola vez, lo que demuestra la capacidad de adquisición de las organizaciones dedicadas al tráfico ilegal de estupefacientes.⁴⁵⁹

La lucha y el combate frontal contra el crimen organizado se convierten entonces en una prioridad para la seguridad nacional. El ejército, resalta su capacidad en esta materia sobre las instituciones policiales. Sin embargo, debe existir un trabajo coordinado para detener el problema y restablecer el orden y la paz pública.

Es importante recordar que los indicios de corrupción no son exclusivos de las instituciones policiales. Elementos de la milicia son susceptibles de ser cooptados por la delincuencia organizada. En este sentido, si bien es importante el incremento de recursos hacia las fuerzas armadas, el fortalecimiento de las instituciones policiales debe cobrar mayor énfasis para no continuar con el mismo argumento en aras de justificar la presencia del ejército en tareas de seguridad pública.

3.2.4.3. Marina

La responsabilidad de la Secretaría de Marina (SEMAR) es la de garantizar la defensa marítima del territorio nacional. Como el tráfico de drogas fluye hacia el interior del país por medio de las rutas marítimas, esta secretaría tiene una labor importante en coordinación con la Administración General de Aduanas (AGA) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).⁴⁶⁰

En los últimos años, la SEMAR ha cobrado importancia en materia antinarcóticos. Sus principales objetivos consisten en efectuar reconocimientos, aseguramientos y detenciones en las costas para evitar el tráfico de enervantes. Sin embargo, elementos de la Marina han incrementado cada vez más su actividad en operativos conjuntos con otras secretarías, en materia de erradicación,⁴⁶¹ aseguramiento y sobre todo, en la detención de integrantes de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.⁴⁶²

⁴⁵⁸ Juan Arvisu Arrijoa, "Cañones entre las armas decomisadas en 2008", *El Universal*, 17 de enero de 2009.

⁴⁵⁹ Eduardo Ortega, "Circulan en México 16.5 millones de armas ilegales", *El Financiero*, 18 de marzo de 2010.

⁴⁶⁰ En administraciones anteriores, el concepto de los operativos de intercepción de drogas implementados por cada una de estas secretarías era "desde su ámbito de competencia". Memoria Sexenal 2001-2006 del Programa Nacional para el Control de Drogas, diciembre de 2006.

⁴⁶¹ Con el uso de tecnología espacial, la SEMAR utiliza imágenes satelitales, que mediante su interpretación coadyuvan a la identificación y localización de cultivos de marihuana, amapola y pistas aéreas clandestinas.

⁴⁶² El 16 de diciembre de 2009, Arturo Beltrán Leyva, Jefe del Cartel de Sinaloa murió en un enfrentamiento que sostuvo con elementos de la Marina. En esa ocasión, El contraalmirante y

La Marina recurrió con mayor frecuencia al binomio infantería-aeronaves para decidir sus combates con células del crimen organizado. La primera vez que utilizó sus helicópteros fue en el combate en la ciudad de Morelos en diciembre de 2009. Después de esa fecha los helicópteros han sido utilizados en varias ocasiones en enfrentamientos en los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Dichos estados concentra el grueso de la ofensiva de la Marina.⁴⁶³ Aunado a los operativos conjuntos con la SSP y el Ejército, la Marina ha implementado operaciones de “Golpe de Mano”. Son operaciones de corta duración, que permiten mediante el factor sorpresa, el desplazamiento de unidades aeronavales al lugar y momento oportuno para asestar golpes significativos a grupos delictivos.

Cuadro 11. Indicadores sobre los avances de la Marina

Confianza en la SEMAR	2006	2007	2008	2009	META PROGRAMADA PARA 2010	2010 (Enero-junio)	% de avance	Meta sexenal
Operaciones vs DO	6590	12744	27926	34283	31500	17486	55.5	8158
Índice de protección	53%	66.79%	66.70%	73.33%	72	78.25	108.7	84%
Seguridad en mares		7.21	7.34	7.71	7.56	7.62	100.8	8
Confianza en la SEMAR		8.3	8.37	8.49	8.4	8.3	98.8	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, Primer Informe de gobierno, pp.518- 536, Secretaría de Marina: Primer Informe de Labores, p. 26, Segundo Informe de Labores, p. 13, Tercer Informe de Labores, p. 37 y Cuarto Informe de Labores, pp. 25-33.

Aunque los informes anuales de la Marina no presentan datos anuales sobre el número de elementos desplegados en operaciones contra la delincuencia organizada, con los siguientes datos se observa un incremento paulatino de los mismos. De enero a junio de 2007, la Armada de México realizó operaciones con un promedio mensual de 2 649 elementos.⁴⁶⁴ En el periodo de septiembre de 2007 a agosto de 2008, en las operaciones contra el narcotráfico participaron un promedio mensual de 9,506 elementos navales.⁴⁶⁵ El año siguiente, de enero a junio de 2009, las operaciones navales contra el narcotráfico requirieron la participación promedio mensual de 7,934 elementos navales.⁴⁶⁶ Mientras que en el periodo de septiembre de 2009 a julio de 2010, de 8 056 elementos navales.⁴⁶⁷

portavoz de la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), José Luis Vergara, refrendó el compromiso de la dependencia, de su titular Mariano Saynez y del presidente Felipe Calderón de llevar la lucha contra el crimen organizado hasta sus últimas consecuencias. “Contra el narco, hasta sus últimas consecuencias: Marina”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2009.

⁴⁶³ “Batallas aéreas de la marina”, *Milenio*, 18 de julio 2011.

⁴⁶⁴ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, *op.cit.*

⁴⁶⁵ SEMAR, Segundo Informe de Labores, *op.cit.*, p. 13.

⁴⁶⁶ SEMAR, Tercer Informe de Labores. *op.cit.*, p. 37.

⁴⁶⁷ *Idem.*

El número de operaciones contra la delincuencia organizada también fue incrementando anualmente. La meta original del programa sectorial estableció 8158 de estas operaciones para el 2012. Para el 2008, el objetivo era realizar 16,019 operaciones. Dicha cifra se había superado en el periodo de enero a agosto del 2008 con 16,717 operaciones. En cambio para el 2010, la meta programada eran 31 500 operaciones. Hasta el mes de junio de 2010 se habían realizado 17846 es decir el objetivo a mediados de años se había cumplido en 55.5%. Lo anterior representa un incremento de la participación de la Marina en el combate al crimen organizado.

3.2.4.4. SSP

El PND refiere en cuanto a seguridad pública que el primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza. Por lo tanto, el deber del Gobierno Federal es actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad. De conformidad con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. A su vez, el Artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tendrá a su cargo salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

La SSP es responsable de elaborar el Programa Sectorial de Seguridad Pública. Este programa es el punto de convergencia de las distintas políticas públicas, programas y acciones de las diversas instituciones y organizaciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno responsables de la seguridad en el país. Como parte de los compromisos de la SSP en la lucha contra el narcotráfico, la Secretaría diseñó la Estrategia Integral de Prevención del delito y Combate a la Delincuencia. El primer eje de la estrategia consiste en alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia por lo que el análisis en este apartado se centra en dicho eje.⁴⁶⁸

La SSP tiene la misión de realizar operativos conjuntos con otras secretarías de los tres órdenes de gobierno para recuperar los espacios públicos que han sido ocupados por la delincuencia; fortalecer el despliegue territorial de la Policía Federal en todo el país y promover la cultura de la denuncia mediante el establecimiento de estaciones de Policía Federal a nivel nacional promoviendo la Policía de Proximidad Social.⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Los otros ejes son tema del apartada 3.2.3.5 sobre la reforma insitucional.

⁴⁶⁹ Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, DOF, 28 de enero de 2008, (Primera Sección), p. 22 y 23.

Para mejorar el despliegue territorial de la Policía Federal y con una visión de proximidad social, fueron creadas 32 coordinaciones estatales dependientes de la División de Seguridad Regional. Las tareas principales de estas coordinaciones consisten en implementar y supervisar los operativos realizados para prevenir y combatir los delitos federales en cada circunscripción territorial, con apoyo de las autoridades federales, locales y municipales.⁴⁷⁰

A partir de 2008, la PF dispuso de unidades con Mobile “VACIS” o “Sistema de Rayos *Gamma*”. Estas unidades se encuentran ubicadas en puntos territoriales estratégicos, principalmente fronterizos, ya que el equipo permite, mediante imágenes radiográficas, revisar contenedores de carga, transporte de pasajeros y vehículos a fin de determinar la posible presencia de mercancía ilícita. La Policía Federal realizó operativos conjuntos con la SEDENA, SEMAR, Gobernación (CISEN y el Instituto Nacional de Migración) y Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Administración General de Aduanas (AGA), así como con la PGR, autoridades estatales y municipales.

La PF y la AFI tuvieron un despliegue mensual de cerca de 5 mil elementos de las áreas de Inteligencia Policial, Análisis Táctico, Grupos Especiales de Reacción Inmediata, Despliegue Regional y Fuerzas Federales de Apoyo en los Operativos Conjuntos y en Operativos de los Grupos de Coordinación Interinstitucional. Elementos de la PF también participaron en operativos llamados de coordinación interinstitucional con dependencias federales, estatales y municipales. Estos operativos consisten en revisiones a establecimientos tales como restaurantes, bares, cantinas, centros nocturnos, para verificar su debida operación y para detectar y combatir giros negros.

La Policía Federal cuenta con nuevas instalaciones: el Centro de Mando de Iztapalapa, en operación desde el 16 de junio de 2008; el Centro de Inteligencia, que se inauguró en noviembre de 2009 en las instalaciones centrales de la SSP; y el Centro de Mando de Ciudad Juárez que inició sus operaciones en junio de 2010. Asimismo se construyeron y remodelaron estaciones de policía estatales con capacidad para albergar hasta 800 elementos de las Fuerzas Federales.⁴⁷¹ En cuanto al estado de fuerza, la SSP contaba con 454,574 elementos en 2007, 478,429 en 2008 y 508,332 en 2009. El incremento es más notorio en cuanto a los elementos pertenecientes a la PF pues para agosto de 2008 eran 20,000, mientras que para julio de 2010 incrementaron a 35, 386 los efectivos para combate contra el narcotráfico.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno, *op.cit.*, p. 100.

⁴⁷¹ SSP, Primer, Segundo, Tercer y Cuarto informe de Labores, En:

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/>

⁴⁷² *Idem.*

Los objetivos del PND y los programas sectoriales indican la participación conjunta de las instituciones involucradas. Asimismo, los programas correspondientes refieren la participación del Ejército en apoyo a las autoridades policiales. Sin embargo, en la práctica eso no ha sucedido. En el norte del país, el Ejército incluso ha tomado el mando de las fuerzas armadas. El Ejército ha llegado a obtener el control de las operaciones antinarcóticos en algunos estados y su presencia se mantiene dentro de las instancias de organización de seguridad pública, así como en los grupos de coordinación que se integra en cada entidad y en el Distrito Federal en las operaciones de apoyo interinstitucional. En el norte del país, el Ejército incluso ha tomado el mando de las fuerzas armadas.

De manera que los soldados no confían en la policía. Con el argumento de que la corrupción policial ha hecho necesario la participación del ejército en el combate al narcotráfico, elementos militares también combaten a los policías por considerarlos corruptos. La desconfianza entre estas instituciones ha ocasionado una serie de fricciones que obstaculizan el desempeño de sus funciones. Elementos de ambas instituciones han llegado a amenazarse de manera frecuente y han estado cerca de enfrentarse con armas de fuego.⁴⁷³

Por otra parte, en los operativos contra el narcotráfico y el crimen organizado, las instituciones de seguridad incurrieron en diversas violaciones a derechos humanos. El Ejército es la institución que más recomendaciones ha recibido, seguido por la SSP y posteriormente la Marina. Además de su actuación en los operativos contra el narcotráfico y el crimen organizado, estas instituciones incurrieron de la población indígena y civil.⁴⁷⁴ Una de las metas del gobierno de Felipe Calderón en materia de Derechos Humanos fue no tener más de 10 recomendaciones anuales emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para el 2012.⁴⁷⁵ Esta cifra involucra a todas las instituciones de seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno. Tomando en cuenta solamente el desempeño de la SSP, la meta no se ha cumplido, pues esa cifra ya fue rebasada.

El ejercicio indebido del servicio público, la falta de adecuada planeación al realizar los operativos y el no cubrir la integridad física de las víctimas que no participaban en los operativos fueron las principales faltas en la materia. En este sentido, las recomendaciones de la CNDH son el diseño y la impartición de cursos de capacitación relacionada con la

⁴⁷³ El mes de octubre de 2009, cuando soldados del ejército trataron de inspeccionar una camioneta, elementos de la policía de Monterrey que se encontraban custodiándola pidieron refuerzos. Cuarenta policías que llegaron como refuerzos apuntaron con arma de fuego a los elementos del ejército. En este mismo orden de ideas, policías en Monterrey y Ciudad Juárez fueron arrestados o despedidos por su probable colaboración con el crimen organizado. Incluso se les prohibió el uso de teléfonos celulares durante las horas de trabajo para evitar filtración de información, "Soldados no confían en la policía en México", *Milenio*, 9 de noviembre de 2009.

⁴⁷⁴ CNDH, "Recomendaciones 1990 – 2009", *op.cit.*

⁴⁷⁵ SSP, Programa Nacional De Seguridad Pública 2008-2012, Noviembre de 2008, p. 35.

implementación de operativos tomando medidas para salvaguardar la integridad de los civiles se encuentren en el lugar y que no estén vinculadas a los hechos, así como capacitación en materia de derechos humanos y de legalidad.⁴⁷⁶

Cuadro 12. Recomendaciones emitidas por la CNDH a las instituciones de seguridad

Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SEDENA	0	7	13	29	20	6
SEMAR	1	1	2	1	6	0
SSP	5	3	5	3	8	1
TOTAL	6	11	20	33	34	7

Fuente: Elaboración propia con base en CNDH, "Recomendaciones 1990 – 2009" en: <http://www.cndh.org.mx/node/15>

Otras medidas que la CNDH insta a las instituciones es la indemnización a los familiares de las víctimas, el apoyo médico, psicológico y de rehabilitación y dar trámite a las quejas y denuncias que la CNDH promueva ante la Unidad de Inspección y Contraloría General de la Marina, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia Militar a fin de que los hechos no quedaran impunes. Las autoridades aún se encuentran reacias en este sentido, el titular de la secretaría de Marina, almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza reiteró que "continuaremos con la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, actuando por cuenta propia o en coordinación y cooperación con otras dependencias del gobierno federal y de otros países".⁴⁷⁷ En este sentido, la consolidación de instituciones confiables y capacitadas es un proceso que aún tomará tiempo.

3.2.4.5. Cooperación internacional

La administración de Felipe Calderón privilegia la colaboración internacional para hacer frente al problema del narcotráfico.⁴⁷⁸ Los programas sectoriales de la SEDENA, la SEMAR y la SSP mencionan dentro de sus objetivos el intercambio de información y la cooperación internacional con objeto de generar líneas de investigación e inteligencia policial, así como acciones de capacitación y formación institucional.⁴⁷⁹ Estas instituciones mantuvieron presencia y participación en diversos foros internacionales, reuniones y seminarios en

⁴⁷⁶ CNDH, "Recomendación No. 16/2011 sobre el caso del operativo realizado en el Municipio de Guadalupe, Nuevo León, en el que V1 resultó lesionado", 31 de marzo de 2011.

⁴⁷⁷ Jesús Aranda, "No se pondrá en riesgo a marinos, dice Saynez", *La Jornada*, 19 de enero de 2011; "Rechazó Marina 2 recomendaciones por uso arbitrario de la fuerza, acusa CNDH", *La Jornada*, 17-Enero-2011.

⁴⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", *op.cit.* p. 71.

⁴⁷⁹ Programa Sectorial de la SEDENA, SSP y SEMAR, *op.cit.*

materia de seguridad. Pero además, se consolidó una cooperación sin precedentes entre México y Estados Unidos, en materia de seguridad, dentro del marco de la Iniciativa Mérida.

Dentro del paquete de ayuda contemplado en esta iniciativa, el monto correspondiente al Financiamiento Militar Extranjero es el más considerable.⁴⁸⁰ En cuanto a colaboración entre el personal, México intensificó la participación en asuntos militares por medio de la SEDENA con el Departamento de Defensa de ese país. En este sentido, destaca la presencia de agregados militares y aéreos mutuos, así como el intercambio de instructores huéspedes y estudiantes en planteles educativos del país con objeto de proporcionar capacitación a personal de diversas secretarías en México. Asimismo, hubo reuniones entre los Estados Mayores de ambos países para intercambiar experiencias sobre procedimientos educativos y organizacionales, así como intercambio de información para utilizarse en las actividades que se desarrollan contra la delincuencia organizada, el narcotráfico y para garantizar el orden interno.

En materia de seguridad fronteriza, ambos países incrementaron la cooperación (compromisos adquiridos por México con la firma de la Declaración de la Alianza para la Frontera el 22 de marzo de 2002). Instituciones de seguridad de ambos países intercambiaron información sobre las actividades que realizan en materia de seguridad.⁴⁸¹ Asimismo, acordaron reforzar los controles de seguridad, el mayor intercambio de información, la inspección de cargamentos que van hacia el sur sin afectar el comercio y tránsito regular de personas. Incluso se estableció un marco para establecer comités binacionales para la seguridad en las aduanas, la armonización del proceso de despacho aduanero y la aplicación de la ley.

El 16 de junio de 2009, las autoridades de ambos países firmaron la Declaración de Principios y el Plan Estratégico Bilateral. A partir de esa fecha el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas recibieron instrucciones para trabajar de manera conjunta con sus contrapartes estadounidenses a fin de desarrollar la nueva

⁴⁸⁰ Ver cuadro 6, Financiamiento de la Iniciativa Mérida para México por tipo de cuenta: Año fiscal 2008 – 2010.

⁴⁸¹ Las acciones de la Iniciativa Mérida se encuentran clasificadas en cuatro líneas: 1) Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras. II) Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil. III) Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca la competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales. IV) Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos.

Declaración de Principios en todos esos aspectos.⁴⁸² No obstante, la seguridad en la frontera continúa bajo la línea terrorista y de ahí que las medidas implementadas se guíen por la necesidad de adoptar un enfoque de contrainsurgencia.⁴⁸³ Dentro de las acciones para reforzar la frontera la Iniciativa Mérida incluyó \$74 millones de dólares asignados a elementos estadounidenses para interrumpir el tráfico ilegal de armas de fuego de Estados Unidos a México. El número de agentes de la Patrulla Fronteriza se ha duplicado desde hace una década. Tan solo en Arizona hay más de 3 mil 200 agentes fronterizos.⁴⁸⁴

El incremento de agentes fronterizos, de aduanas, soldados de la Guardia Nacional y el uso de más tecnología para vigilar la frontera con México ha tenido varios efectos no deseados. Las organizaciones del crimen organizado también han evolucionado y cuentan con tecnología y redes con las cuales logran burlar la vigilancia de la Patrulla Fronteriza. Población migrante o en proceso de migrar hacia Estados Unidos al percibir la inseguridad en la frontera evitan regresar a sus lugares de origen, contribuyendo al incremento de la población indocumentada en ese país. Además, se confunde el trato que deben dar a los indocumentados, incrementando la muerte y maltrato de gente inocente.

En cuanto al equipo proporcionado mediante la Iniciativa Mérida, este fluyó hacia México a partir de 2009. En enero de ese año, la SEDENA recibió helicópteros Bell-412 no artillados para actividades de apoyo, transporte de personal, abastecimiento y reconocimiento. El 17 de diciembre de 2010 la SEDENA recibió el último de los ocho helicópteros contemplados dentro del paquete.⁴⁸⁵ El 29 de septiembre de 2009, se recibieron 30 escáneres manuales de iones, modelo "Mobile Trace" y el 21 de abril de 2010, se recibieron otros 13 escáneres de las mismas características.⁴⁸⁶

La Marina también recibió material bélico. Entre 2009 y 2010 hubo un creciente uso de unidades aéreas en labores de combate. Asimismo incrementó el entrenamiento recibido por pilotos de la Armada en las escuelas de guerra de Estados Unidos, incluida la Base Aérea Lackland, hogar para algunos de los principales teóricos del mundo en materia de binomios infantería-helicópteros. Algunos de los cursos tomados por pilotos de la SEMAR fueron: Jefe de Tripulación de Helicópteros, Procedimiento de Vuelo, Operaciones Aéreas y Entrenamiento Internacional de Controlador de Armas Antiaéreas y Operaciones Conjuntas y Operaciones Contra drogas.⁴⁸⁷

⁴⁸² "Acuerdan México y EU reforzar la frontera", *El Financiero*, 16 de junio de 2009.

⁴⁸³ Hernández, Jaime "EU afina capacitación a SEDENA en lucha al narcotráfico. Equiparan a carteles de México con insurgentes", *El Universal*, 18 marzo de 2009.

⁴⁸⁴ "Crimen organizado, verdadero problema de frontera", *El Universal*, 07 de junio de 2010.

⁴⁸⁵ Avances de la Iniciativa Mérida, "Avance mensual diciembre de 2010.

⁴⁸⁶ SEDENA, Cuarto Informe de Labores, *op.cit.*, p. 102.

⁴⁸⁷ "Batallas aéreas de la marina", *op.cit.*

La SSP también recibió tres helicópteros UH-60 M Blackhawk, una flotilla de vehículos Todo Terreno (VTT), motocicletas, sistemas de posicionamiento global (GPS), bicicletas de montaña y binoculares para uso de las unidades de seguridad fronteriza en áreas remotas. En la semana del 22 al 28 de enero de 2011, la SSP recibió refacciones para el mantenimiento de los 3 helicópteros Blackhawk UH-60, que le fueron transferidos en diciembre de 2010.⁴⁸⁸ Para el mes de octubre de 2010, se anunció el financiamiento para la compra de un avión de reconocimiento para la Policía Federal en Juárez y la instalación de comunicaciones entre fuerzas mexicanas y estadounidenses, usando nexos de microondas a lo largo de 10 ciudades fronterizas.⁴⁸⁹

Bajo el Programa de Equipo y Protección Personal, la SSP recibió en enero de 2009 vehículos blindados y chalecos antibalas, cascos de protección, equipo de comunicación de alta tecnología y capacitación al personal sobre el uso de los mismos. El equipo fue destinado a Policías Federales y Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Republica (PGR) para garantizarles mejores condiciones en su combate al crimen organizado. Diferentes áreas de la SSP y de la Policía Federal recibieron equipo de cómputo, táctico, poligráfico. En octubre de 2010, se recibieron 5 torres aéreas para operaciones de vigilancia de los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración (INAMI). El objetivo de fortalecer estos grupos consiste en incrementar la seguridad y la salud de los migrantes a lo largo de la frontera norte de México. Para enero de 2011, los Grupos Beta recibieron 35 cámaras térmicas para ser utilizadas en operaciones nocturnas de rescate y salvamento en las franjas fronterizas del país.

Por otra parte, en febrero de 2011, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) recibió ocho camionetas (minivan) de rayos X para ser utilizadas en puntos de revisión. El equipo está encaminado a fortalecer las labores de contención de las autoridades nacionales, ya que sirven para detectar narcóticos, armas, precursores químicos, dinero en efectivo y contrabando, al tiempo que se facilita el libre tránsito de personas y del comercio legal.⁴⁹⁰

En cuanto a equipo canino, la SSP, SAT y PGR recibieron perros entrenados para la detección de drogas, dinero y armas. Estas instituciones también recibieron equipo veterinario para cirugías, exámenes de salud rutinarios y diversos equipos y materiales para entrenamiento. Por su parte, el SAT recibió tres tráileres para transporte canino que forman parte del programa para mejorar las capacidades y las nuevas instalaciones

⁴⁸⁸ Iniciativa Mérida, Avance mensual-Enero 2011.

⁴⁸⁹ "EU lleva asesores de inteligencia a Juárez", *Milenio*, 22 de octubre de 2010.

⁴⁹⁰ Avances de la Iniciativa Mérida, Avance mensual febrero y marzo 2011, *op.cit.*

caninas de dicha dependencia.⁴⁹¹ En este rubro, la Embajada de EUA y la SSP sostuvieron acuerdos para entrenar cerca de 100 binomios caninos al año para detección de armas y drogas en la Academia Nacional Canina de Tepic.⁴⁹² Finalmente, el 10 de enero de 2011, la unidad canina de la Policía Federal recibió un total de 60 perreras móviles para apoyar el desarrollo y el despliegue operativo de la citada unidad.⁴⁹³

En cuanto a políticas de contención, la colaboración de México con Estados Unidos es incuestionable. La cooperación abarca la reorganización de los cuerpos de inteligencia del Ejército, la Marina y las fuerzas policiales. Para el mes de octubre de 2010, incluso, el gobierno de Estados Unidos inició el despliegue de asesores de inteligencia en Ciudad Juárez, Chihuahua para ayudar a las agencias mexicanas a recuperar el control de esa ciudad.⁴⁹⁴ No obstante, las directivas de seguridad estadounidenses continúan bajo la línea terrorista. Un aspecto relevante en este sentido es la militarización de la frontera. El discurso por parte de Estados Unidos se basa por una parte en felicitaciones hacia el gobierno mexicano por los resultados obtenidos en el combate al narcotráfico. Pero de manera paralela se pronunciaron discursos sobre el país como un estado fallido por no poder contener los índices de violencia sobre todo en la frontera.⁴⁹⁵

La violencia en México es una verdadera preocupación para Estados Unidos, los argumentos de que pueda desbordarse la violencia hacia estados fronterizos de aquella nación es recurrente. Autoridades federales estadounidenses han indicado que desde hace años, los jefes del narcotráfico, sus familias y lugartenientes viven en su territorio. La diferencia ahora es el temor de que las rivalidades lleven a incidentes violentos. Y es que en las últimas fechas aumentaron las balaceras, arrestos y asesinatos de personajes del narcotráfico, principalmente en ciudades fronterizas como Texas.⁴⁹⁶

En México, las principales críticas sobre la cooperación enmarcada dentro de la Iniciativa Mérida fueron respecto a que los servicios de inteligencia nacional estarían al servicio de los requerimientos de seguridad de Estados Unidos. Asimismo hubo rechazo por las

⁴⁹¹ Avances de la Iniciativa Mérida, Avance mensual agosto, septiembre, noviembre 2010 y octubre 2011, *op.cit.*

⁴⁹² Uno de los perros de detección de explosivos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que fueron entrenados por el Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) en la Academia Canina de Front Royal y su manejador participaron en la investigación del coche bomba que explotó en Ciudad Juárez como represalia por la detención de Jesús Armando Acosta Guerrero, alias “El 35”, presunto líder operativo de La Línea, brazo armado del cártel de Juárez. “La Línea se adjudica ataque a PF”, *El Universal*, 15 de julio de 2010; “Coche-bomba mata a 3 en Juárez”, *El Universal*, 16 de julio de 2010.

⁴⁹³ Avances de la Iniciativa Mérida, “Avance mensual enero 2011”, *op.cit.*

⁴⁹⁴ “EU lleva asesores de inteligencia a Juárez”, *op.cit.*

⁴⁹⁵ “Embajador Ironiza: cómo puede aliarse Estados Unidos a un “Estado fallido”, *El Universal*, 07 de febrero de 2007.

⁴⁹⁶ José Carreño Figueras, “Violencia se desborda hacia Estados Unidos”, *Excélsior*, 11 de noviembre de 2011.

operaciones realizadas en territorio nacional al margen del mecanismo de cooperación binacional (tráfico de armas y “lavado” de dinero).⁴⁹⁷ El mismo titular de la SEDENA Guillermo Galván, manifestó que la Iniciativa Mérida ha sido inútil para cumplir el objetivo de reducir los índices delictivos en México. En este sentido dijo “sus patrocinadores exigen mucho, dan poco y a destiempo”.⁴⁹⁸ Y es que desde el inicio de las negociaciones, los requerimientos en materia de derechos humanos han sido una condicionante para la entrega de los fondos derivados de la Iniciativa Mérida.

La Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA), organización no gubernamental independiente, advirtió que la Iniciativa Mérida no ha aportado mejoras significativas en materia de seguridad pública en México. La captura o la muerte de docenas de capos del crimen organizado han generalizado la violencia en lugar de frenarla.⁴⁹⁹ Por su parte, la organización civil Human Rights Watch (HRW) denunció que la estrategia al combate a la delincuencia está incrementando drásticamente los abusos de militares.⁵⁰⁰ La apuesta militar es políticamente más atractiva dentro del Congreso de Estados Unidos pues se justifican con el argumento de que se pueden obtener resultados a corto plazo. Sin embargo, la experiencia muestra que no es así. El ejemplo de Colombia demuestra que aun cuando desaparecieron los grandes carteles de la droga en ese país, el suministro, los precios y el nivel de pureza apenas se vieron afectados. Además, allá la guerra se realizó primordialmente en zonas selváticas o fuera de la ciudad. Mientras que en México, la lucha contra el narcotráfico se está librando en ciudades y pueblos, por lo que el número de muertos puede seguir multiplicándose.

La colaboración debe continuar aprovechando que ambos países reconocen que existe una alianza estratégica entre ambos países. No obstante, si el gobierno de México permite que se continúe canalizando la ayuda en materia de contención, es decir, la militarización de los recursos, los resultados serán todavía más desastrosos para el país. Debido a estas consideraciones, México debe esforzarse por canalizar sus recursos en el fortalecimiento de políticas de prevención, de protección y sobre todo de garantía para lograr el desarrollo nacional. De esta manera, los recursos provenientes de la cooperación internacional, específicamente con Estados Unidos, los cuales históricamente han estado enfocados principalmente hacia las políticas de contención en México, podrían lograr un equilibrio en los cuatro rubros de políticas para enfrentar el problema.

⁴⁹⁷ Roberto José Pacheco y Leticia Robles de la Rosa, “Congreso reprueba operativos de la DEA”, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

⁴⁹⁸ Leticia Robles de la Rosa, “Galván ve inútil la ayuda anticrimen”, *Excélsior*, 11 de noviembre de 2011.

⁴⁹⁹ Jaime Hernández, “Iniciativa Mérida extendió violencia”, *El Universal*, 11 de noviembre de 2011.

⁵⁰⁰ “Endosan violencia a Plan Mérida”, *Excélsior*, 11 de noviembre de 2011.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2010)

El presente y último capítulo de la presente investigación contiene indicadores que permiten evaluar, de manera preliminar, la política antinarcóticos ejercida durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el periodo comprendido de 2006 a 2010. Dicha administración reconoció al narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional. Bajo esta premisa, el gobierno declaró la guerra contra el narcotráfico de manera constante y recurrente a lo largo del periodo presidencial. Desde el comienzo del mandato, el presidente hizo un llamado todas las fuerzas del país y canalizó un monto considerable de recursos presupuestales hacia estas fuerzas.

Equiparado a la cantidad de recursos destinados, una política antinarcóticos debe reflejar su eficiencia en la reducción de las actividades de narcotráfico en el territorio nacional (producción y tráfico), así como en la disminución del consumo de drogas a nivel nacional. Por ello, el presente capítulo analiza el consumo, tráfico y producción de drogas en México para poder evaluar la eficacia de la política ejercida de 2006 a 2010 con base en estos indicadores. El marco analítico de gobernanza de seguridad aporta los elementos para considerar que una política pública debe estar encaminada a reducir el conflicto y, una vez que éste se ha desencadenado, recuperar la paz mediante la ejecución de políticas complementarias. Por ello, otro de los parámetros para medir los resultados de la política es justamente la violencia registrada en el país.

4.1. Presupuesto en México para el control de estupefacientes

En la lucha contra el problema del narcotráfico, el gobierno ha aumentando el monto del presupuesto destinado a los sectores encargados de combatirlo. Los recursos son destinados principalmente a tecnología, erradicación de cultivos y tareas de producción y tráfico de drogas, aunque en los últimos años han aumentado las labores de combate frontal contra la delincuencia organizada en el territorio nacional. Los recursos incluyen los costos de decomisos, las acciones de inteligencia y los mecanismos contra el “lavado” de dinero, que han sido los menores.

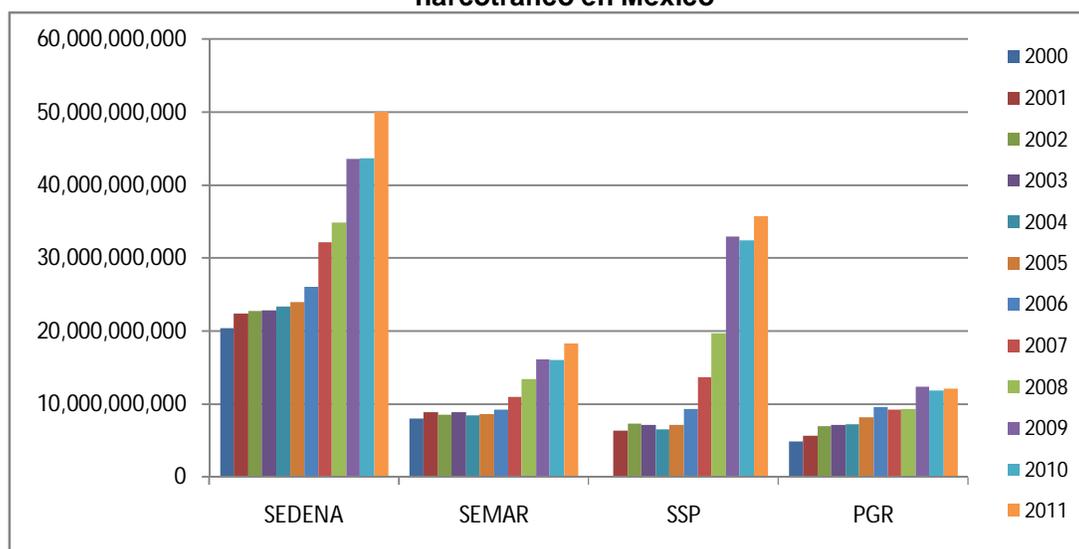
Desde inicios de 2007, México se comprometió a aportar 7000 millones de dólares durante los siguientes tres años para garantizar el éxito del proyecto, que se vería complementado con los recursos de la Iniciativa Mérida.⁵⁰¹ Aunque el flujo proveniente de

⁵⁰¹ Francesco Relea, “Recelos en México por la ayuda de Eu contra el narcotráfico”, El País, 25 de octubre de 2007, (Consulta: 16 de junio de 2010) en:

este mecanismo llegó después, Estados Unidos reconoció el gasto contra la violencia en México pues “por cada dólar que Estados Unidos ha invertido en la Iniciativa Mérida en la lucha contra el narcotráfico, México ha puesto trece dólares”.⁵⁰² Estas cifras permiten dar cuenta de la dimensión de recursos destinados a la guerra contra el narcotráfico.

El Gráfico 3 (Pág. 176) muestra un incremento paulatino de recursos que se destinan a los sectores encargados del combate al narcotráfico. Sin embargo, a partir de 2006 el incremento de presupuesto destinado a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) es más notable. En el 2000 por ejemplo el presupuesto destinado a la SEDENA fue de 20, 375,273, 690, en 2006 pasó a ser de 26, 031, 900, 900, mientras que en 2011 se aprobó un gasto de 50, 039, 456, 571. Lo que representa un aumento considerable respecto al inicio del periodo.

Gráfico 3. Presupuesto destinado a los sectores encargados del combate al narcotráfico en México



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egreso de la Federación (2000-2011)* en millones de pesos corrientes
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

El siguiente ramo que se registra un incremento de presupuesto es la Secretaría de Seguridad Pública, que para el 2006 fue de 9, 274, 400,000 millones de pesos, hasta llegar a 32, 437, 776, 662 millones de pesos para el año 2011. Asimismo, la Secretaria de Marina registró considerable aumento de recursos a partir del 2007, pues captó 10, 951,321, 100 mdp, llegando a un presupuesto de 15, 991, 869, 193 mdp para el 2011. La Secretaría de

[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Recelos/mexico/ayuda\(EE/UU/narcotráfico\(elp/epiint/20071025elpiint_10/Tes.](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Recelos/mexico/ayuda(EE/UU/narcotráfico(elp/epiint/20071025elpiint_10/Tes.)

⁵⁰² *Ídem.*

Marina también aumentó sus recursos a partir de 2007 y posteriormente la PGR registró un aumento de recursos a partir de 2009.

Cuadro 13. Presupuesto destinado a los sectores encargados del combate al narcotráfico

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SEDENA	20,375,273,690	22,424,626,000	22,705,420,000	22,831,496,500	23,332,790,200	24,002,172,080
SEMAR	7,959,206,100	8,873,400,000	8,518,470,000	8,899,171,701	8,488,209,330	8,636,421,790
SSP	No hay dato	6,350,105,050	7,320,140,000	7,067,231,446	6,462,687,360	7,036,818,690
PGR	4,875,030,000	5,594,400,000	6,932,584,900	7,154,274,950	7,256,508,790	8,143,595,140
Total	33,209,509,790	43,242,531,050	45,476,614,900	45,952,174,597	45,540,195,680	47,819,007,700

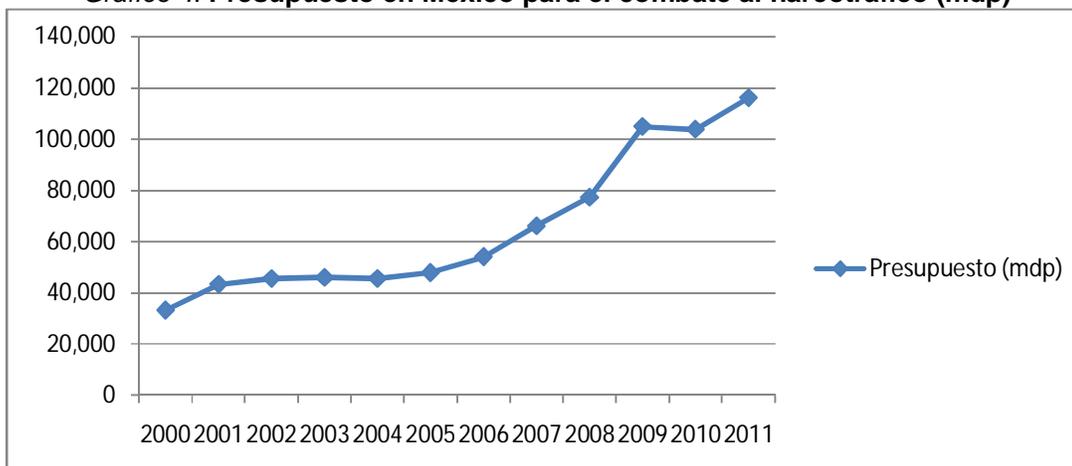
Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SEDENA	26,031,900,900	32,200,896,500	34,861,005,900	43,623,321,860	43,632,410,311	50,039,456,571
SEMAR	9,163,510,800	10,951,321,100	13,382,746,100	16,059,281,110	15,991,869,193	18,270,177,440
SSP	9,274,400,000	13,664,682,654	19,711,622,600	32,916,838,380	32,437,776,662	35,732,552,203
PGR	9,550,581,000	9,216,539,400	9,307,808,800	12,309,857,565	11,781,474,057	12,070,098,192
Total	54,020,392,700	66,033,439,654	77,263,183,400	104,909,298,915	103,843,530,223	116,112,284,406

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egreso de la Federación (2000-2011)* en millones de pesos corrientes. En: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En total, el presupuesto destinado al combate al narcotráfico ha aumentado. El primer aumento notable se registró en 2006, en comparación con los años anteriores ya que desde el 2001 se había mantenido un crecimiento ligeramente ascendente. A partir del 2006 el incremento de ese monto del presupuesto aumentó paulatinamente. En 2009 se registró otro aumento notable, que incluso disminuyó un poco en 2010 y volvió a incrementarse para el 2011. En un periodo de cinco años, el monto del presupuesto en este rubro llegó a duplicarse.

De acuerdo con los datos consultados, las aportaciones al Programa Nacional de Seguridad Pública muestran un incremento paulatino a partir del 2003, pero que se incrementa considerablemente a partir del 2006. Como se observa en el Cuadro 14 (Pág. 178), la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública, son los rubros del programa que registran un incremento porcentual de 337.75% y 285.36%, respectivamente.

Gráfico 4. Presupuesto en México para el combate al narcotráfico (mdp)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egreso de la Federación* (2000-2011) en millones de pesos corrientes. En: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Cuadro 14. Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2008
(millones de pesos corrientes)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento porcentual
GOBERNACIÓN	3,671	
FASP*	5,213	5,786	3,210	2,733	3,500	5,000	5,000	5,000	6,000	15.10%
SSP	...	5,115	6,343	5,649	6,397	6,853	8,676	13,600	19,711	285.36%
MARINA	250	250	250	319	274	108	117	229	229	-8.40%
SEDENA	400	650	1,429	1,207	987	1,049	1,368	1,434	1,751	337.75%
PGR	1,451	1,681	224	200	200	267	455	0	0	-318.90%
Total	10,987	13,483	11,456	10,109	11,360	13,279	15,616	20,264	27,692	152.04%
Variación porcentual Anual		22.72%	-	-	12.38%	16.89%	17.60%	29.76%	36.66%	-
Recursos Estatales del FOSEG **	1,846	1,938	1,294	1,141	1,069	1,533	1,621	1,653	1,901	-

Fuente: Atlas de la seguridad y la defensa en México, México, Colegio de la Frontera México, CASEDE, 2009, p. 268.

Nota: A partir del año 2001, el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública incluye el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública y además, aportaciones adicionales para seguridad pública a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, la sumatoria del presupuesto de cada una de las dependencias en algunos años no da exacto. La Secretaría de Gobernación dejó de recibir fondos dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública a partir de 2001 porque se orientaron hacia la Secretaría de Seguridad Pública, creada el 30 de noviembre de 2000.

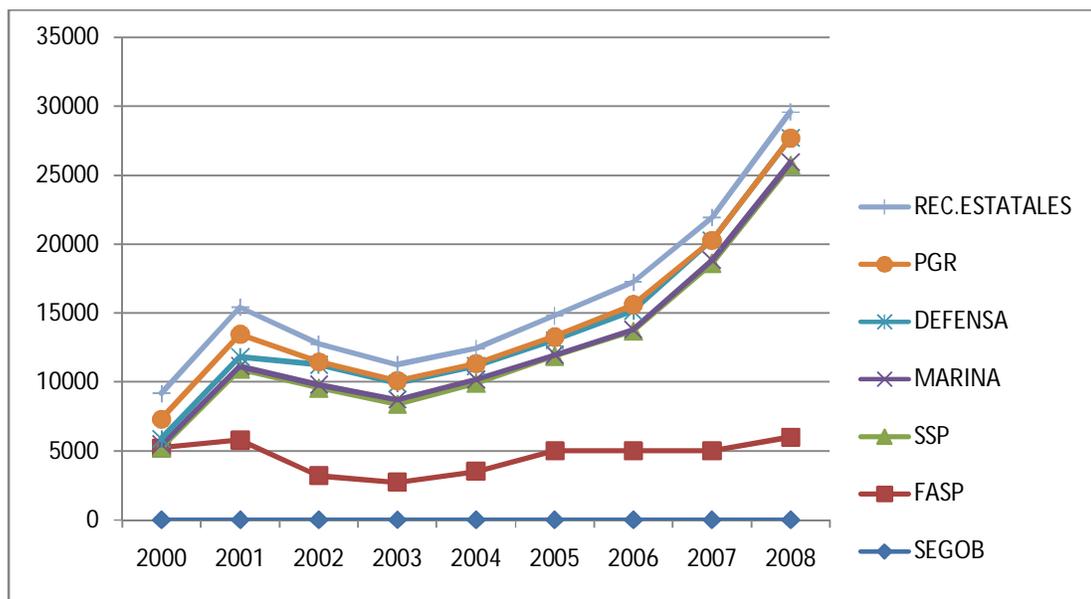
* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

**Fideicomiso Estatal para la Distribución de Fondos. Recursos que aportan las Entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal

La cantidad invertida en materia de lucha contra la oferta de drogas es cada vez más importante. Los recortes presupuestales en el gasto público que genera efectos multiplicadores en la economía (gasto de inversión) beneficiaron a los ramos de gobernación, PGR, SSP, SEDENA y Marina, entre otros ramos. La cooperación internacional refuerza este presupuesto, aunque comparativamente es menor. Por cada

dólar que el gobierno estadounidense gasta en la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano gasta 13 dólares más.⁵⁰³

Gráfico 5. Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2008 (Millones de Pesos Corrientes)



Fuente: Datos tomados de "Atlas de la seguridad y la defensa en México", Gráfico 3, p. 269.

Desafortunadamente, por cada peso que los gobiernos invierten para el combate al narcotráfico, los grandes cárteles están dispuestos a perder 50% o más de su inversión sin que sus ganancias se vean mermadas.⁵⁰⁴ La situación en la que se encuentra el narcotráfico en México es preocupante. Una de las consecuencias que ha traído consigo es que en los últimos años, el país continúa siendo país de tránsito, pero además, ahora es considerado como un país consumidor.

4.2. Consumo de drogas

Una droga, es una sustancia química que, una vez que se ha consumido, altera el funcionamiento del cuerpo de alguna manera, (con exclusión de los nutrientes que se consideraron relacionados con el funcionamiento normal del organismo). La relación entre

⁵⁰³ Georgina Olson, "Reconoce gasto contra la violencia en México", *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

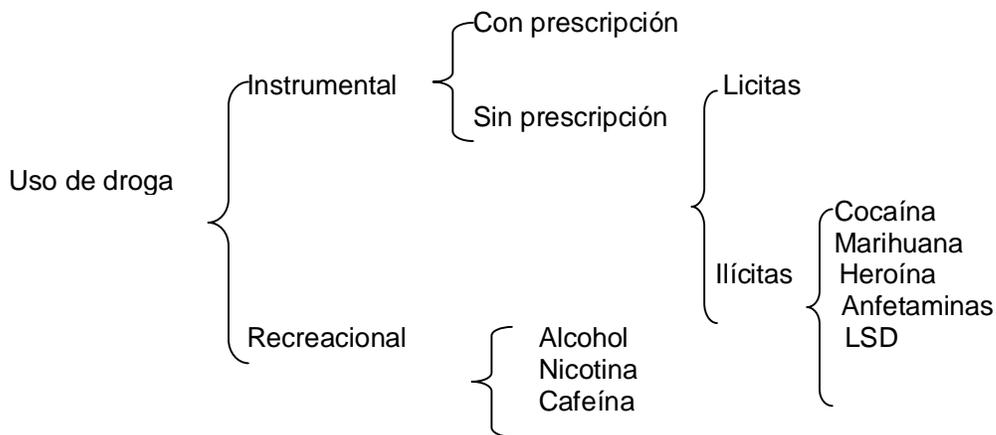
⁵⁰⁴ Luis Solís Rojas, *op.cit.*, p.5.

las drogas y comportamiento puede ser definido no sólo en el sentido de la legalidad de un fármaco sino también en cuanto a la motivación del usuario. De esta manera, el consumo de drogas puede considerarse instrumental o de recreo.

El uso instrumental de las drogas incluyen tanto las drogas vendidas con o sin receta médica, pero que son lícitamente obtenidas para un fin medico, como los antigripales, antidepresivos, fármacos anti-convulsivos o la insulina, también incluye las drogas obtenidas de manera ilegal, como la anfetamina que ha sido obtenida de manera ilegal para ayudar a una persona a mantenerse despierto y alerta después de varias horas sin dormir. El uso indebido de drogas normalmente se aplica a los casos en que una droga es adquirida por prescripción o por venta libre y se usa inadecuadamente, en cuanto a cantidad de la dosis, duración del tratamiento o la automedicación.

Por otra parte, la principal motivación que impulsa a las personas implicadas en el abuso de drogas es de uso recreacional, ya que las drogas alteran los sentimientos, los pensamientos, las percepciones del mundo y el comportamiento (sustancias o drogas psicoactivas). Los principales ejemplos de las drogas ilícitas son la heroína, la cocaína, la marihuana y las anfetaminas.

Figura 2. Consumo de drogas lícitas e ilícitas



Fuente: Elaboración propia con base en Goode, Erich, *Drugs in american Society*, Maryland, Mc Graw Hill, 2008.

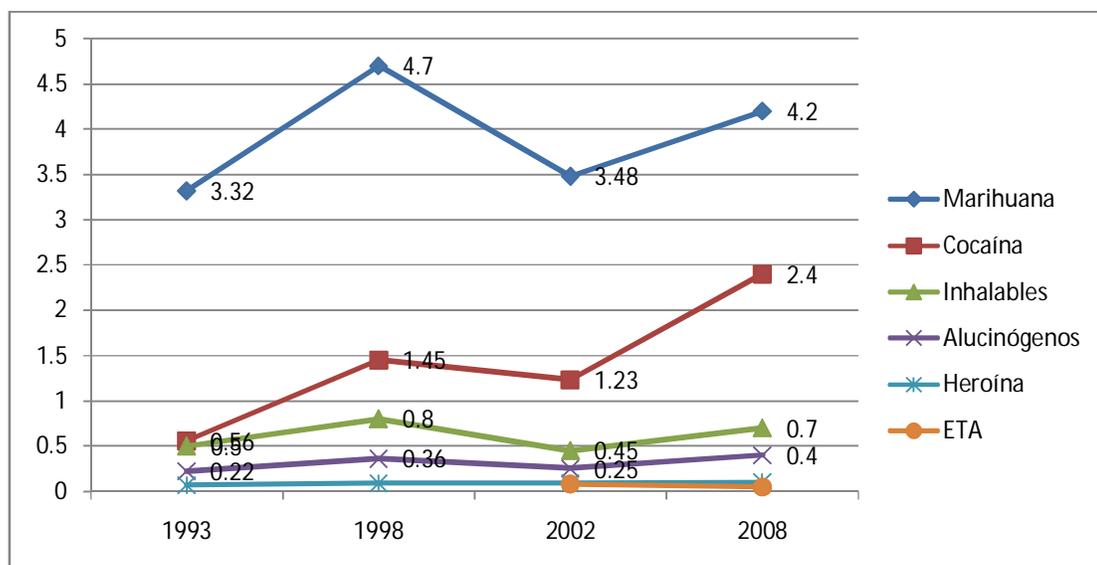
Otras sustancias psicoactivas son drogas legales como el caso del alcohol (un depresivo), la nicotina y la cafeína (estimulantes), así como una serie de medicamentos con receta utilizado con fines médicos como los analgésico, tranquilizantes, estimulantes y sedantes. Las drogas psicoactivas producen cambios específicos en el cerebro que producen a un intenso deseo de las mismas, por lo que existe una alta probabilidad de que

se vuelva a consumir las drogas en el futuro. De esta manera se crea un círculo vicioso en el que el consumo de drogas se sigue fomentando, ya que las personas necesitan cada vez mayores cantidades de la droga con el fin de obtener el mismo efecto deseado, o incluso existe combinación del uso de diferentes tipos de droga y alcohol.

En México, el consumo de drogas constituye uno de los principales problemas de salud pública. Los estudios recientes refieren tendencias que apuntan hacia dos vertientes: por un lado, la reducción en la edad de inicio en el consumo, lo que significa que jóvenes y niños empiezan a consumir sustancias adictivas a edades cada vez más tempranas. Por otro lado, se registra un aumento en el consumo de drogas, así como su disponibilidad.

Históricamente, el consumo de marihuana ha sido el de mayor preferencia en la población. (Gráfico 6, Pág. 181) Por su parte, la cocaína desplazó a los inhalables, ya que partiendo de 1993, ambas sustancias tenían un consumo similar de 0.5%. Desde finales de los ochenta y principios de los noventa su consumo aumentó, logrando mantener un consumo estable con un ligero descenso hasta el 2002. Sin embargo, a partir de ese año, su consumo se ha duplicado, pasando de 1.2% en 2002 a 2.4% en 2008. Estas cifras demuestran el aumento en el consumo de cocaína.

Gráfico 6. Uso de drogas ilegales en la población de 12 a 65 años de edad (%)



Fuente: Elaboración propia con base en México, CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 1998, p. 40, Encuesta Nacional de Adicciones 2002, p.12 y Encuesta Nacional de Adicciones 2008, pp. 47-76.

Los inhalables habían mostrado una tendencia hacia el decremento, pero vuelven a repuntar, llegando a ser utilizados por el 0.7% de la población. Los alucinógenos son usados por el 0.4% y la heroína por el 0.1%. Todas estas cifras muestran un aumento

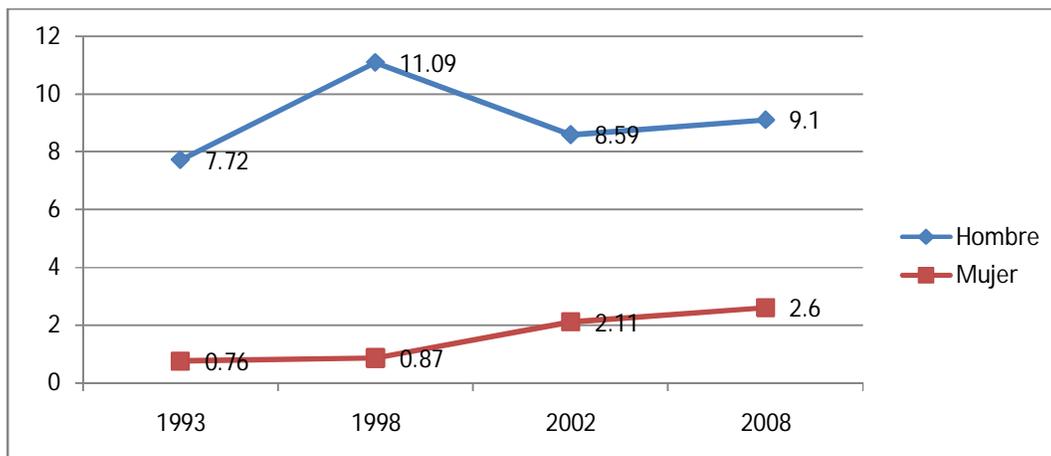
respecto a los años anteriores.⁵⁰⁵ De manera que hay un desplazamiento de consumo hacia sustancias con mayor potencial adictivo, con rápida evolución hacia patrones de uso compulsivo, como la cocaína y sus derivados, aunado a las metanfetaminas y las drogas de diseño.

El consumo de drogas médicas usadas fuera de prescripción, también va en aumento. Estas sustancias se consumen principalmente en zonas urbanas. Las fuentes de obtención son principalmente los médicos asociado con un consumo en mayor cantidad, tiempo o por razones diferentes a las indicadas y las farmacias. En cambio, los consumidores de anfetaminas las obtienen principalmente con amigos.

De acuerdo a los datos publicados en la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, el consumo de drogas en la población de 12 a 65 años ascendió de 5.03% (3 y medio millones de personas) en 2002 a 5.7% en 2008 (4 millones 297 mil personas). Si bien esta cifra podría subestimarse, la magnitud de la población afectada por problemas de adicción parece mantenerse, incluso incrementarse.⁵⁰⁶

En cuanto a sexo, el uso de drogas es mayor en los hombres. El mayor número de usuarios son hombres tanto en drogas ilegales como en el consumo de drogas médicas fuera de prescripción. Sin embargo, el índice de crecimiento es mayor en las mujeres. De modo que un mayor número de hombres (9.1%) han usado drogas en comparación con las mujeres (2.6%).⁵⁰⁷

Gráfico 7. Uso de drogas por sexo (%)



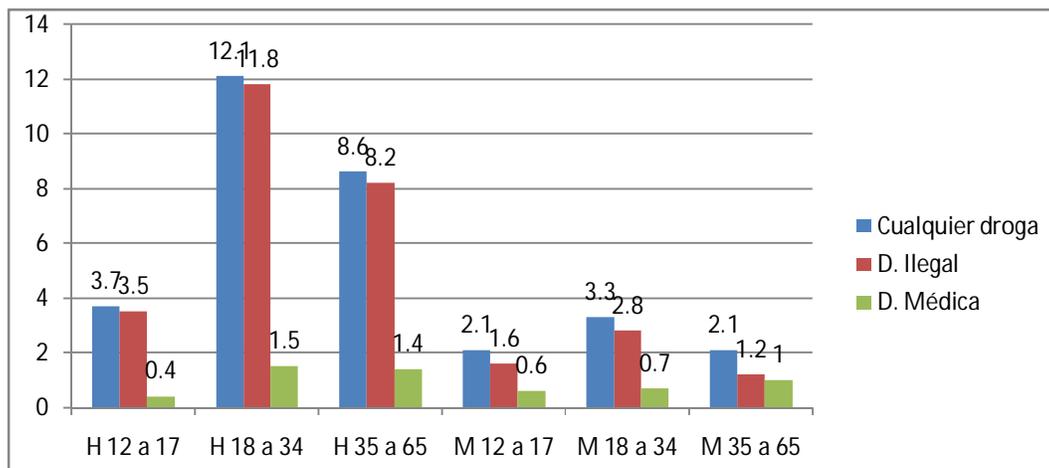
Fuente: Elaboración propia con base en México, CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 1998, p. 40, Encuesta Nacional de Adicciones 2002, p.12 y Encuesta Nacional de Adicciones 2008, pp. 47-76.

⁵⁰⁵ CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 2008, *op.cit.* p. 47.

⁵⁰⁶ CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 2002, (Consulta: 20 septiembre de 2010), en: http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_II.pdf

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 80.

Gráfico 8. Incidencia acumulada para el uso de cualquier droga en la población total según edad y sexo, 2008



Fuente: Elaboración propia con base en México, CONADIC, Encuesta Nacional de Adicciones 2008, p. 80.

En general, la incidencia de uso de drogas es más grande en el rubro de edad de 18 a 34 años. Analizando la edad de inicio en relación al tipo de droga fueron encontrados dos grupos: los de inicio más temprano (anterior a los 17 años) y los de un inicio en la edad adulta. La marihuana, los inhalables, la heroína y los sedantes son usados por primera vez antes de los 17 años. La edad de inicio de la cocaína es más tardía, entre los 18 y 25 años. El uso de alucinógenos, heroína, opiáceos, tranquilizante, anfetaminas o estimulantes inicia con mayor frecuencia entre los 18 y los 25 años, pero cada vez es usado con mayor frecuencia en el grupo de menores de 17 años.⁵⁰⁸

Existe una estrecha vinculación entre la manera en que se presenta el consumo con la oportunidad de usar drogas. Además de la edad, se relacionan otros factores como la situación escolar, nivel de escolaridad, situación laboral, nivel de ingresos, estado civil y situación familiar. Con relación al factor escolar hay mayor incidencia de consumo en las personas que no estudian tanto si les regalan la droga (18.6%), como si es comprada (7.2%). Del universo de las personas que estudia, las que se encuentran en el nivel licenciatura (30.6%) se encuentran mayormente expuestas, después las de nivel bachillerato (24%) y la secundaria (17.4%). Las personas que cursan el nivel primaria también registran una alta incidencia tanto si la droga es regalada (12.3%) o comprada (4.3%).⁵⁰⁹

Asimismo, la propensión al consumo de drogas aumenta si se trata de personas desempleadas y les regalan alguna droga (33.6%). También existe nivel de riesgo hacia el

⁵⁰⁸ ENA 2002, *op.cit.* p. 12 y 2008, p. 50.

⁵⁰⁹ ENA 2008, *op. cit.*, p.76.

consumo en las personas que trabajan y ganan más de 6 salarios mínimos, Paradójicamente, las personas que perciben menos de dos salarios mínimos tienen el segundo nivel de riesgo de consumir drogas. Esto es preocupante debido a que el país tiene varios pendientes en materia económica. México fue una de las dos únicas naciones en América Latina en las que aumentó el número de personas en situación de pobreza debido a la fuerte caída del PIB.⁵¹⁰

En cuanto a estado civil, las personas solteras también presentan un mayor nivel de riesgo de consumir drogas, posteriormente los casados y en tercer lugar las personas separadas, viudas o divorciadas. En general, todos los grupos de población presentan mayor riesgo de consumir drogas si se las regalan. Un factor que posibilita el incremento de consumo de drogas es la proliferación de venta al menudeo en las colonias, parques y escuelas para inducir adultos, jóvenes y niños al consumo de las drogas.

En cuanto a la distribución del consumo en los diferentes estados de la república, para el 2002 se podía identificar la zona norte como la más afectada, seguida por la región del centro y posteriormente el sur. Para el 2008, la situación cambió. Existen estados con niveles altos de consumo en todo lo largo del país. Quintana Roo en el sur y Tamaulipas en la frontera norte tienen una incidencia acumulada de 11.2 y 11.1% respectivamente.

Otros estados fronterizos con altos índices de consumo son Baja California (9.6%), Baja California Sur (8%) y Chihuahua (8.2%). Estados no fronterizos con alta incidencia son Sinaloa (6.6%), Nayarit (7.6%), Durango (8.2%) y a Zacatecas (6.4%). Dentro de la zona centro Hidalgo (9.2%) y el Distrito Federal (8.5%) ocupan el cuarto y quinto lugar seguidos por Guanajuato (6.9%) y Querétaro (6.8%). De la zona sur, además de Quintana Roo, Tabasco mantiene una prevalencia acumulada de 6.4%.

Dentro de la media nacional se encuentra Michoacán (5.6%), Sonora (5.5%), Jalisco (5.3%) Aguascalientes (5.3%), Campeche (5.3%) y Guerrero (5.2%). Por debajo de la media tenemos a dos estados en la Frontera Norte, Coahuila (3.6%) y Nuevo León (4.4%); y un estado más de la región norte, San Luis Potosí (3.4%). De la zona centro cuatro estados, Morelos (4.6%), el Estado de México (4.8%), Puebla (3.6%), y Tlaxcala (3.0%), y de la zona sur, cinco estados, Yucatán (4.7%), Oaxaca (3.5%), Veracruz (3.3%), Colima (2.8%) y Chiapas (2.2%) que es el estado con los índices más bajos de consumo.

Es decir, excluyendo a Quintana Roo y a Tabasco que se ubican en los niveles más altos de consumo y a Campeche que tiene un nivel medio de consumo, la mayor parte de los estados de la región sur del país tienen los niveles más bajos de consumo. En contraste, cuatro estados de la frontera norte están en el primer grupo. Además, Hidalgo y

⁵¹⁰ Alberto Verusco, México y Honduras, únicas naciones de AL donde se incrementó la pobreza en 2010, *Milenio*, 29 de noviembre de 2011.

el Distrito Federal ubicados en el centro del país, tienen niveles equiparables de consumo a lo que se observa en la zona norte, lo cual es preocupante.

Si se consideran solamente las drogas ilegales (heroína, cocaína, metanfetaminas, inhalables, marihuana) existe una distribución similar para cualquier consumo. Cuando se analiza el uso fuera de prescripción de drogas psicoactivas con utilidad médica en el manejo del dolor y de los estados de ansiedad, problemas de sueño o de otros padecimientos que requieren de sustancias estimulantes o depresoras, nueve estados se ubican por encima de los intervalos de confianza de la prevalencia nacional. Por orden de prevalencia se encuentra Michoacán (2.5%), Chihuahua (2.4%), Distrito Federal (1.9%), Tamaulipas (1.9%), Quintana Roo (1.8%), Baja California Sur (1.6%), Hidalgo (1.5%) y Yucatán (1.3%).⁵¹¹

Sobre las mejores formas de readaptación de los adictos, la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 revela que el 50.2% de la población considera que se deben enviar a granjas, 7.2% considera que se pueden curar por su cuenta y 2.1% considera la cárcel es una opción. Por otra parte, el 58.8% consideró que los adictos son personas enfermas, el 60.4% considera que son personas que necesitan ayuda; 30.6% considera que son débiles y 19.1% los percibe como delincuentes. En general, las opiniones de la población se encuentran divididas, pero existe un mayor consenso al considerar a los adictos como personas débiles y no como delincuentes.

En todo caso, los datos arrojados por la encuesta revelan que existe necesidad de reforzar el conocimiento de la población sobre las características destructivas de las drogas, específicamente en la población de jóvenes que representan un potencial para el uso de las drogas si no se les brinda la información adecuada. Ante el incremento del consumo de drogas en el país, urgen programas de prevención que incluyan a la familia, principal núcleo de desarrollo social. Las acciones de prevención deben incluir campañas, educación, investigación, cultura y atención oportuna a quienes experimentan con esas sustancias.⁵¹² Asimismo, es necesario subsanar los graves problemas en esta materia derivados de la deficiencia en infraestructura y certificación de los centros encargados de los programas de prevención y rehabilitación.⁵¹³

⁵¹¹ *Ibidem*, p.54.

⁵¹² Gobierno de Jalisco, Dirección General de comunicación Social, Inaugura el Gobernador del Estado la XII Reunión del Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda de Drogas, CICAD-OEA", 25 de octubre de 2010

⁵¹³ Ver Políticas de Prevención:

4.3. Tráfico de drogas en México

Un referente para conocer cuáles son las drogas que mayormente se trafican en México es el decomiso de drogas incautadas por las autoridades encargadas en la materia. La droga que más se decomisa desde la década de los ochenta es la marihuana, aunque ha habido constantes fluctuaciones en 25 años. Los años de mayores decomisos fueron en el 2000, 2003, 2004, 2007, 2009 y 2010.

Durante la administración de Felipe Calderón, el único año que existe una disminución en las incautaciones de marihuana es el 2008, cuando cayó casi a la mitad respecto al año anterior y el siguiente, es decir, de 2213.4 toneladas en 2007, pasó a 1684 toneladas en 2008 y 2094 toneladas en 2009. (Cuadro 15, Pág. 186)

Cuadro 15. Decomisos de droga en México 1985-2010

Año	Marihuana (Ton.)	Cocaína (Ton.)	Goma de opio (Kg.)	Heroína (Kg.)	Psicotrópicos (Unidades)
1985	173.8	2.6	200	-	-
1990	594.8	49.9	208.9	212	561 045
1995	780.2	22.2	222.9	203.2	569 789
2000	2050.8	23.2	469.4	299.1	3418 369
2001	1839.4	30	516.5	269.6	8 350 246
2002	1633.3	12.6	309.9	282.7	5 343 064
2003	2247.8	21.2	198.5	306.2	8 414 323
2004	2208.4	26.8	464.7	302.4	21 631 745
2005	1795.7	30.8	276	461.7	11 360 933
2006	1902.1	21.3	123.5	333.8	3 364 815
2007	2213.4	48	307.5	317.2	2 657 002
2008	1684	19.4	187.6	296	31 848 106
2009	2094	21.7	816.3	286	9 106 275
2010	2333.8	9.8	1195.3	373.6	17 382 106
2011	886	6.3	933.3	281.3	137 195

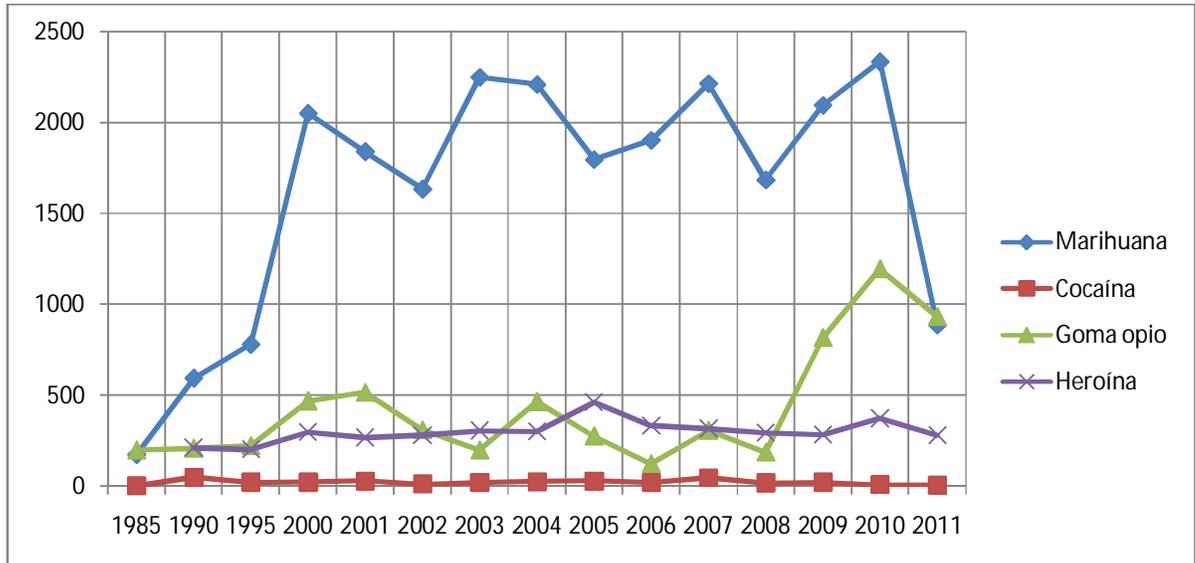
Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Cuarto Informe de Gobierno, anexo estadístico, esfuerzo nacional contra el narcotráfico, p. 12.

Las Cifras del 2011 son preliminares, abarcan datos enero-julio.

La cocaína tuvo sus niveles más altos de decomiso en 1990, en los siguientes años se mantuvo, sobresaliendo los decomisos en los años 2001, 2005 y 2007. Para el 2010, el decomiso de cocaína disminuyó hasta 7.1 toneladas, los niveles de decomiso más bajos registrados en todos los años. Por otra parte, la goma de opio y la heroína, cuyos decomisos se encuentran medidos en kilogramos, también mantienen constantes

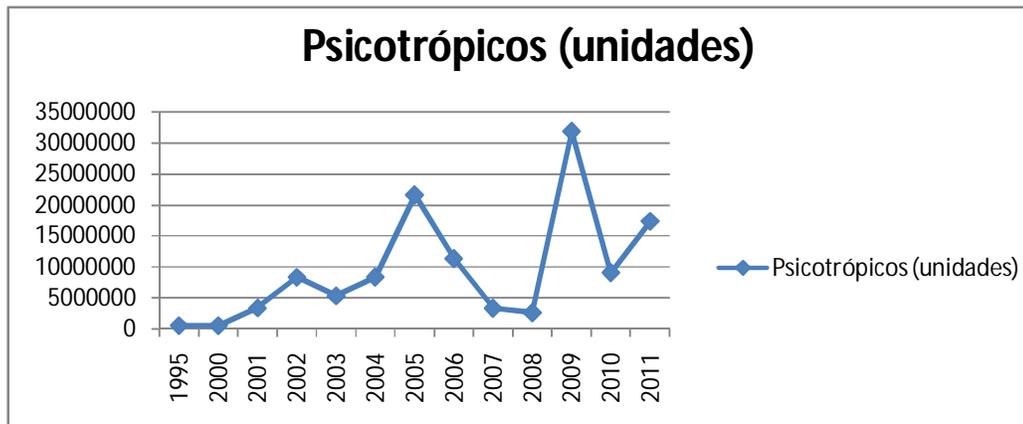
fluctuaciones. Los años de mayores decomisos de goma de opio fueron 2001, 2004, 2009 y superiores en 2010. En cambio, para la heroína el año de mayor decomiso fue 2005. Por otra parte, el año de mayores decomisos de heroína fue en 2010.

Gráfico 9. Decomisos de droga en México 1985-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, Estado de Derecho y Seguridad, p. 12.

Gráfico 10. Decomisos de psicotrópicos 1995-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Cuarto Informe de Gobierno, anexo estadístico, esfuerzo nacional contra el narcotráfico, p. 12.

Existen mayores fluctuaciones en la actividad los decomisos en el caso de los psicotrópicos. (Gráfico 10, Pág.187) En el 2005, la cantidad de decomisos muestra un crecimiento exponencial en la producción y/o tráfico de dichas sustancias. En 2008 y 2010, los decomisos fueron los más altos, de 31, 848106 y 17, 382106 unidades de estas

sustancias, respectivamente. De cualquier manera, el Gráfico 9 (Pág.187) muestra que en el caso de México, las confiscaciones de las sustancias citadas mantienen niveles ubicados dentro del mismo rango desde la década de los noventa.

Como puede observarse, las cifras en cuanto a decomisos pueden interpretarse de varias formas. Por un lado, la disminución de decomisos puede reflejar la baja actividad gubernamental en la materia y no la disminución del tráfico de estas sustancias. Por otra parte, los años en los que ha habido mayores confiscaciones podrían indicar el éxito de la política antinarcóticos. Sin embargo, estos datos pueden estar reflejando mayor producción o tráfico o también puede estar reflejando que los traficantes han cambiado de rutas, como resultado de la ejecución de estrategias militarizadas.

Mapa 2. Diversificación de rutas de tráfico de droga.



Fuente: Drug Trafficking: Central America's Dark Shadow, Asian Harm Reduction Network, Saving Lives Through Harm Reduction, 21 de agosto de 2011.

Los carteles mexicanos establecieron nuevas rutas terrestres para el tráfico de cocaína, incluso operan desde Centroamérica.⁵¹⁴ El cartel de Sinaloa controla envíos de droga por la Carretera Panamericana desde Panamá hacia el Salvador. Los Zetas lo hacen en forma paralela en un corredor que va desde Colombia hasta Guatemala, país clave para hacer llegar los cargamentos de narcóticos provenientes de Colombia. En el caso de los Zetas, su fuerte presencia en la región se encuentra fortalecida por su relación con los kaibiles guatemaltecos quienes les aseguran el control y el paso de la frontera con

⁵¹⁴ Mexican drug cartels move into Central America, Asian Harm Reduction Network, Saving Lives Through Harm Reduction, AHRN Network, 17 de marzo de 2011, (Consulta: 31 de agosto de 2011) en: <http://new.ahrn.net/mexican-drug-cartels-move-into-central-america>.

México.⁵¹⁵ Los carteles de Sinaloa y el Golfo han instalado bases de operación en Panamá y se estima que transportan cerca de 80% de la cocaína que se dirige a Estados Unidos y Europa.⁵¹⁶

En Buenos Aires, Argentina se descubrió en marzo de 2008 el primer laboratorio de drogas sintéticas en donde fueron detenidos nueve ciudadanos mexicanos. Los decomisos de efedrina destinada a México provenientes de Perú, Argentina, Uruguay, Panamá se hicieron cada vez más frecuentes desde 2008.⁵¹⁷ Posteriormente, Chile se sumó a la cadena de países abastecedores de efedrina para los carteles mexicanos.

Los vínculos de los carteles mexicanos no solo existen en América del Sur y Centroamérica. Las pandillas estadounidenses desarrollan cada vez más asociaciones con carteles mexicanos. A su vez, las organizaciones mexicanas se han arraigado en Estados Unidos. Los carteles de Sinaloa, el Golfo y Juárez mantienen vínculos con integrantes de diversas pandillas para la distribución al mayoreo y menudeo de todo tipo de droga en ese país. Además, se han asociado con bandas en las ciudades fronterizas de México, colaborando así de manera estrecha incluso en el cruce de indocumentados hacia EU y otros delitos conexos.⁵¹⁸

En la frontera con Estados Unidos se han encontrado alrededor de 154 desde la década de los veinte, sin considerar los iniciados en México que no llegaron a la frontera.⁵¹⁹ Ese medio de transporte permite el flujo de drogas, migrantes, dinero y armas. Con el tiempo, estos túneles han llegado a obtener mayor sofisticación, mayor altura y longitud. Varios están equipados con sistema de energía eléctrica, ventilación y ferrocarril, elevador.

Bajo la línea terrorista, el temor de Estados Unidos es que por medio de esos túneles puedan introducirse terroristas y armas de destrucción masiva a su territorio.⁵²⁰ Por ello han incrementado la vigilancia en la frontera sur y existen propuestas para reciclar los equipos de Irak y Afganistán y aumentar el uso de aviones no tripulados. Asimismo, existen varios proyectos para desarrollar un sistema de detección sobre la zona fronteriza

⁵¹⁵ Jorge Alejandro Medellín, "Carteles del país abren nuevas rutas en Centroamérica", *El Universal*, 29 de marzo de 2009.

⁵¹⁶ José Meléndez, "Alerta en Panamá por inmigración de capos", *El Universal*, 07 de enero de 2009.

⁵¹⁷ José Valdez, "El narcotráfico mexicano alcanza a Chile: DEA. Responsable de la agencia en el país lanza llamado de alerta. Reclutan 10 mil policías científicos" *El Universal*, 14 de marzo de 2009.

⁵¹⁸ Algunas de las bandas que trabajan con los carteles mexicanos son: Mexican Mafia, Calle 18, Mexikanemi, Latin Kings, Bandidos, Mara Salvatrucha (MS-13), BARRIO Azteca, Familia Guerrilla Negra, Bloods, Mongoles, Crips, Norteños, Florencia 13, Sureños, Gangster Disciples, Tango Blast, Hells Angels, Texas Syndicate, Hermanos de Pistoleros Latinos y Vagos, Silvia Otero, "Carteles reclutan ahora a pandillas estadounidenses", México, *El Universal*, 18 de enero de 2009.

⁵¹⁹ José Carreño Figueroas, "Narcotúneles en la mira de EU", *Excelsior*, 3 de diciembre de 2011.

⁵²⁰ "Sicarios adolescentes", *Ágora, El lugar de convergencia para militares profesionales, Amenazas Comunes*, Comandante del Comando Norte de Estados Unidos, Vol., 3, No. 3, 2010, p. 52-55.

que consiste en el desarrollo de tecnología sísmica y rayos infrarrojos.⁵²¹ Sin embargo, no está claro si las herramientas tecnológicas sean las mejores, puesto que hasta ahora, las autoridades estadounidenses han logrado identificarlos principalmente mediante el trabajo policial y la labor de inteligencia.

A nivel regional, las tendencias a largo plazo indican que han aumentado las incautaciones de los principales tipos de drogas. Los decomisos de cocaína reportaron cantidades crecientes en el periodo 2007-2009. La mayor cantidad de decomisos se registró en América del Sur (62%), seguido de América del Norte (18%), América Central (17%) y el Caribe (3%).⁵²²

Los decomisos de *cannabis* también registraron un crecimiento importante con relación a los años anteriores. A nivel regional, los mayores volúmenes de decomisos de *cannabis* se realizaron en América del Norte (66%) y América del Sur (32%). De manera que las incautaciones de cocaína y resina de *cannabis* se están produciendo cada vez más en las regiones de origen, y ya no tanto en los principales mercados de consumo.

En cuanto a la heroína y los opiáceos, la tendencia a la baja registrada en 2002 se modificó. Para los años 2007, 2008 y 2009 creció el número de confiscaciones 2,968 Kg., 3,806 Kg. y 4,013 Kg. respectivamente. México es uno de los seis países del hemisferio que reportó mayores incautaciones de heroína y derivados de opiáceo junto con (Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América y Venezuela).

Los estimulantes de tipo anfetamínico, han ido cobrando más prominencia respecto a las drogas anteriormente citadas.⁵²³ En 2009 las incautaciones de estas sustancias aumentaron a más del triple en todo el mundo, respecto de 2007. En 2009, se dismantelaron 10,600 laboratorios relacionados con los ETA, la mayor parte de ellos se encontraba en los Estados Unidos⁵²⁴.

En el período 2007-2009, se registró un descenso de 52% en el volumen de incautaciones de productos farmacéuticos que contienen opiáceos como la oxicodona, la hidrocodona y la morfina, comparadas con el período anterior; sin embargo, se incrementan a siete los países que reportaron incautaciones en su territorio (Canadá,

⁵²¹ José Carreño Figueroas, "Narcotuneles en la mira de EU", *op.cit.*

⁵²² OEA, Informe Hemisférico, Quinta ronda de evaluación, Evaluación del progreso del control de drogas 2011, mayo de 2011.

⁵²³ Los estimulantes de tipo anfetamínico pueden dividirse en dos categorías principales: el grupo de las anfetaminas (principalmente anfetamina y metanfetamina) y el grupo del éxtasis (MDMA y sus análogos).

⁵²⁴ ONU, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, World Drug Report 2011, (Consulta:26 de agosto de 2010), en:

<http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2011/06/21-unodc-lanca-wdr-2011.html>

Colombia, Costa Rica, Estados Unidos de América, México, República Dominicana y Uruguay).⁵²⁵

Especial mención merecen los decomisos crecientes de preparados farmacéuticos en forma de tabletas y cápsulas que contienen efedrina y pseudoefedrina, consideradas actualmente como las principales fuentes de materia prima inicial para la fabricación ilícita de estimulantes tipo anfetamínico. En el período 2007-2009, nueve países (Belice, Canadá, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) comunicaron incautaciones de productos farmacéuticos que contenían efedrina y pseudoefedrina en cantidades que ascendieron a más de 25 millones de tabletas.

En Estados Unidos, la reducción de la oferta generó cambios en los patrones de consumo de drogas. Al disminuir el abastecimiento de cocaína hacia el mercado estadounidense, entre 2007 y 2008 los precios de la cocaína en ese mercado ascendieron de 96 a 183 dólares por gramo, es decir, el precio se incrementó en 90.6 %.⁵²⁶ Ante el aumento del precio de la cocaína, la demanda de metanfetaminas aumentó por encima de la primera. Así, un kilogramo de pseudoefedrina pura alcanza un valor estimado de 11 mil dólares, por lo que los precios de las metanfetaminas se duplicaron.⁵²⁷

Las restricciones emprendidas por el gobierno para impedir el tráfico de precursores químicos usados para la producción de drogas sintéticas también provocaron un aumento en los precios. En México, el precio de 23 kilos de pseudoefedrina pura subió de 40 mil a 250 mil dólares, lo que se traduce en que cada kilogramo pasó de mil 739 dólares a cotizarse en 10 mil 869 dólares.⁵²⁸ Con base en estas cifras, el aumento de drogas en el país continúa en aumento. Incluso, en marzo de 2009 en España fue interceptada una avioneta pilotada por 2 mexicanos que transportaba más de mil kilos de hachís (derivada de *cannabis*) procedente de Marruecos.⁵²⁹

Los esfuerzos aislados de algunos países no generarán resultados y menos la guerra territorial como la que ha implementado México, si no existe un equilibrio en políticas de prevención, protección, y sobre todo, de garantía. A pesar de las acciones emprendidas por el gobierno contra los carteles y la disminución en cuando a decomisos que podría indicar resultados positivos, el país continúa siendo el principal punto de

⁵²⁵ OEA, Informe hemisférico. Quinta ronda de evaluación, *op.cit.*

⁵²⁶ Alzaya, Ignacio, "El país sigue siendo el principal punto de tránsito de cocaína hacia Estados Unidos", *Milenio*. 04 de enero de 2009.

⁵²⁷ Silvia Otero, "Restricciones disparan precio de pseudoefedrina", *El Universal*, 07 de enero de 2009.

⁵²⁸ *Ídem.*

⁵²⁹ "Arrestan a mexicanos con avioneta y droga en España", *El Universal*, 18 marzo de 2009.

tránsito de cocaína hacia Estados Unidos.⁵³⁰ La demanda continúa, su vecindad geográfica y su extensa frontera son una constante para ello.

Durante la administración del presidente estadounidense Barak Obama, la retórica en materia antinarcóticos se fue suavizando. Hubo un mayor énfasis en la cuestión de la demanda y del consumo de drogas. También hubo algunos cambios modestos con respecto a la política nacional de drogas, que referían que los esfuerzos se habían concentrado en los arrestos, los encarcelamientos y la intercepción, por lo que se debería pensar más en reducir la demanda. Sin embargo, aún se está lejos de lograr reformas más amplias en las políticas de drogas nacionales. En lo que se refiere a la esfera internacional, la “guerra contra las drogas” de los Estados Unidos se mantiene tan viva como en administraciones anteriores. Asimismo, se mantienen los niveles de consumo entre la población de ese país.⁵³¹

4.4. Producción de drogas en México

Las principales drogas que se producen en territorio nacional son la marihuana, goma de opio, heroína y metanfetaminas. Las principales zonas productoras de cultivo de marihuana y amapola se concentran a lo largo de los sistemas montañosos del país, particularmente en las estribaciones de la Sierra Madre Occidental y Sierra Madre del Sur. Sin embargo, desde hace varios años ha existido un desplazamiento de las zonas de siembra fuera de la zona conocida como triángulo dorado que comprende los estados de Sinaloa Durango y Chihuahua.

En 2009 se ubicaron y destruyeron por primera vez plantíos en la zona de la playa de Nayarit. También se registraron plantaciones en zonas de difícil acceso en Champoton,

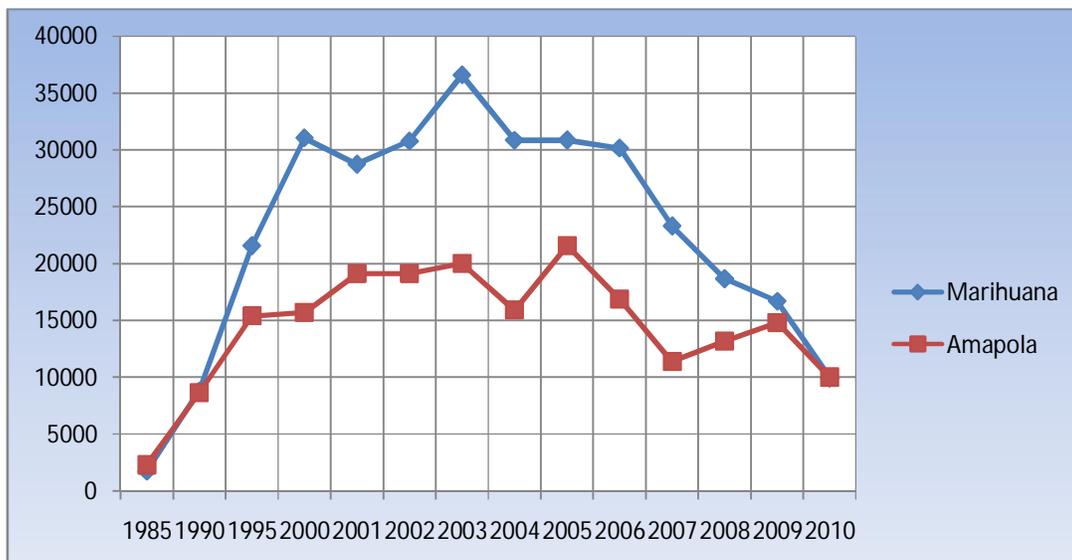
⁵³⁰ Ignacio Alzaya, “El país sigue siendo el principal punto de tránsito de cocaína hacia Estados Unidos”, *Milenio*, 04 de enero de 2009.

⁵³¹ Con base en la Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas 2009, el consumo de drogas aumentó de 8% en 2008 a 8.7% en 2009. Las drogas más consumidas son la marihuana, las sustancias psicoterapéuticas, la cocaína, los alucinógenos, los inhalantes y en último lugar la heroína. El uso de metanfetaminas, que había disminuido desde 2006 aumentó en 2009 (502 000 personas). El uso de cocaína (1.6 millones de usuarios) disminuyó respecto a 2006 (2.4 millones). Las drogas que aumentaron su consumo fueron el éxtasis, de 550 mil a 760 mil consumidores, y la metanfetamina crystal, de 314 mil a 502 mil. También aumento del abuso de fármacos de prescripción médica, que pasó de 2.5% a 2.8%.

Results from the 2009 National Survey on Drug Use and Health: Volume I. Summary of National Findings. U.S. Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Office of Applied Studies, en: <http://oas.samhsa.gov/NSDUH/2k9NSDUH/2k9ResultsP.pdf>

Campeche, en zonas costeras de Quintana Roo y en la zona serrana el norte de Veracruz donde existen niveles de humedad propicios para el crecimiento de marihuana.⁵³²

Gráfico 11. Erradicación de cultivos de marihuana y amapola (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico, p. 12.

Un referente para conocer los niveles de producción de drogas puede ser con base en la erradicación de cultivos. De acuerdo con el Gráfico 11 (Pág.193), la erradicación de cultivos de marihuana fue superior en comparación con los de amapola en un periodo de 25 años. En el 2000 hubo grandes decomisos de esa planta (31061.4 has.), pero el máximo se alcanzó en el 2003 (36585.3 has.). Dos años después se mantuvieron, no obstante, a partir del 2006 hay un marcado descenso en la cantidad de hectáreas erradicadas de planta. Dicho descenso continuó hasta el 2010, llegando ese año a 9950.5 has.

El caso de la erradicación de plantas de amapola, el año de mayores hectáreas erradicadas fue el 2005 (21 609.2 has.), dicha cifra disminuye a la mitad en 2007 (11 410.5 has.) y va en incremento en el 2008 y 2009, pero disminuye una vez más en 2010 (10 004.8 hectáreas). De modo que en 2010, las hectáreas erradicadas de amapola fueron más altas que las de las de marihuana.

Es importante tomar en cuenta que los indicadores basados en las actividades pueden ser engañosos. Como los países tienen presente que su desempeño será evaluado con base en esas medidas estadísticas tienden a mostrar sus acciones y éxitos.

⁵³² Jorge Alejandro Medellín, “Negocian servicios de satélite militar privado”, *El Universal*, 27 enero 2009.

Sin embargo mayores cantidades de plantíos decomisados puede estar reflejando mayor producción.

Por otro lado, se pasa por alto importantes distinciones cualitativas. Por ejemplo, puede haber gran cantidad de hectáreas erradicadas pero de plantas viejas, menos productivas, que valen menos en términos de reducción del abasto que la erradicación de las que están entrando en su fase productiva. En el caso de México, si ha habido una disminución de las plantaciones erradicadas para el 2010.

Por otra parte, la fabricación de drogas sintéticas, como la metanfetamina, se ha constituido en un creciente problema regional. Tan solo en el continente americano, quince países reportaron incautaciones que ascienden a 39,993 Kg. de efedrina y 45,082 Kg. de pseudoefedrina en el periodo 2007-2009.⁵³³ Con esas cantidades se pudieron haber fabricado millones de dosis de clorhidrato de metanfetamina en laboratorios clandestinos.

Cuadro 16. Incautaciones de efedrina y pseudoefedrina, 2007-2009

País	Incautaciones de efedrina	Incautaciones de pseudoefedrina
Argentina	14,824	-
Bolivia	1	
Brasil	-	47
Canadá	708	195
Chile	1187	-
Costa Rica		462
El Salvador	3	101
Estados Unidos de América	5,278	7,019
Guatemala	7	18,258
México	7,721	18,299
Panamá	10,127	-
Paraguay	137	-
Perú	-	108
República Dominicana	-	222
Venezuela	-	371
Total Hemisférico	39,993	45,082

Fuente: OEA, Informe hemisférico, Quinta ronda de evaluación del progreso del control de drogas 2011, p.25.

El Cuadro 16 (Pág. 194) incluye incautaciones de grandes cantidades de preparados farmacéuticos en forma de tabletas o cápsulas que contienen efedrina y pseudoefedrina, reportadas por Belice, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua, Perú,

⁵³³ OEA, Informe hemisférico 2011, *op. cit.*, p. 29.

República Dominicana y Venezuela. Esas tabletas o capsulas son consideradas actualmente como las principales fuentes de materia prima inicial para la fabricación ilícita de estimulantes tipo anfetamínico. Las incautaciones de efedrina y pseudoefedrina en México son de las más altas de la región.

Lázaro Cárdenas, Michoacán es una de las principales puertas de acceso de toneladas de efedrina y pseudoefedrina provenientes de países asiáticos (La India, Tailandia y China) y Sudamericanos. Según datos publicados por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), el 90% de los químicos importados a México para compañías estadounidenses estaban siendo desviados para propósitos ilícitos, especialmente para la manufactura de metanfetaminas.⁵³⁴

Otro dato que permite dar cuenta de la producción de este tipo de drogas es el número de laboratorios desmantelados. Estas sustancias pueden producirse en cualquier lugar que existan los precursores, pero regularmente se ubican cerca de los grandes mercados de consumo. En el continente americano, en América del norte se decomisaron 10,410 laboratorios de drogas ilícitas durante el periodo 2007–2009. De ellos, 10,282 fueron laboratorios de elaboración de Metanfetaminas, 53 de Éxtasis (MDMA), 32 de Crystal Meth, 16 de Ácido Gammahidroxibutírico (GHB), 13 de Fenciclidina (PCP) y 7 de anfetaminas.

En cambio, en América del Sur se desmantelaron en total 7 laboratorios, en el Caribe 3 y en Centroamérica 1.⁵³⁵ De manera que la producción de estas sustancias, dentro del hemisferio se concentra casi en su totalidad en América del Norte. En México, desde el inicio de la administración en 2006 y hasta mediados de 2009 se desmantelaron 400 laboratorios en diversas regiones del país.⁵³⁶

4.5. La violencia en México asociada con el narcotráfico

La demanda de drogas y el tráfico ilegal de armas alimentan la violencia de los cárteles en México. Desde el inicio de su gestión, el presidente Calderón anunció que su estrategia de seguridad comprendía una batalla ardua contra el crimen organizado que costaría vidas humanas.⁵³⁷ Durante los años siguientes los discursos presidenciales aludían a una guerra contra el narcotráfico que se iba a ganar. Esos argumentos se repitieron de manera

⁵³⁴ Silvia Otero, “Restricciones disparan precio de pseudoefedrina”, *op.cit.*

⁵³⁵ OEA, Informe hemisférico 2011, *op. cit.*, p. 22.

⁵³⁶ Silvia Otero, “Restricciones...” *op. cit.*

⁵³⁷ “Palabras del Presidente Felipe Calderón durante la Inauguración de la XXXI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, Presidencia de la Republica, Discurso del 16 de febrero de 2007.

constante durante la administración como resultado de los enfrentamientos y muertes registradas durante el sexenio.

Para comprender el incremento de la violencia desatada territorio nacional es importante comprender la proliferación de los carteles y la expansión de sus actividades por una parte y la forma de cometer sus crímenes cada vez con mayor violencia y el incremento de su capacidad armamentista, por la otra. Es cierto que los homicidios realizados por la delincuencia organizada ya existían entre los distintos grupos involucrados antes de que el gobierno les declarara la guerra, pero estos se incrementaron en mayor medida con el combate frontal desplegado por las autoridades federales. Como logros de la estrategia gubernamental, hubo decesos de los principales líderes, numerosas bajas en las estructuras organizativas y encarcelamientos. Estos factores originaron un proceso de reestructuración constante y la proliferación de numerosos grupos especializados.

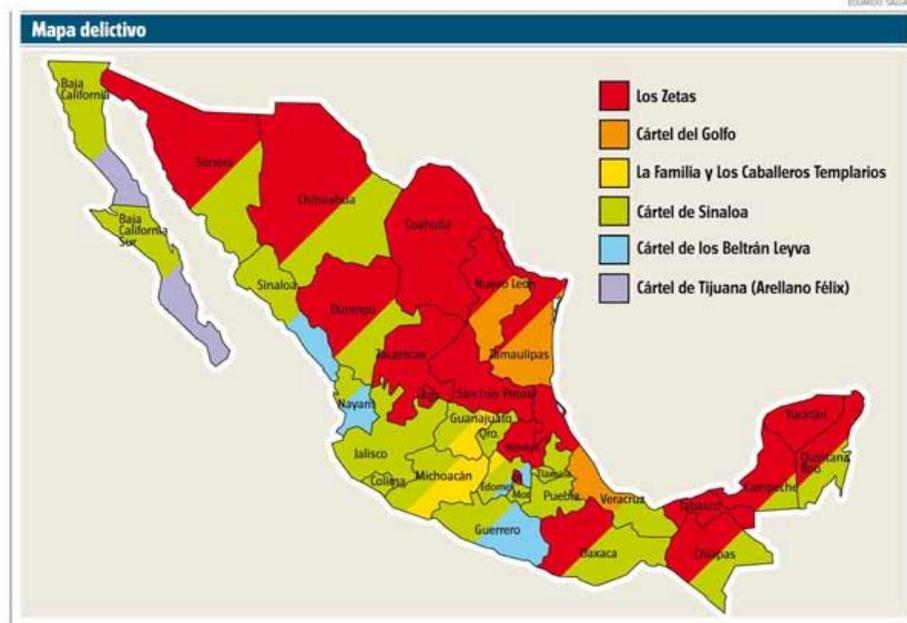
Un mapa delictivo presentado por SIEDO muestra que Los *Zetas* mantienen el liderazgo de las actividades delictivas relacionadas con el tráfico de droga, tráfico de personas, robo de combustible y extorsión. Esa organización opera primordialmente en el Golfo de México y en la zona sur del territorio nacional. Dicha agrupación disputa al cártel de Sinaloa el control de puntos clave para el ingreso de droga, dinero, armas e incluso para el tráfico de indocumentados. El cartel de Sinaloa que antes controlaba 23 entidades, ahora solo mantiene el dominio en 16 de ellos.⁵³⁸ Sin embargo, es importante advertir que la repartición del territorio en cuanto a cárteles cambia dinámicamente.

El cártel del Golfo es una estructura más pequeña, con una zona de influencia muy localizada en el norte, sobre todo en Tamaulipas, además de Nuevo León y Veracruz. Por su parte, *La Familia* Michoacana y su escisión, *Los caballeros templarios*, tiene presencia en Michoacán y zonas de Guanajuato y Estado de México. La organización liderada por los hermanos Beltrán Leyva, uno de los grupos más afectados por las acciones del gobierno federal, tiene zonas muy concretas y limitadas de influencia, como Estado de México, Guerrero, Nayarit y Sinaloa. En tanto, el grupo de los Arellano Félix o cártel de Tijuana ha sido confinado al norte del país, es decir, a Baja California, pero se trata de una estructura diezmada. El cártel de Juárez, liderado por Vicente Carrillo Fuentes, El *Viceroy*, sólo opera parte de Chihuahua, parte de Durango y Sinaloa.⁵³⁹

⁵³⁸ Rubén Mosso, "Los Zetas" dominan más territorios que "El Chapo", *Milenio*, 01 enero de 2012.

⁵³⁹ Rubén Mosso, "Los Zetas" dominan más territorios que "El Chapo", 01 enero de 2012.

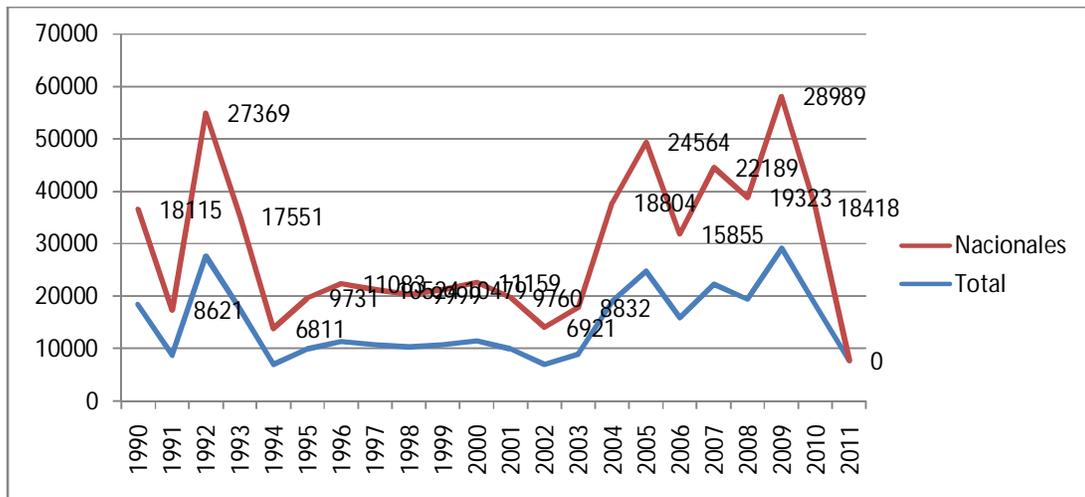
Mapa 3. Territorio que dominan las principales organizaciones de narcotráfico



Fuente: Rubén Mosso, "Los Zetas" dominan más territorios que "El Chapo", *Milenio*, 01 enero de 2012.

La cartografía sólo muestra las organizaciones más poderosas, aunque hay muchos puntos del país donde los cárteles coexisten; incluso hay varias organizaciones que en el mapa todavía no están planteadas por la trascendencia que tienen a veces, pues sólo operan a escala local. La muerte de líderes y captura de operadores provocó fracturas en esas dos principales organizaciones y ocasionó la pérdida de territorio que controlaban anteriormente. Y es que el número de detenidos también incrementó notoriamente.

Gráfico 12. Detenidos en la lucha contra el narcotráfico



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Quinto Informe de Gobierno 2011, Anexo estadístico, Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico, p. 78.

Como se observa en el Grafico 12 (Pág.197), el número de detenidos en la lucha contra el narcotráfico se mantuvo más o menos constante desde 1995 hasta que se incrementó desde el 2003 (9011 personas). En 2004, la cifra aumentó al doble (18998 personas) respecto al año anterior. Las cifras más altas se alcanzaron los años 2005 con 24739 personas detenidas, el 2007 con 22292 y la cifra record se alcanzan en el 2009, con 29096 personas detenidas. Esta cantidad extraordinaria de presuntos delincuentes, refleja la cantidad de población en las cárceles y la necesidad de aumentar los Centros Federales de Máxima Seguridad.

Al inicio de la administración sólo había tres CEFERESOS mientras que para el 2011, el número de esos penales incrementó a 9. Los Centros penales Altiplano, Occidente, Noreste, Noroeste, Nornoroeste, Oriente, Sureste, Norte e Islas Marías incrementaron su población.

Ahora bien, cuanto a las personas detenidas por delitos federales (daño, lesiones, homicidio, fraude, ley federal de armas de fuego, en materia antinarcóticos), aproximadamente la mitad de los presuntos delincuentes y los delincuentes sentenciados tienen cargos por delitos en materia antinarcóticos. El año 2006 fue el año que alcanzó mayor número de población penitenciaria por delitos del fuero federal. Ya en la administración de Felipe Calderón, en general, todos los años estudiados mantienen cifras altas en cuanto a población penitenciaria por esos delitos. (Tabla 3)

Cuadro 17. Población interna de sentenciados y procesados del fuero federal

Año	Población penitenciaria		Procesados		Sentenciados	
	Total	Fuero Federal	Total	Fuero Federal	Total	Fuero Federal
2000	154 765	41 647	63724	11 917	91041	29 730
2001	165,687	44 594	71501	13 089	94186	31 505
2002	172888	47 776	7685	13 594	99203	34 182
2003	182530	49 160	80134	15 675	102396	33 485
2004	193889	49 160	80661	15 527	113228	34 091
2005	205821	51 471	87844	18 082	117977	33 389
2006	210140	49 217	89601	18 048	120539	31 169
2007	212841	48 566	88136	17 418	124705	31 148
2008	219754	49 918	88935	19 373	120819	30 545
2009	224749	51 369	92311	22 089	132438	29 280
2010	219027	43 622	91297	21 920	127730	21 702
2011	224246	45 551	97802	23 916	126444	21 635

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Quinto Informe de Gobierno 2011, Anexo estadístico, Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico, p. 79.

Aunado a la proliferación de grupos criminales, éstos diversificaron sus actividades lucrativas ilegales. Ahora también se dedican a los secuestros, asesinatos, robo de autos, robo de combustible, tráfico de personas, venta de videos, dvd's y otros artículos de contrabando. Los secuestros incrementaron y los cárteles tomaron el control del tráfico de personas en zonas fronterizas y zonas de tránsito, secuestrando y asesinando a migrantes provenientes de Centro América.⁵⁴⁰

Otro elemento importante en cuanto a los índices de violencia en el país es el cambio del perfil de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas. En el pasado, dichos grupos estaban enfocados exclusivamente al trasiego de droga. Su modelo de negocios se concentraba en controlar ciertas rutas y ciudades. En este modelo había discreción y bajo perfil. Al ampliarse la distribución y el consumo de la droga al interior del país, el negocio cambió. "Ahora existe un control territorial que implica un perfil abierto de sometimiento de comunidades y de sus autoridades a los intereses de esas mafias".⁵⁴¹ Este nuevo perfil se encuentra íntimamente ligado con el incremento de la capacidad armamentista de los grupos delictivos, los cuales cuentan con equipo cada vez más sofisticado y poderoso.

Las organizaciones criminales de las décadas pasadas tenían estructuras horizontales. Un solo líder se encargaba del transporte, venta, actividades económicas y cooptación de policías y autoridades de todos los niveles. En la actualidad, las organizaciones cuentan con una estructura piramidal. Cada integrante tiene un cargo específico y normalmente las estructuras inferiores no conocen a las superiores. Esto representa una dificultad para las autoridades porque existe la dificultad de vincular a los jefes con los coautores del delito justamente por la proliferación de células y sicarios.⁵⁴²

El número de muertes vinculadas al crimen organizado se distingue por el *modus operandi* de la ejecución, en este caso los delitos se caracterizan por el uso de armas de alto poder en enfrentamientos y en ejecuciones.⁵⁴³ El empleo de fusiles en crímenes de alto impacto se registra al menos en 7 de cada 10 atentados o enfrentamientos.⁵⁴⁴ También fueron utilizados con mayor frecuencia los narco mensajes con la firma de la

⁵⁴⁰ Jaime Hernández, "Iniciativa Mérida extendió violencia", *op.cit.*

⁵⁴¹ Felipe Calderón Hinojosa, "La guerra al crimen organizado", Atlas de la seguridad y la defensa en México, 2009, p. 20. Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson, *El Universal*, 27 de febrero de 2009.

⁵⁴² RUBÉN MOSSO, "Los Zetas" dominan más territorios que "El Chapo", *Milenio*, 01 enero de 2012.

⁵⁴³ Se estima que alrededor de 300 mil armas cruzan al año la frontera de forma ilegal hacia México, siendo las de mayor poder de fuego las que son adquiridas por narcotraficantes. Benítez Manaut, Roberto y Rodríguez Luna, Ángel Armando, "Iniciativa Mérida, Seguridad y Soberanía", en Rafael Velázquez Flores, y Juan Pablo Prado Lallande, (Coord.), *op. cit.*, p. 45.

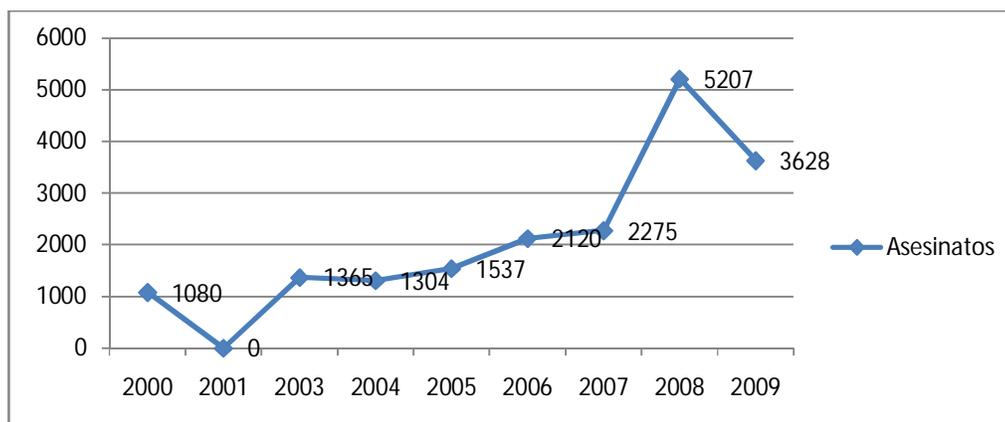
⁵⁴⁴ "De EU, 70% de armas incautadas a cárteles en México", *La Jornada*, 14 de junio de 2011.

organización y el motivo de la ejecución ya fuera por competencia, traición o la comisión de otros delitos menores.

De acuerdo con un informe de la ONU, en 2008 basado en cifras de homicidios recolectados por la OMS, la región de América Latina y el Caribe pueden considerarse como las más violentas del mundo. México es el octavo país más violento de la región.⁵⁴⁵ Desde el mes de diciembre de 2006 a diciembre de 2010 se registraron alrededor de 34 mil 612 crímenes relacionados con la delincuencia organizada. De estas muertes, 30 mil 913 fueron señaladas como "ejecuciones"; tres mil 153 denominadas como "enfrentamientos" y 544 como "homicidios-agresiones."⁵⁴⁶

El Gráfico 13 (Pág.200) muestra cómo han ido incrementando las cifras de muertes desde el 2000. En el 2007 hubo 2275 muertes ligadas con la delincuencia, pero el 2008 registró un incremento. El número de muertes aumentó a más de doble, es decir, llegó hasta 5207 muertes contabilizadas. En total, más de 44,000 personas han muerto desde diciembre de 2006, cuando el gobierno federal puso en marcha la Estrategia Nacional de Seguridad para combatir el crimen organizado.⁵⁴⁷

Gráfico 13. Muertes en México vinculadas con la delincuencia.



Fuente: Grayson W., George, *México, Narco-Violence and a Failed State*, Estados Unidos, Transaction Publishers New Brunswick (USA) and London (UK), 2010.

Es importante advertir que las cifras representan estimaciones ya que uno de los principales problemas para identificar los cuerpos es la falta de bancos de datos que permitan identificarlos. De acuerdo con la PGR, entre 6 y 8 personas asesinadas van a la

⁵⁴⁵ Omar Sánchez de Tagle, "Octavo lugar en homicidios, *Milenio*, 04 de enero de 2009. p. 18.

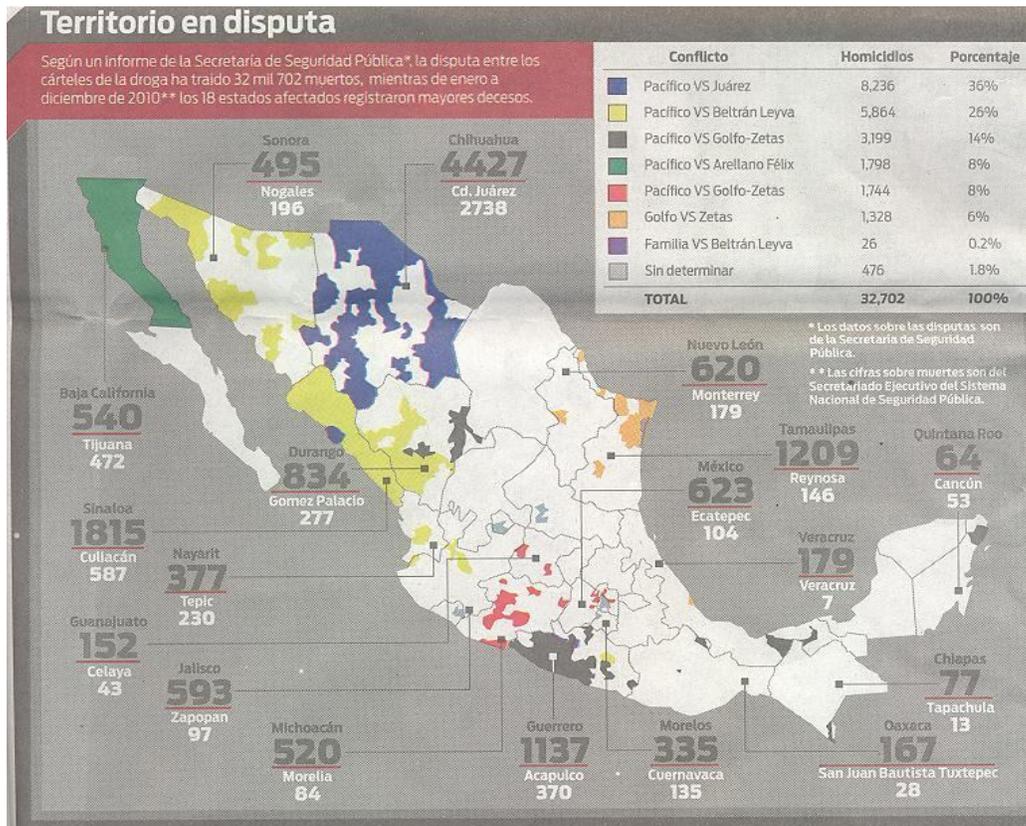
⁵⁴⁶ "En el sexenio, 34 mil 612 muertes ligadas al crimen", *El Universal*, 12 de enero de 2011.

⁵⁴⁷ "Calderón insiste en que para el Estado no es opcional combatir el crimen, CNN, 5 de septiembre de 2011, En <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/05/narro-la-prevencion-debe-ser-el-eje-toral-del-combate-de-la-inseguridad>

fosa común por falta de información genética.⁵⁴⁸ Otro problema en cuanto a clasificación de información consiste en que las procuradurías acordaron elaborar un registro por rivalidad delincriminal, pero en la práctica eso no se puede determinar de inmediato, sólo se sabe de un homicidio hasta que es investigado. Debido a esto ha habido lagunas en la clasificación y el conteo de información dentro de las instituciones encargadas.

Los homicidios contabilizados entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de julio de 2010 se concentran en 162 municipios del país.⁵⁴⁹ Los altos índices de violencia se encuentran distribuidos en varios estados, pero 18 de ellos son particularmente conflictivos en cuanto a número de ejecuciones: Baja California, Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Nayarit, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Chiapas y Quintana Roo.⁵⁵⁰

Mapa 4. Porcentaje de homicidios por entidad federativa derivados de la disputa entre los carteles de la droga



Fuente. Aurora Vega, "Atrapa violencia a 162 municipios", *Excélsior*, 27 de noviembre de 2011.

⁵⁴⁸ Aurora Vega, "PGR: Sinnúmero los cuerpos sin identificar", *Excélsior*, 24 de noviembre de 2011.

⁵⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁵⁰ Aurora Vega, "Atrapa violencia a 162 municipios", *Excélsior*, 27 de noviembre de 2011.

La violencia es endémica en todos los estados fronterizos. Sinaloa, Chihuahua y Baja California concentran más de 50% de los asesinatos del país.⁵⁵¹ En dichos estados se encuentran en conflicto el cártel del Pacífico, con el de Juárez, el de los hermanos Beltrán Leyva y contra la organización de los hermanos Arellano Félix. Para dichas regiones, la violencia afecta a la seguridad pública y a la economía. Este ambiente disuade a inversionistas de abrir negocios y crear trabajos. Se estima que el costo económico de la violencia supone un 3% del producto Nacional Bruto en México.⁵⁵²

Los niveles de violencia se incrementaron al grado de desplazar a comunidades de sus hogares. Tierras Coloradas, un poblado ubicado en el Triangulo Dorado (zona ubicada en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua), fue amenazado e incendiado por miembros de la delincuencia para lograr que la población ahí asentada se desplazara del lugar. Estudios del Centro de Supervisión de los Desplazados Internos, con sede en Ginebra, estiman que han sido desplazadas 230 mil personas en México por la violencia relacionada con el narcotráfico.⁵⁵³

Para 2010 Estados Unidos emitió 14 alertas de seguridad hacia 12 estados de la República, para prevenir a sus ciudadanos sobre el incremento de la violencia “derivada de la lucha contra el crimen organizado” en esas entidades de México.⁵⁵⁴ En general, las alertas fueron en el sentido de extremar precauciones y de aplazar sus viajes para no poner en riesgo la vida. Los estados que recibieron recomendaciones específicas fueron Guadalajara, Monterrey, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit, Tijuana y Baja California.

La percepción de que México era un estado fallido comenzó a permear en Washington desde los primeros días del año 2009. México fue considerado junto con Pakistán un país susceptible de intervención súbita ante el caos provocado por el narcotráfico y el crimen organizado.⁵⁵⁵ La secretaria de Seguridad Nacional estadounidense, Janet Napolitano, declaró que el narcotráfico era una amenaza existencial para el estado mexicano que se había escapado de las manos del vecino país del sur, por lo que también representaba una amenaza grave para la comunidad estadounidense.⁵⁵⁶

⁵⁵¹ “Cualidades letales. Utilizada por Ejércitos, guerrillas y delincuentes, es el arma que más muertes ha provocado en el mundo y está de moda entre narcotraficantes en México”, *El Universal*. 5 de marzo de 2009.

⁵⁵² “Un futuro común exige soluciones compartidas”, *Ágora, op. cit.*, p. 36-39.

⁵⁵³ “Miles de desplazados por violencia del narco”, *El Universal*, 18 de febrero de 2011; y “Narco desplazó a 230 mil personas en México”, *El Universal*, 25 de marzo de 2011.

⁵⁵⁴ “Estados Unidos emite 14 alertas de seguridad en México”, *El Universal*, 05 de febrero de 2011.

⁵⁵⁵ “EU: México es susceptible de intervención”, *El Universal*, 13 de enero de 2009.

⁵⁵⁶ Hernández, Jaime, “México enfrenta una amenaza existencial, acepta Napolitano”, *El Universal*, 26 de marzo de 2009.

Se enfatizó entonces la necesidad de desarrollar operaciones conjuntas contra el crimen organizado.

Ante este panorama Estados Unidos militarizó su frontera sur.⁵⁵⁷ Incluso les otorgó a los agentes de inmigración mayores facultades para investigar delitos de narcotráfico, en adición a las facultades de los agentes de la Administración Antidrogas (DEA). Los planes de contingencia en la frontera incluyen el enfrentamiento con grupos armados.⁵⁵⁸ Los esfuerzos para construir un muro de 300 Km. a lo largo de la frontera y aumentar el tamaño de la Patrulla fronteriza son parte de este plan para defenderse contra la violencia de las drogas, no solo para controlar la migración ilegal.

La ola de declaraciones por autoridades estadounidenses generó un clima de desconfianza en las autoridades mexicanas. Los argumentos de algún tipo de intervención por parte del vecino país surgieron una vez más en México.⁵⁵⁹ En ese sentido, autoridades mexicanas reiteraron que la cooperación binacional por medio de la iniciativa Mérida no abarcaría el despliegue de elementos militares en territorio mexicano ni de labores operativas ni de inteligencia o recaudación de inteligencia.⁵⁶⁰

Al respecto, las declaraciones del presidente Calderón fueron en el sentido de que estaban “verdaderamente golpeando la estructura operativa de la delincuencia”, lo cual generó “que, incluso las bandas se estuvieran peleando entre ellas y eso causara muchas de las muertes que ocurrían en el país”.⁵⁶¹ Para el 2009 el presidente aseguraba que el 90% de los decesos era de la mafia.⁵⁶² Sin embargo, es de entenderse que los decesos incluyen tanto a presuntos delincuentes, elementos de seguridad y personas civiles.

La gran capacidad armamentista es uno de los factores que pretenden justificar el creciente papel del ejército en la lucha contra el narcotráfico. Incluso autoridades estadounidenses mostraron reiteradamente su conformidad en el combate contra el narcotráfico y el papel desatacado del Ejército en el mismo, pero destacando sus deficiencias. A mediados de 2009, David T. Jhonson, subsecretario de la oficina internacional de narcóticos y asuntos de aplicación de la ley de Estados Unidos declaraba

⁵⁵⁷ “Narcotráfico violencia fuera de control, alerta Obama”, *El Universal*, 30 de marzo de 2009.

⁵⁵⁸ “Archibold, Randal, “Tiene EU plan militar contra narcoviencia”, *El Universal*, 08 de enero de 2009.

⁵⁵⁹ Mejía, José Gerardo, “Cancillería y SG entran al ring con Washington”, *El Universal*, 12 de marzo de 2009.

⁵⁶⁰ “Descarta Sarukán intervención militar de EU”, *El Financiero*, 23 de marzo de 2009.

⁵⁶¹ “El Presidente Calderón en el evento Rescate de Espacios Públicos Recuperados, Inauguración de la Unidad Deportiva “José María Morelos y Pavón”, Presidencia, Discurso del 24 de junio de 2008.

⁵⁶² Mayssen, Gabriel, “Aumenta la violencia en México, anuncia AI”, *El Financiero*, 28 de mayo de 2009.

que los militares estaban mal equipados para hacer frente a los grupos del crimen organizado en México.⁵⁶³

En este sentido el presidente Calderón realizó durante los primeros años de su administración numerosos llamados a las autoridades estadounidenses demandando mayor control de armas dirigidas hacia México, precisamente porque iban a parar a manos de los delincuentes.⁵⁶⁴ Sin embargo, legisladores republicanos declararon que la petición de cortar el flujo de armas no iría a ningún lado, porque si “no consiguen armamento aquí los carteles de la droga los conseguirán con Hugo Chávez, o con los chinos o los rusos”.⁵⁶⁵

Incluso las autoridades de la oficina del Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) iniciaron a finales de 2009 el programa *Rápido y Furioso*, que permitió la entrada a México de aproximadamente dos mil armas ilegales que supuestamente, con el fin de rastrear a los compradores, presuntamente relacionados con el narcotráfico. Sin embargo, las autoridades estadounidenses perdieron su rastro.⁵⁶⁶ Dicho programa, contribuyó con la muerte de varias personas, entre ellas un agente de la Patrulla Fronteriza, pero no logró el objetivo final de trazar los vínculos entre los compradores pequeños de armas, los grupos que trafican con ellas y los cárteles mexicanos que las adquieren y las usan para perpetrar crímenes.

Después de la muerte del agente federal estadounidense, las autoridades de ese país anunciaron que realizarían cambios para asegurar la máxima protección para su personal.⁵⁶⁷ Una vez más se mencionó la necesidad de que personal estadounidense

⁵⁶³ Silvia Otero, “Carteles mas armados que Ejército Mexicano: EU”, *El Universal*, 21 de marzo de 2009.

⁵⁶⁴ Las organizaciones delictivas adquieren el armamento en el contrabando internacional. Por la frontera sur, las armas son suministradas por países intermediarios Venezuela y Centroamérica y la guerrilla colombiana. Sin embargo, el 70 por ciento de las armas recuperadas en México tienen origen en Estados Unidos. En la frontera sur de Estados Unidos existen cerca de 100 mil armerías 12 mil a lo largo de los 3 mil 200 km de frontera compartida que abastecen a las organizaciones en México. El negocio se alimenta de cerca de 100 mil permisionarios de armas al otro lado de la frontera. “Cualidades letales. Utilizada por Ejércitos, guerrillas y delincuentes, es el arma más muertes ha provocado en el mundo y estas de moda entre narcotraficantes en México”, *El Universal*, 5 de marzo de 2009; Brooks, David, “De EU, 70% de armas incautadas a cárteles en México”, *La Jornada*, 14 de junio de 2011.

⁵⁶⁵ “Para el comando norte México no es un estado fallido”, *El Universal*, 19 de marzo de 2009.

⁵⁶⁶ “Tres altos mandos de EU, artífices del Rápido y furioso”, *La Jornada*, 16 de junio de 2011, “Caerá director de ATF por “Rápido y furioso”: WSJ”, *El Universal*, Sábado 18 de junio de 2011.

⁵⁶⁷ Cronología de ataques a estadounidenses en México que han cobrado relevancia mediática:

5 marzo 1985. Encuentran en Michoacán el cuerpo del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar. Su secuestro estuvo relacionado el narcotráfico. **1 de diciembre de 1999.** Tim Golden reportero de “The New York Times”, revela la muerte de dos integrantes de la DEA que se suman a la lista de agentes antinarcóticos asesinados en México. **13 octubre 2008.** El consulado de Estados Unidos en la ciudad de Monterrey fue atacado a tiros. No hubo lesionados. **22 de octubre de 2009.** De enero a septiembre 27 ciudadanos estadounidenses fueron asesinados en Ciudad Juárez y la región del Valle. Entre las víctimas hay militares y un agente federal del U.S. Marshall. Todos por cuestiones de tráfico de drogas, de acuerdo con reportes de la Procuraduría de Chihuahua. **13 de marzo del 2010.** La empleada del consulado estadounidense Lesley A. Enríquez y su esposo,

portara armas en territorio mexicano.⁵⁶⁸ Para octubre de 2011, otro operativo, *Receptor Abierto*, fue dado a conocer. En este caso, otras armas entraron a México entre 2006 y 2007.⁵⁶⁹

En noviembre de 2011, la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA), advirtió que la captura o muerte de docenas de capos del crimen organizado han generalizado la violencia en lugar de frenarla: “los grupos del crimen organizado, cuyo número se ha expandido, se han enfrentado al Estado y entre ellos en una guerra de todos contra todos”.⁵⁷⁰ La declaración de la guerra respaldada por el presidente George W. Bush con la Iniciativa Mérida no ha aportado mejores significativas en materia de seguridad pública.

Asimismo, la organización civil Human Rihts Watch (HRW) denunció que la estrategia al combate a la delincuencia implementada en México incrementó drásticamente los abusos de militares.⁵⁷¹ Ante estos informes, una vez más el presidente enfatizó que son los criminales quienes “agravan las garantías fundamentales de los ciudadanos y sus familias”. Asimismo, el mandatario reiteró que era una obligación ética y legal “desplegar todos los medios a su alcance para que, bajo el principio de corresponsabilidad, se fortalezca la presencia de autoridades en aquellas comunidades con mayor actividad delincencial.”⁵⁷²

Con base en las premisas anteriores, las políticas de contención en teoría deben ser aplicadas por ser menos costosas en términos políticos y en pérdidas humanas pero deben ir acompañadas por el otro tipo de políticas (prevención, garantía y protección). Como las primeras se han aplicado de manera prioritaria en México no están dando resultados precisamente por la falta de equilibrio con las políticas restantes. El énfasis en estas acciones como medida a corto plazo en cambio, se prolongó durante los tres primeros años de la administración ya que como lo reiteró el presidente Calderón, la lucha contra el narcotráfico, no es opcional, sino un imperativo para su administración.⁵⁷³

Arthur H. Redelfs, son asesinados en Ciudad Juárez cuando varios pistoleros dispararon contra su vehículo tras asistir a una fiesta de cumpleaños. **10 abril 2010.** Individuos no identificados lanzaron un artefacto explosivo a un consulado de Estados Unidos en el norte de México, que rompió algunas ventanas pero no dejó lesionados, dijo el sábado la representación estadounidense.³⁰ septiembre 2010. David Michael Hartley y su esposa Tiffany Hartley son atacados por un comando mientras recorrían la Presa Falcón, en Tamaulipas. **8 febrero 2011.** Dos jóvenes son ejecutados en un lote en el boulevard Manuel Gómez Morón y San Antonio en Ciudad Juárez.

⁵⁶⁸ “Acusan a Los Zetas en EU por crimen de agentes en SLP”, *El Universal*, 17 de febrero de 2011.

⁵⁶⁹ “Perdemos la batalla en el tráfico de armas: Holder”, *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

⁵⁷⁰ Jaime Hernández, “Iniciativa Mérida extendió violencia”, *op.cit.*

⁵⁷¹ “Endosan violencia a Plan Mérida”, *Excélsior*, 11 de noviembre de 2011.

⁵⁷² Mayolo López y Daniela Rea, “Culpa Calderón a delincuentes por abusos”, *Reforma*, 10 de noviembre de 2011.

⁵⁷³ “El combate al crimen organizado no está a debate, defiende Calderón”, *Excélsior*, 5 de septiembre de 2011.

CONCLUSIONES

Durante los primeros tres años de la administración de Felipe Calderón Hinojosa existió un claro reconocimiento del narcotráfico como problema de seguridad nacional. Por ello, hubo un incremento de recursos presupuestales destinados hacia el rubro de Seguridad. Las coincidencias en cuanto al tipo de amenazas permitieron a México y a Estados Unidos desarrollar la Iniciativa Mérida, un esquema de cooperación novedoso e importante para enfrentar de manera conjunta a la delincuencia organizada transnacional. El marco analítico de la Gobernanza para la Seguridad es un enfoque útil para abordar este tema. En primer lugar, el enfoque plantea las acciones realizadas por cada uno de los Estados para enfrentar un problema común de dimensiones transnacionales, aunque con expresiones distintas en cada país en cuestión, como lo es el narcotráfico, y, en segundo lugar, las acciones realizadas de manera conjunta por los gobiernos, previo reconocimiento de que la acción coordinada dará mejores resultados.

Debido a que el tema de estudio se enfoca en la política antinarcóticos en México, el marco analítico se aplica para analizar las acciones realizadas en este país y las complementarias o derivadas de la cooperación internacional. El marco analítico aporta los elementos para considerar que una política pública debe estar encaminada a reducir el conflicto mediante la ejecución de políticas de prevención, de garantía, de protección y de contención. Una vez que se ha desencadenado el conflicto, el objetivo es recuperar la paz mediante la ejecución de esas políticas de manera equilibrada y complementaria.

Dentro de las acciones de prevención, hubo acciones para ampliar la infraestructura en el tratamiento de las adicciones y elevar la calidad y profesionalización de los servicios. Sin embargo, las unidades provistas para la prevención y el tratamiento en la práctica, presentan varias dificultades principalmente en cuanto a certificación de los servicios. En los estados del norte de la república como Chihuahua fueron cerrados más de 70 centros de rehabilitación debido a que estaban trabajando de manera irregular, sin permiso ni supervisión. Las clínicas privadas, en cambio, han sido apoyadas con proyectos de subrogación de servicios y capacitación de operaciones terapéuticas.

Por otra parte, las reformas legales en materia de narcomenudeo generaron una serie de problemas en el sistema de salud que deben subsanarse. Por ejemplo: los centros de atención de adicciones se han convertido en una opción para que los infractores evadan la prisión, con la posibilidad de inscribirse al tratamiento de rehabilitación, que en algunos casos ni siquiera concluyen, lo cual genera costos sin resultados positivos. Los defensores de los infractores consiguen que éstos se acojan a estos programas para evitar que vayan a la cárcel. Asimismo, estos centros presentan problemas de inseguridad.

Personas vinculadas al crimen organizado han puesto en riesgo la seguridad del personal que labora en clínicas públicas y privadas, en donde se han registrado asesinatos. Las propias autoridades de los centros solicitaron no tratar con personas vinculadas a la delincuencia debido a que han sido objeto de amenazas. Incluso dichas autoridades han planteado la necesidad de creación de otros centros para canalizar a dicha población.

Durante los el período de estudio, las políticas de garantía son prácticamente nulas. El gobierno no incrementó el nivel de educación, ni generó fuentes de trabajo suficientes, ambas herramientas indispensables para evitar que diversos sectores de la población caigan en el narcotráfico y en el consumo de drogas. Tomando en consideración la tasa de analfabetismo, el porcentaje de personas mayores de 15 años que no sabe leer ni escribir en México disminuyó de 8.6% a 6.9% para el 2010. Esta disminución se debe a que aumentó la cobertura de la educación básica. Sin embargo, aún existe una gran cantidad de jóvenes que no asisten a la escuela y, por lo tanto, no saben leer ni escribir. Una de las causas principales del rezago educativo es la falta de infraestructura. Las deficiencias en este rubro muestran que el objetivo gubernamental de elevar la calidad educativa atendiendo a los criterios de cobertura, eficacia, eficiencia y pertinencia no se ha cumplido.

En las aéreas rurales las tasas de analfabetismo son mayores. Las personas que viven en el medio rural tienen mayores dificultades para trasladarse a otra localidad y recibir educación si no tienen los recursos económicos. De los jóvenes entre 15 y 24 años solamente el 40.4% asisten a algún centro educativo. En la transición de la secundaria al bachillerato, el alumno deja de asistir muchas veces para incorporarse a la vida productiva. Así, la mayoría de la población en edad de trabajar ni siquiera cuenta con estudios de secundaria. Del total de 36.2 millones de jóvenes entre 12 y 29 años de edad, 7.8 millones no estudia ni trabaja y 3 de cuatro de estos son mujeres. Esto aumenta en gran medida las posibilidades de que se incorporen a las filas del narcotráfico o que puedan insertarse en el consumo de drogas. Cada vez aumenta la cifra de niños entre 8 y 16 años de edad detenidos por estar al servicio del crimen organizado. Las cifras demuestran que la población joven en México se encuentra altamente vulnerable ante el problema del narcotráfico.

El reducido crecimiento económico del país se refleja en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. La mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, pero tan sólo en Puebla, el Distrito Federal y el Estado de México se

encuentra el mayor número de personas en esa situación. Además existen municipios con pobreza alimentaria localizados en las zonas montañosas y de difícil acceso.

La desigualdad en cuanto a la distribución del ingreso no mejoró durante los últimos años y la desigualdad en el acceso a oportunidades continuó siendo un elemento persistente en la historia del país. La tasa de desocupación a nivel nacional incrementó durante los años estudiados; hubo una reducción del porcentaje de la población asalariada y un incremento del sector informal. Además de las personas que se incorporaron a este sector, existen otras que se fueron del país, o fueron reclutadas por la delincuencia. Cada vez personas más jóvenes que no estudian ni trabajan representan una fuente importante de recursos humanos para las organizaciones delictivas. En los años estudiados aumentó el número de menores de edad detenidos por delitos federales. El número de aprehensiones por delitos contra la salud, en general, aumentó.

Las personas que emigran del país en busca de mejores oportunidades en Estados Unidos, también se encuentran en una situación vulnerable. En los últimos cinco años, 80% de los detenidos relacionados con el cultivo de marihuana en ese país son mexicanos indocumentados que se emplean en esa labor. Uno de los factores a considerar es la permisibilidad de las leyes en cuanto al uso médico de la marihuana en 16 estados de esa nación, lo cual permite que los indocumentados se empleen en dicha actividad.

Tampoco se generaron los empleos que demanda la población. Como un intento para generarlos, el Programa del Primer Empleo (PPE) iniciado en marzo de 2007 y finalizado en diciembre de 2010 no cumplió con los objetivos de crear mayores empleos formales y permanentes. Tampoco contribuyó con la inserción de un grupo vulnerable en el mercado laboral formal con un contrato permanente. El programa no estableció condiciones para los trabajos creados ni garantizó que éstos fueran de calidad o estuvieran bien remunerados. El incentivo ofrecido por el gobierno para brindar seguridad social a los trabajadores durante el primer año que fueran contratados fue aprovechado por las grandes compañías de autoservicios. En general, estas cadenas ofrecieron trabajos temporales con bajos salarios. Por otra parte, el programa significó un costo para el Estado pues éste lo subsidió aunque no cumplió con los objetivos en cuanto a la generación de oportunidades laborales para la población.

Para julio de 2011, el desempleo a nivel nacional se mantenía elevado. La tasa de desempleo era de 5.62% (2 millones 749 mil 236 personas) de la Población Económicamente Activa. En todo caso, hay rezagos en cuanto a la creación de empleos tanto permanentes, como temporales y eventuales no solo en los centros urbanos, donde existe mayor tasa de desempleo, sino en general. El sector agropecuario fue identificado como estratégico y prioritario para el desarrollo del país. No obstante, ese sector enfrenta

grandes rezagos. Los bajos salarios, la ausencia de prestaciones y seguridad social, la falta de seguridad e higiene, así como el descuido en la atención de la salud y la capacitación, han sido los principales motivos para que un creciente número de trabajadores agrícolas abandonen los espacios de producción. De esta manera, existen deficiencias en la reconstrucción del tejido social. Educación nula, deficiente e incompleta, así como falta de oportunidades laborales y económicas son factores sumamente importantes que al no atenderse allanan el camino para lograr que el ciclo de la producción, tráfico, oferta y consumo de drogas vuelva a comenzar.

En cuanto a políticas de protección, el gobierno realizó una serie de adecuaciones legales tendientes a apoyar con mayor eficacia y prontitud el combate al narcotráfico. La reforma policial se planteó como un reto clave para fortalecer a estas instituciones, históricamente desprestigiadas por sus constantes vínculos con el narcotráfico. No obstante, las metas no se han alcanzado. El mando único policial que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país no se ha logrado; tampoco se homologaron los sistemas de formación y profesionalización policial, ni la implementación de procesos del nuevo modelo de actuación policial en las 32 entidades Federativas.

El reclutamiento de profesionales con estudios de licenciatura es un logro importante que se está llevando a cabo para otorgar mayor confiabilidad a la institución. Por otra parte, las acciones para el combate a la corrupción dentro de las instituciones de Seguridad Pública revelan que aún existen vínculos del personal de PGR, SIEDO, AFI, PF y el Ejército con organizaciones delictivas. Asimismo, diversos casos de corrupción fueron encontrados entre funcionarios de la Judicatura Federal: vínculos con casinos, concesión de amparos para su apertura irregular y enriquecimiento ilícito. Otras disposiciones tendientes a combatir el “lavado” de dinero fueron implementadas para que la Unidad de Inteligencia Financiera incremente su eficiencia y los empleados de las instituciones financieras reporten a dicha unidad los posibles casos de “lavado” de dinero. No obstante, estas medidas aun resultan mínimas ante la magnitud del fenómeno, ya que existen mínimos resultados en la materia.

La máxima prioridad gubernamental dentro del periodo de estudio, 2006 – 2010, fue la Seguridad Nacional y el combate al crimen organizado, por lo que el presupuesto destinado a esas áreas aumentó considerablemente. Dentro de estas instituciones, la SEDENA fue la institución que mayores recursos recibió, seguida de la SSP y la Marina. El gobierno otorgó al Ejército mayor autonomía y mayor participación en nuevas funciones relacionadas con la seguridad pública, la procuración de la justicia y recolección de inteligencia. La Marina también adquirió nuevas funciones en ese ámbito. Su participación

en materia antinarcótics, sobre todo en la detención de integrantes de organizaciones dedicadas al trasiego de drogas cobró importancia en estos últimos años.

Estas amplias capacidades plantean nuevos retos para las instituciones de seguridad en general y particularmente para el ejército. El aumento de la presencia de militares en el país y de su participación en las actividades contra el narcotráfico son cuestionadas, aunque, por otra parte, no se ha logrado fortalecer las capacidades de las autoridades civiles en la materia. De esta manera hubo una gran presencia de las Fuerzas Armadas a lo largo del territorio nacional. La capacidad armamentista adquirida por la delincuencia organizada es un referente gubernamental para justificar la magnitud del despliegue que han tenido las fuerzas armadas en esta lucha. En lo que respecta a políticas de contención el despliegue de la fuerza militar es bastante claro.

En el ámbito interno, la política contra las drogas enfatiza en acciones de contención y protección, al igual que en la cooperación internacional. Durante los años de la administración que se estudiaron, se consolidó una cooperación sin precedentes con Estados Unidos en materia de seguridad, dentro del marco de la Iniciativa Mérida. México intensificó la participación en asuntos militares por medio de la SEDENA con el Departamento de Defensa de ese país, tanto para capacitación como para el intercambio de información en materia de seguridad. La SEDENA, Marina y SSP recibieron, a partir de 2009, equipo encaminado a fortalecer las labores de contención de las autoridades nacionales, ya que sirve para detectar narcóticos, armas, precursores químicos y dinero en efectivo. Incluso en 2010 el gobierno de Estados Unidos inició el despliegue de asesores de inteligencia en Ciudad Juárez, México.

Aunque hubo acuerdos en materia de seguridad fronteriza, este tema continúa bajo la línea terrorista y de ahí que algunas medidas implementadas se guíen por la necesidad de adoptar un enfoque de contrainsurgencia, al equiparar a los carteles en México con insurgentes. Para vigilar la frontera con México incrementó el número de agentes fronterizos, de aduanas, soldados de la Guardia Nacional y el uso de más equipo tecnológico. Por otra parte, la colaboración de parte de Estados Unidos para detener el tráfico de armas no concuerda con el discurso de responsabilidad compartida en el problema. Desde 2006, autoridades de ese país provocaron la entrada de armas a México en diversos operativos para rastrear a los narcotraficantes pero les perdieron el rastro. Estas medidas unilaterales no contribuyeron a rastrear a los narcotraficantes sino a incrementar el poder armamentístico de las organizaciones de narcotráfico y la violencia en el país.

En materia de prevención de adicciones, la Iniciativa Mérida contempla asesoría técnica de Estados Unidos para la formación de Coaliciones Comunitarias antidroga en

México. El proyecto de asesoría técnica pretende favorecer la movilización comunitaria. En este rubro el primer programa binacional en la materia consistió en la difusión de material en las áreas metropolitanas más pobladas de la frontera México- Estados Unidos, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez- El Paso, para prevenir el consumo en las comunidades hispano-parlantes en ambos lados de la frontera. Otro proyecto interesante: “Jóvenes en Acción”, consistió en el intercambio estudiantil de 65 jóvenes mexicanos que viajaron hacia Estados Unidos para diseñar proyectos de servicio comunitario enfocados en la violencia y el abuso de sustancias tóxicas. Asimismo, uno de los proyectos contemplados dentro del presupuesto de la Iniciativa fue justamente la certificación de Consejeros para el Tratamiento de Adicciones del CONADIC. Esta capacitación contó con asesoría técnica de la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA) con objeto de que su aplicación sea homogénea en los países de América. Cerca de 600 consejeros recibieron capacitación para detección e intervención oportuna, con atención apegada al respeto de los Derechos Humanos.

La cooperación con Estados Unidos en materia de prevención es prometedora. Estos proyectos deben enfatizarse en los Estados fronterizos, y deben extenderse a todo el territorio nacional. De manera que en este rubro aún falta mucho por hacer. Mientras que en acciones encaminadas a promover el desarrollo, como lo contemplan las políticas de garantía, la cooperación con este país es más bien inexistente.

En cuanto a las políticas de protección destaca la capacitación estadounidense no sólo en el ámbito federal, sino también a nivel estatal y municipal. Esta incluye diversos temas en cuanto a reformas judiciales, capacitación policial, derechos humanos, cultura de la legalidad, así como cuestiones operativas y administrativas. La capacitación incluyó a jueces y fiscales federales, personal de PGR, AFI, SSP, PF, SRE sobre las reformas al Código de Procedimientos Penales y al sistema de justicia en general. Ambos países acordaron reforzar los controles de seguridad, el mayor intercambio de información, la inspección de cargamentos que van hacia el sur sin afectar el comercio y tránsito regular de personas. Incluso se estableció un marco para establecer Comités Binacionales para la seguridad en las aduanas, la armonización del proceso de despacho aduanero y la aplicación de la ley.

Proyectos como el Plan Estratégico contra el Contrabando de Dinero y el Centro de Fusión Contra el Lavado de Dinero son sumamente importantes para enfrentar el problema. Sin embargo, la lógica de detectar operaciones de “lavado” de dinero en México resulta parcial y deficiente considerando las cifras de agencias estadounidenses y de la ONU, las cuales estiman que las organizaciones mexicanas dedicadas al trasiego de droga

controlan aproximadamente, tan sólo entre 10 y 30% del valor del mercado en Norteamérica.

En cuanto a políticas de contención y de protección, la colaboración los dos países es incuestionable y se prevé que trascienda las presentes administraciones, se puede decir que se sentaron las bases para una colaboración permanente en estos rubros. En este sentido existen fórmulas de cooperación reflejadas en regímenes internacionales que buscan incrementar la efectividad contra los retos de seguridad. Sin embargo, existe el riesgo de que dicha cooperación se quede en aspectos militares y policiales, como en décadas anteriores. Por ello, es necesario enfatizar este cambio de discurso estadounidense en cuanto a la responsabilidad compartida para gestionar políticas más duraderas, amplias y formales, sobre todo que contribuyan a impulsar el desarrollo económico en el país.

En cuanto a los resultados, en México, el consumo de drogas constituye uno de los principales problemas de salud pública. La población afectada por problemas de adicción incrementó. Cada vez más jóvenes y niños empiezan a consumir sustancias adictivas en edades más tempranas y aumentó el consumo de cocaína, metanfetaminas, drogas de diseño y drogas médicas usadas fuera de prescripción. La propensión al consumo de drogas también aumentó en los casos de personas desempleadas o sin escuela.

Respecto al tráfico de drogas, México continúa siendo el principal punto de tránsito de cocaína y uno de los nueve países de la región que registran mayores incautaciones de productos farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina, fuentes de materia prima inicial para la fabricación ilícita de estimulantes tipo anfetamínico. Además, los carteles mexicanos, establecieron nuevas rutas terrestres para el tráfico de cocaína, incluso tienen actividad internacional, ya operan desde diversos países de Centroamérica. Las pandillas estadounidenses desarrollan cada vez más asociaciones con carteles mexicanos. A su vez, las organizaciones mexicanas han fortalecido sus vínculos con pandillas estadounidenses dedicadas a la distribución de droga al mayoreo y al menudeo.

En cuanto a producción, las incautaciones de marihuana, goma de opio, heroína y metanfetaminas registraron aumentos respecto a años anteriores. Las áreas productoras de cultivo de marihuana y amapola, antes concentradas particularmente en estados del norte de la república, se han expandido hasta las zonas de difícil acceso en los estados y costas del sur del país. La fabricación de drogas sintéticas, como la metanfetamina, se ha constituido en un creciente problema regional. Las incautaciones de efedrina y pseudoefedrina en el país son ahora de las más altas de la región. El estado de Michoacán es una de las principales puertas de acceso de toneladas de efedrina y pseudoefedrina provenientes de países asiáticos (La India, Tailandia y China) y Sudamericanos

(Guatemala, Panamá y Perú). El 90% de los químicos importados a México para compañías estadounidenses son desviados para propósitos ilícitos, especialmente para la manufactura de metanfetaminas.

Por otra parte, México es uno de los países más violento de América Latina. El enfrentamiento frontal a la lucha contra el narcotráfico, las guerras territoriales entre los carteles de la droga y su capacidad para conseguir armas, incrementaron la violencia en todo el territorio nacional. Más de 44,000 personas murieron desde diciembre de 2006 hasta diciembre de 2010, cuando el gobierno federal puso en marcha la Estrategia Nacional de Seguridad para combatir el crimen organizado.

En el norte del país, adolescentes y menores de edad han comenzado a constituirse en bandas que copian las acciones de organizaciones como los Zetas. La pobreza y los rezagos en materia de justicia social así lo determinan. De hecho, el país ocupa uno de los primeros lugares, a escala mundial, en detención de menores que cometen delitos federales y que participan con el crimen organizado. Sin embargo, no existe un programa que atienda este fenómeno de menores infractores que va en aumento.

Los hallazgos en esta investigación muestran que la política antinarcóticos es un tema prioritario durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa en México durante el periodo comprendido de 2006-2010 ya que se ha asignado un monto considerable del presupuesto para desplegar una lucha frontal contra el narcotráfico, incluso se ha incrementado la cooperación internacional en la materia. Sin embargo, la estrategia implementada en el periodo de estudio se enfoca principalmente en acciones de contención y de protección, y no en políticas preventivas ni de garantía; por lo tanto, no se ha manifestado una disminución en los índices de consumo, producción ni tráfico de estupefacientes, mientras que ha incrementado la violencia en el país. Esta fue la hipótesis planteada desde el inicio del trabajo.

A pesar del presupuesto asignado para detener narcotraficantes, dismantelar carteles y lograr decomisos, no existe una reducción en la oferta ni en el consumo de drogas en el territorio nacional. El enfoque antidrogas orientado a los resultados de corto plazo, no es la solución completa para el problema. Por ello, la propuesta es nivelar el presupuesto en los cuatro rubros de políticas planteadas para generar una política integral. Para que la Estrategia Nacional de Seguridad permita reducir el problema del narcotráfico en México, es necesario enfatizar acciones en la prevención y sobre todo de garantía, ya que los problemas de la inseguridad en México se encuentran ligados a los rezagos en la agenda económica y a políticas fallidas respecto al tráfico de drogas, su tráfico y su consumo. Para el caso de las intervenciones de prevención, los resultados son a largo

plazo, pero es un buen momento para invertir en ellos. Estas acciones contribuirán a reducir el problema del consumo de drogas, y a arrojar resultados favorables en comparación con los programas que el gobierno priorizó y que no han demostrado su efectividad.

En materia de prevención es necesario subsanar los problemas de infraestructura. En este sentido, la iniciativa privada es crucial. El gobierno debe promover la participación de las organizaciones independientes y la iniciativa privada para la expansión de estos centros que se encuentren lo suficientemente equipados para los requerimientos de las distintas entidades del país. En la frontera norte, pueden crearse otros centros encaminados a atender a la población que ha cometido algún delito menor. Estos centros, además del tratamiento para la adicción, deben encaminar su trabajo en la reinserción social de los infractores.

Es importante enfocar el tema en el ámbito de la salud, incrementar y continuar de manera constante los programas de capacitación y certificación de personal que brinda la prevención y el tratamiento. El funcionamiento de estos centros debe estar regulado por las normas oficiales para evitar maltrato y abusos dentro de los mismos. Para optimar la operatividad de este proyecto, se requiere de una estructura gerencial a nivel federal que le permita continuar promoviendo la prevención y la atención de las adicciones, en coordinación con los sectores público, social y privado.

Urge ampliar los programas de prevención para reforzar el conocimiento de la población sobre las características destructivas de las drogas, específicamente en la población de jóvenes que representan un potencial para el uso de las drogas. Las acciones de prevención deben incluir campañas, educación, investigación, cultura y atención oportuna a quienes experimentan con esas sustancias. Los programas de prevención también deben extenderse a la familia. En este sentido, es importante impulsar el desarrollo de coaliciones comunitarias en donde participen escuelas, empresas, organizaciones religiosas, corporaciones policiales, medios de información, médicos, gobiernos, servicios sociales, padres y jóvenes con el fin de establecer planes de acción integral para hacer frente al problema local de la droga.

En cuanto a políticas de garantía falta mucho por hacer. Las autoridades gubernamentales deben redoblar esfuerzos para ampliar la cobertura, fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza a fin de que se reduzca la tasa de analfabetismo e incremente el promedio de escolaridad de la población. Construir edificios escolares en poblaciones rurales y dotarlas de equipo adecuado (multimedia, proyectores, pizarrones electrónicos, etc.) con previos estudios en cada caso, permitirán optimar el uso de dichos recursos para que cumplan sus objetivos y mejoren la calidad y pertinencia de la

educación. Es necesario también favorecer políticas de equidad de género para evitar que las mujeres deserten de la escuela dado que aún existe un mayor porcentaje de deserción en la población femenina.

Las oportunidades de empleo y otros factores relacionados con el desarrollo y crecimiento económico constituyen elementos indispensables para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades, aumenten sus oportunidades y mejoren su nivel de vida. El mismo presidente Calderón admitió que se requerían plazas de mejor calidad y mejor pagadas. Por ello, deben impulsarse programas económicos de generación de empleo que permitan a la juventud insertarse en el mercado laboral y contar con las herramientas necesarias para tener una vida digna y lejos de las adicciones.

Entre los desafíos para disminuir los niveles de pobreza se encuentra la necesidad de potenciar la productividad, reforzar el mercado interno, mejorar el sistema de protección social y mejorar la calidad del empleo. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse en el mediano y largo plazos. Estas condiciones indican la urgencia de la intervención del Gobierno Federal, así como la coordinación de los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza a nivel nacional. Además, es necesario dar continuidad e incrementar paulatinamente el presupuesto destinado a estos rubros.

Incrementar el nivel de educación y generar fuentes de trabajo proporciona a la población herramientas para alejarse de actividades ilícitas como el narcotráfico y también del consumo de drogas. Esto aunado al conocimiento preventivo derivado de las políticas de prevención desalienta a la población a usar drogas y reduce las posibilidades de que se incorpore a las organizaciones delictivas. En este sentido cobra importancia la participación de la sociedad civil en la difusión de actividades recreativas para que se fortalezca y difundan los valores y virtudes sociales en la colectividad.

En materia de protección, dada la capacidad armamentista de las organizaciones delictivas, las Fuerzas Armadas del Estado son importantes para hacer frente al problema. Sin embargo, no debe seguir prolongándose su actuación bajo los argumentos de las deficiencias de las instituciones encargadas ni de los altos niveles de corrupción en las mismas. Al contrario, deben fortalecerse las instituciones policiales civiles federales en áreas de seguridad pública, en la investigación de delitos, generación de inteligencia y provisión de servicios básicos en lugar de crear nuevos roles para las Fuerzas Armadas.

En este sentido se debe continuar con la profesionalización de la policía; generarse contenidos y métodos educativos que se impartan desde la formación básica policial y de especialización; garantizar la continuidad del Servicio de Carrera Policial homogéneo que,

con base en un sistema de méritos y formación, permita dignificar la función policial y penitenciaria, en los tres órdenes de gobierno. También deben atenderse las deficiencias dentro de la estructura organizacional, comenzando por las jerarquías y las prácticas de trabajo para exigir mayores resultados y rendición de cuentas. Estas medidas reducirán la corrupción y las asimetrías entre las múltiples corporaciones policiales del país. La plataforma tecnológica debe garantizar el flujo de información oportuna entre todas las instancias involucradas en materia de seguridad pero, además, alimentar dichas bases de datos de manera constante para mantenerlas vigentes. Asimismo debe continuar la capacitación en Derechos Humanos y cultura de legalidad así como en la instrumentación de la reforma en cuanto a juicios orales públicos y transparentes en todo el territorio nacional para reducir la impunidad y garantizar la impartición de justicia pronta y expedita.

En materia de “lavado” de dinero es conveniente fortalecer la capacidad de investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita; seleccionar y formar a personal profesional y con experiencia necesaria, para coordinar y vigilar las acciones entre las instituciones públicas y privadas, además de crear los cuadros de especialistas necesarios, para vigilar e investigar los actos de “lavado” de dinero. Asimismo, es necesario regular y establecer controles para las transferencias electrónicas y la venta de tarjetas de débito o de regalo que se adquieren en bancos o en cualquier establecimiento comercial en Estados Unidos e ingresan a México por casi toda la frontera; unificar la interacción entre las diversas instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia en México para evitar duplicidad y obstrucción de funciones, así como exigir la rendición de cuentas a la Unidad de Inteligencia Financiera con base en las sentencias por “lavado” de dinero.

En este rubro la alianza entre los diferentes partidos políticos para autorregularse es sumamente importante para evitar que el dinero del narcotráfico sea usado en campañas y que estas organizaciones coloquen a su gente en el poder o que las licitaciones públicas estén penetradas por grupos criminales. Las campañas contra la corrupción deben extenderse hacia los círculos políticos y el personal que trabaja en las distintas secretarías involucradas en el tema de la seguridad de manera permanente. Asimismo deben fortalecerse los sistemas de inteligencia del país.

En materia de contención es sumamente importante que personal de las instituciones encargadas en todos los niveles y jerarquías reciban cursos de capacitación relacionada con la implementación de operativos tomando medidas para salvaguardar la integridad de los civiles se encuentren en el lugar y que no estén vinculadas a los hechos, así como capacitación en materia de Derechos Humanos y de legalidad. Procurar la indemnización a los familiares de las víctimas, el apoyo médico, psicológico y de

rehabilitación y dar trámite a las quejas y denuncias que la CNDH promueva. En resumen, el combate contra la delincuencia organizada requiere la participación de diversas secretarías y la verdadera coordinación entre ellas para evitar debilidades frente al crimen organizado.

Hasta la década de los cuarenta hubo en México un equilibrio en cuanto a políticas de prevención, de protección y de contención. Hacia la década de los ochenta, el narcotráfico ascendió a un problema de seguridad nacional y la estrategia militar que se venía gestando desde el periodo de la posguerra incrementó la actividad del ejército. A partir de entonces, la política antinarcóticos se enfocó en las acciones de contención. Así, la política antinarcóticos en México se ha caracterizado por carecer de objetivos específicos de largo plazo. Existe falta de continuidad en la misma, más bien parece responder a las necesidades inmediatas del periodo presidencial al que responden y atendiendo a las coyunturas internacionales, específicamente a las presiones de Estados Unidos en la materia. Cada administración cambia de nombres a las instituciones, inicia proyectos que no se concretan ni se perfeccionan. De esta manera, las instituciones civiles encargadas de la seguridad son ineficientes, con bajos niveles de profesionalismo y además corruptas.

Por ello, es necesario diseñar un proyecto de nación y, derivado de éste, una estrategia de seguridad nacional en donde se encuentre articulada la actuación de las diferentes instituciones políticas, gubernamentales, de la sociedad civil y el sector privado para lograr resultados concretos no sólo a corto plazo, sino también a largo plazo que incluyan la protección de la sociedad y de los individuos y que además sean congruentes con los compromisos internacionales de los que México forma parte.

La estrategia de seguridad nacional debe buscar la seguridad de la sociedad civil, más allá de sólo velar por la seguridad de la élite política que detenta el poder, cuyo fin se encuentra más bien encaminado a la protección del gobierno en turno. Con ello se evitará la manipulación de las políticas de seguridad por parte del grupo que detenta el poder y con ello, que se enfatice en respuestas militares frente a problemas que demandan otras acciones para ser resueltos.

En cuanto a cooperación con Estados Unidos, históricamente dicha colaboración estuvo canalizada básicamente hacia políticas de contención. Ahora bien, el concepto de contención consistió en contener el trasiego de drogas antes de que ingresaran a su territorio. Para ello desarrolló programas de asistencia tendientes a fortalecer las capacidades de las instituciones militares de sus vecinos del sur. Este fue un factor determinante para que la lucha contra el narcotráfico en México comenzara a militarizarse.

La relación bilateral tuvo momentos álgidos sobre todo a partir de la debilidad e ineficiencia de las instituciones nacionales para realizar sus funciones en materia antinarcoóticos. Sin embargo, al final de la administración de Vicente Fox, hubo un cambio en el discurso estadounidense sobre el problema del consumo y la responsabilidad en cuanto a la demanda del tráfico de drogas desde su mercado interno. Este argumento permitió un mayor acercamiento y logró la implementación de la Iniciativa Mérida.

En la actualidad, los intereses de ambos países confluyen en materia de seguridad, aunque con diferentes matices. Las directivas de seguridad estadounidense continúan dando prioridad a detener el terrorismo, incluso se llegó a mencionar que la Iniciativa Mérida serviría para proteger a Estados Unidos de ataques terroristas. México, por su parte, enfrenta el problema del narcotráfico y desde el inicio de la administración en estudio quedó claro que sería una prioridad.

A lo largo de la historia, la cooperación con el vecino del norte ha constituido un tema difícil debido, entre otras cosas, a que la opinión pública mexicana la percibe como atentatoria contra la soberanía nacional. Por su parte, Estados Unidos ha mostrado reservas para cooperar con México por la desconfianza que genera la corrupción de las instituciones. La Iniciativa Mérida reflejó un cambio en la relación. El tipo de colaboración fue novedoso y prometedor llegando a concretarse a niveles sin precedentes. Hay un gran avance en la cooperación bilateral pero sigue habiendo insuficiencias.

Pese al cambio del discurso en cuanto al tema de la responsabilidad compartida hubo falta de acciones por parte de Estados Unidos por frenar las armas y el dinero al crimen organizado. Las actuaciones unilaterales por parte de este país con el lanzamiento de operativos para insertar armas y dinero “lavado” a territorio mexicano lograron incidir de manera negativa incrementando el problema del narcotráfico en México.

Incluso la oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA), organización no gubernamental independiente, advirtió que la Iniciativa Mérida no aportó mejoras significativas en materia de seguridad pública en México ya que la captura o la muerte de docenas de capos del crimen organizado han generalizado la violencia en lugar de frenarla. Autoridades militares en México reconocieron que la Iniciativa Mérida ha sido inútil para cumplir el objetivo de reducir los índices delictivos en México ya que sus patrocinadores exigen mucho, dan poco y a destiempo. Ahora bien, es obligación del gobierno mexicano canalizar un mayor número de recursos y capacidades para incentivar el desarrollo y lograr el equilibrio en los cuatro rubros de políticas propuestas dentro del marco teórico para que existan resultados concretos y a largo plazo. No se puede exigir a una nación vecina que solucione problemas internos que dependen exclusivamente del gobierno nacional.

Todo esto permite concluir que la gobernanza para la seguridad es un enfoque útil para abordar un tema de política pública como es el caso de la política antinarcoóticos. El marco teórico proporciona las herramientas para determinar que aún falta mucho trabajo por hacer por parte de los países involucrados para llegar a una gobernanza en el tema de la seguridad. Si bien la iniciativa Mérida concretizó la creación de una oficina bilateral en donde trabaja en conjunto personal estadounidense y mexicano, esto es sólo un peldaño en el camino para lograr la generación de políticas conjuntas que verdaderamente tiendan a enfrentar problemas de gran magnitud, como lo representa la delincuencia organizada transnacional y dentro de ella el narcotráfico, específicamente.

Es de suma importancia mencionar que el periodo del presente estudio abarcó de 2006 a 2010, debido a que fue el tiempo estipulado de manera inicial para el flujo de recursos de la Iniciativa Mérida, puesto que el plan original establecía que el proyecto sería aprobado en Estados Unidos en 2007 y que comenzaría a funcionar a partir de ese año y hasta el 2010. Sin embargo, como se mencionó a lo largo de la investigación, la entrega de los recursos sufrió constantes modificaciones. Los recursos fluyeron a partir de 2008. Desde esa fecha hasta diciembre de 2011 fueron entregados 700 millones de dólares, es decir, apenas el 43.75% de los recursos establecidos en el programa. Estas cifras permiten prever que la cooperación continuará hasta el final de la administración de Felipe Calderón, incluso, que se prolongará más allá de ésta.

En este sentido, México debe gestionar para que se generen los principios y condiciones básicas para que logren implementarse políticas conjuntas. Pasar del nivel de recepción y donación de recursos para la creación de instituciones fuertes y eficientes en México que trasciendan las necesidades específicas del momento. Crear instituciones bilaterales reflejadas en un régimen internacional que asegure la efectividad contra los actuales retos en materia de seguridad. Si las ideas de las instituciones convergen, la cooperación entre ambos países se ampliará de manera fluida y conveniente para ambas naciones y para la región en conjunto.

Por todo esto, es menester continuar con el estudio de este gran tema. La complejidad del fenómeno del narcotráfico se transforma constantemente y adquiere nuevos matices. Además, periódicamente surge nueva información que no se termina de abarcar en la presente investigación y que merece seguimiento en nuevas líneas de investigación.

ANEXOS

Anexo 1. Penas Federales en Estados Unidos por Tráfico de drogas

DROGAS/CUADRO	CANTIDAD	PENAS	CANTIDAD	PENAS
Cocaína (Cuadro II)	500 - 4999 grs de mezcla	Primera Vez: No menos de 5 años, y no más de 40 años. Si existe muerte o lesiones graves, no menos de 20 a cadena perpetua. Multa de no más de \$ 2 millones en caso de una persona, \$ 5 millones si no de un individuo Segunda Vez: No menos de 10 años, y no más que la vida. Si la muerte o lesiones graves, cadena perpetua. Multa de no más de \$ 4 millones en caso de una persona, \$ 10 millones si no de un individuo.	5 kg o más mezcla	Primera Vez: No menos de 10 años, y no más que la vida. Si existe muerte o lesiones graves, no menos de 20 ni más de por vida. Multa de no más de \$ 4 millones en caso de una persona, \$ 10 millones, si no un individuo. Segunda Vez: No menos de 20 años, y no más que la vida. Si existe muerte o lesiones graves, cadena perpetua. Multa de no más de \$ 8 millones en caso de una persona, \$ 20 millones, si es más un individuo. 2 o más delitos anteriores: cadena perpetua
Cocaína base (Cuadro II)	5-49 grs de mezcla		50 grs o más mezcla	
Fentanyl (Cuadro II)	40 - 399 grs mezcla		400 grs o más de mezcla	
Fentanyl Analogue (Cuadro I)	10 - 99 grs mezcla		100 o más de mezcla	
Heroína (Cuadro I)	100 - 999 grs mezcla		1 kg o más de mezcla	
LSD (Cuadro I)	1 - 9 grs mezcla		10 grs o más mezcla	
Metanfetaminas (Cuadro II)	5 - 49 grs pura o 50 - 499 grs de mezcla		50 grs o más pura o 500 grs o más mezcla	
PCP (Cuadro II)	10 - 99 grs pura o 100 - 999 grs mezcla		100 grs o más pura o 1 kg o más mezcla	
SANCIONES				
Otros fármacos del cuadro I y II (y cualquiera de los productos que contienen ácido gamma hidroxibutírico)	Cualquier cantidad	Primera Vez: No más de 20 años. Si hay muerte o lesiones graves, no menos de 20 años o más de vida. Multa de \$ 1 millón si lo cometió una persona, \$ 5 millones si es más de un individuo. Segunda Vez: No más de 30 años. Si existe muerte o lesiones graves, no menos que la vida. Multa de \$ 2 millones en caso de una persona, \$ 10 millones si es mas de un individuo		
Flunitrazepam (Cuadro IV)	1 gr o más			
Otras drogas de la Lista III	Cualquier cantidad	Primera Vez: No más de 5 años. Multa de no más de \$ 250.000 si es cometido individualmente, \$ 1 millón si		

Flunitrazepam (Cuadro IV)	30 a 999 mgr	no es cometido individualmente. Segunda Vez: No más de 10 años. Multa de no más de \$ 500.000 000 si es cometido individualmente, \$ 2 millones si no es cometido individualmente.
El resto de la Lista IV	Cualquier cantidad	Primera Vez: No más de 3 años. Multa no más de \$ 250,000 si es cometido individualmente, \$ 1 millón si no es cometido individualmente.
Flunitrazepam (Cuadro IV)	Menos de 30 mgr	Segunda Vez: No más de 6 años. Multa que no supere los \$ 500.000 si es cometido individualmente, \$ 2 millones, si es cometido por más de un individuo.
Todos los medicamentos de la Lista V	Cualquier cantidad	Primera Vez: No más de un año. Multa no mayor a \$100,000 si se cometió individualmente y \$250,000 si fue cometido por más de un individuo. Segunda Vez: No más de dos años Multa no mayor a \$200,000 si se cometió individualmente y \$500,000 si fue cometido por más de un individuo.

Fuente: U.S. Drug Enforcement Administration (DEA). (Consultada el 19 de abril de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/agency/penalties.htm>.

**Anexo 2. Presupuesto de Estados Unidos para el control de drogas por función
(Presupuesto autorizado en millones de dólares)**

FUNCIÓN	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REDUCCIÓN DE LA DEMANDA										
Tratamiento de abuso de drogas	\$2,358.30	2,387.70	2,545.50	2,556.90	2,470.40	2,465.10	2,647.20	2,747.30	3,092.30	3,208.30
Investigación para el tratamiento	547.8	611.4	607.2	621.2	600.3	600.8	608	814.7	653.2	674.2
Total Tratamiento	2,906.00	2,999.20	3,152.70	3,178.20	3,070.70	3,065.90	3,255.20	3,561.90	3,745.50	3,882.50
Prevención del Abuso de Drogas	1,642.50	1,567.20	1,557.30	1,544.00	1,465.40	1,423.40	1,334.70	1,358.00	109.20	1,279.80
Investigación para la Prevención	367,4	382,9	412,4	422,0	411,5	413,4	415.6	496.7	424.1	437.9
Total Prevención	2,009.90	1,950.10	1,969.70	1,966.00	1,876.90	1,836.80	1,750.30	1,854.70	1,514.30	1,717.70
Reducción de la Demanda Total	\$4,916.00	\$4,949.20	\$5,122.50	\$5,144.20	\$4,947.60	\$4,902.70	\$5,005.50	\$5,416.60	\$5,259.90	
Porcentaje	45. 6%	44. 1%	42. 7%	40. 2%	37. 6%	35. 4%	37. 7%	35.50%	35%	36%
REDUCCIÓN DE LA OFERTA										
Aplicación de la ley nacional	2,867.20	3,018.30	3,189.80	3,318.10	3,475.00	3,715.30	3,544.80	3,869.40	3,843.50	3,917.30
intercepción	1,913.70	2,147.50	2,534.10	2,928.70	3,287.00	3,175.90	2,901.40	3,901.20	3,604.10	3,727.00
Internacional	1,084.50	1,105.10	1,159.30	1,393.30	1,434.50	2,050.20	1,824.60	2,082.20	2,288.00	2,308.10
Reducción de la Oferta Total	5,865.40	6,270.90	6,883.20	7,640.20	8,196.40	8,941.40	8,270.80	9,861.80	9,771.60	9,952.40
Porcentaje	54,4%	55,9%	57,3%	59,8%	62,4%	64,6%	62,3%	64,5%	65	64
TOTALES	10,781.40	11,220.10	12,005.60	12,784.30	13,144.10	13,844.10	13,276.30	15,278.40	15,031.50	15,552.50

Fuente: Datos publicados por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP) en la Estrategia Nacional de Control de Drogas: Resumen del presupuesto del año fiscal 2009 (Consultada el 20 de abril de 2010), en:

http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/09budget/tbl_3.pdf y Resumen del presupuesto del año fiscal 2011, (Consultada el 25 de febrero de 2012) en: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy11budget.pdf>

Anexo 3. Principales cárteles de la droga en México

Cartel y Fundación	Fundadores	Principales Líderes	Área y tipo de Operación
<p>Sinaloa Sinaloa 1970s La necesidad de los carteles colombianos por transportar droga incrementa su poder a mediados de los 80's</p>	<p>Jaime Herrera Nevarés; Ernesto Fonseca Carrillo (capturado 1985); Pedro Avilés Pérez (asesinado 1978); Miguel Ángel Félix Gallardo (capturado 1989), Héctor Luis "El Güero" Palma (capturado 1995 y extraditado a EU en 2007).</p>	<p>Joaquín "el Chapo" Guzmán Loera, Ismael "El Mayo" Zambada. Arturo Beltrán Leyva rompen con el Chapo y se alían con los Zetas en Guerrero y otras áreas. Juan José Esparragoza Moreno "El Azul".</p>	<p>Norte de México: Sinaloa Durango, Chihuahua, Baja California (Mexicali), Sonora (Nogales, Agua Prieta y San Luis Río Colorado), Nuevo León (Monterrey), Michoacán, Acapulco y Guerrero. Transporta cocaína, heroína y marihuana hacia EU</p>
<p>Milenio (aliado del cartel de Sinaloa)</p> <p>Michoacán, diciembre 1997.</p> <p>Trabajan con el colombiano Guillermo Moreno Ríos en el comercio de droga.</p>	<p>Armando "Juanito" Valencia Cornelio (detenido 2003)</p>	<p>Luis y Juan Valencia. La desestabilización en Michoacán ocasionó que La Familia y Los Zetas expandieran su actividad en ese y otros estados vecinos.</p>	<p>Área de distribución en EU: California, Texas, Chicago y Nueva York. En México opera en Michoacán, Jalisco, Colima y Nayarit.</p> <p>A principios de la década, la DEA afirma que distribuyen 1/3 de cocaína y precursores hacia EU.</p>
<p>Sonora (Aliado del Cartel de Sinaloa) Sonora 1970s</p>	<p>Rafael y Miguel Ángel Caro Quintero</p>	<p>Miguel Caro Quintero y hermanos (Genaro, Jorge, María del Carmen, Blanca, Lili, Melinda y María). Francisco "Dos Mil" Hernández García ha tratado de recuperar la plaza en el estado junto con el Cartel del Golfo.</p>	<p>Cultivan marihuana en Sonora y Chihuahua (incluido el Búfalo, descubierto por el agente de la DEA).</p> <p>En su apogeo exportaban marihuana, cocaína y heroína en pequeños aviones hacia EU.</p>

<p>Colima (Aliado del Cartel de Sinaloa) Colima 1980s</p>	<p>Hermanos Amezcua Contreras (José de Jesús, Ignacio Adán y Ventura), en prisión.</p>	<p>La detención de los hermanos dejó a la organización en ruinas. Pasó a manos de Patricia miembro de la familia, esposa de Jaime Ladino, del Cartel de Tijuana.</p>	<p>Comenzaron con el tráfico de personas. Importa precursores desde Tailandia e India introducidos por Veracruz y Manzanillo para producir metanfetaminas y "Éxtasis" con destino a EU.</p>
<p>Oaxaca Oaxaca 1970s Siembra y venta de marihuana</p>	<p>Pedro Díaz Parada y su familia.</p>	<p>Con el arresto de Díaz Parada en 2007, los Zetas buscan ganar el control de esas áreas.</p>	<p>Transporte de marihuana y cocaína por el Istmo de Tehuantepec y otros seis estados. Colaboran con el cartel de Sinaloa y después con el de Tijuana.</p>
<p>Golfo Tamaulipas 1930s</p>	<p>Juan Nepomuceno Guerra (muerto 2001), Juan García Ábrego (extraditado a EU 1996), Salvador "El Chava" Gómez (asesinado 1999), Osiel Cárdenas (extraditado a EU 2007)</p>	<p>Eduardo "El Coss" Costilla Sánchez, Heriberto Lazcano Lazcano, "El Lazca" líder de los zetas y Antonio Ezequiel "Tony Tormenta" Cárdenas Guillen.</p>	<p>Transporta cocaína colombiana en Tamaulipas, Nuevo León, Nuevo Laredo, Costas del Golfo, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.</p>
<p>Zetas Tamaulipas 1990s Ex GAFES</p>	<p>GAFES reclutados por Osiel Cárdenas como protectores</p>	<p>Heriberto Lazcano Lazcano, Miguel "40" Treviño Morales, Jaime "El Hummer" González Durán (arrestado 2008)</p>	<p>Tamaulipas, Veracruz, Villahermosa, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Jalisco, Hidalgo, Estado de México, D.F., en EU Atlanta, Dallas y Los Ángeles, y Guatemala.</p>
<p>Hermanos Beltrán Leyva</p>	<p>Sinaloenses que trabajaban con el Chapo y el Mayo.</p>	<p>Arturo "El Barbas", Héctor Alfredo "El H", Mario Alberto "El General" y Carlos Beltrán Leyva.</p>	<p>Sinaloa, Estado de México, Durango, D.F., Morelos y ciertos municipios de tierra caliente, aeropuertos de</p>

			la ciudad de México y Monterrey; cooperan con los Zetas en Guerrero.
Juárez Chihuahua 1970s	Pablo Acosta Villareal, Amado Carrillo Fuentes (muerto 1997), Ricardo García Urquiza (detenido 2005)	Vicente Carrillo Fuentes, su hijo Vicente Carrillo Leyva (detenido 2009)	En alianza con los Hermanos Beltrán Leyva. Principal centro de operación Ciudad Juárez Chihuahua con influencia en Guadalajara, Jalisco y Cancún, Quintana Roo.
Tijuana Baja California 1980s	Hermanos Arellano Félix: Benjamín y Ramón (detenidos en 2002), Javier (detenido en 2006), Eduardo (detenido en 2008) y Francisco Rafael (Extraditado a EU en 2008) Javier Caro Payan, Jesús Labra Avilés y los hermanos Higuera Guerrero: Gilberto e Ismael (detenido en 2000).	Benjamín Arellano Félix, Jorge Briseño López, Eduardo García Simental, Eduardo Rivera Gustavo Martínez, Luis Fernando Sánchez Arellano y su hermano Fernando.	Tijuana, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Tamaulipas, zonas de difícil acceso a la cocaína por lo que se convierten en productoras de marihuana.
La Familia Michoacán 2000	Trabajaban con el cartel del Golfo y los Zetas, ahora se encuentra involucrada en asesinato, extorsión, entre otras.	Nazario "El Chayo" Moreno González (finado), José de Jesús "Chango" Méndez (detenido), Cervando Gómez Martínez, Dionisio Loya Plancarte (prófugo), Antonio Arcos, Arnold "La Minsa" Rueda Medina (detenido 2009).	Aguascalientes, Colima, D.F., Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Guerrero.

Fuente: George W. Grayson, *México, Narco -Violence and a Failed State*, Estados Unidos, Transaction Publishers New Brunswick and London, 2010, pp. 85-87.

Anexo 4. Ordenamientos en materia de adicciones en el ámbito internacional

Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración sobre los Principios Rectores sobre la Reducción de la Demanda de Drogas, ONUDD
Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988
Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Unica de 1961 sobre estupefacientes (1972)
Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, Organización Mundial de la Salud, 12 de mayo de 2003

Fuente: Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, México, Secretaría de Salud, 2008, p. 18.

Anexo 5. Legislación en materia de adicciones en el ámbito nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 5 de febrero de 1917, última reforma 13 de noviembre de 2007.
Código Penal Federal, DOF, 14 de agosto de 1931, última reforma 28 de junio de 2007.
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, DOF 30 de diciembre de 1980, última reforma 1º de octubre de 2007.
Ley General de Salud, DOF, 7 de febrero de 1984. Última reforma 19 de junio de 2007.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 29 de diciembre de 1976, última reforma 1º de octubre de 2007.
Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, DOF, México, 14 de mayo de 1986.
Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud, DOF, México, 6 de enero de 1987.
Ley Federal sobre Metrología y Normalización, DOF, 1o. de julio de 1992, última reforma 28 de julio de 2006.
NOM-001-SSA1-1993, Que instituye el procedimiento por el cual se revisará, actualizará y editará la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 17 de junio de 1994.
NOM-009-SSA2-1993, Para el fomento de la salud del escolar, DOF 3 de octubre de 1994.
NOM-010-SSA2-1993, Para la prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana, DOF 17 de enero de 1995, última modificación 21 de junio de 2000.
NOM-013-SSA2-1994, Para la prevención y control de las enfermedades bucales, DOF 6 de enero de 1995, Última modificación 21 de enero de 1999.
NOM-025-SSA2-1994, Para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica, DOF 16 de noviembre de 1995
NOM-142-SSA1-1995, Bienes y Servicios. Bebidas Alcohólicas. Especificaciones Sanitarias. Etiquetado Sanitario y Comercial DOF, 9 de julio de 1997, última modificación 22 de julio de 1998.
Reglamento de Insumos para la Salud, DOF 04 de febrero de 1998.
Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, DOF 9 de agosto de 1999, última reforma 6 de abril de 2006.
Reglamento sobre Consumo de Tabaco, DOF 27 de julio de 2000.
NOM-028-SSA2-1999, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones, DOF 15 de septiembre de 2000.
Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, DOF, México, 04 de mayo de 2000, última reforma 6 de abril de 2006.
NOM-168-SSA1-1998, Del expediente clínico DOF 22 de agosto de 2003.
NOM-017-SSA2-194, Para la vigilancia epidemiológica, DOF 21 de julio de 2003.
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, DOF 19 de enero de 2004, última reforma 29 de Noviembre de 2006.
Programa Nacional de Salud 2007-2012.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, DOF 31 de mayo de 2007.

Fuente: Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, México, Secretaría de Salud, 2008, p. 19.

Referencias Documentales

Bibliografía

- AGUAYO, Quezada Sergio y Bruce Bagley (Comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 2002.
- AGUILAR, V. Rubén y Castañeda Jorge G., *El narco: La Guerra Fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- AGUILAR, Villanueva Luis F., "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar", México: Friedrich Naumann Stiftung, 2010.
- ALVARADO, Arturo y Mónica Serrano (Coord.), *Los grandes problemas de México, Tomo XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010.
- ÁLVAREZ, Ana Josefina, *Las políticas de la droga en el continente americano*. México, UNAM, ENEP Acatlán, Ediciones Acatlán. 1998.
- ASTORGA, Luis, *Seguridad, Traficantes y Militares*, México, Tusquets Editores, 2007.
- B. GUY, Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, España, Gedisa, 1999.
- BARRIOS, Miguel Ángel (Et.al.), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, Argentina, Biblos Editores, 2009.
- BAYLEY, John y Roy Godson (Editores), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, 2000.
- BENÍTEZ, Manaut Raúl, *La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México (ARI)* México, Real instituto Elcano, 2007.
- BENÍTEZ, Manaut Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (Editores), *Atlas de la seguridad y la defensa en México*, México, Colegio de la Frontera México, CASEDE, 2009.
- BERDAL Mats y Mónica Serrano (Compiladores), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y Continuidad*, México, FCE, 2005.
- BICKEL, Warren K. y Richard J. De Grandpre, *Drugs, policy and Human nature. Psychological Perspectives on the prevention: Management and Treatment of illicit drug abuse*. New York, Plenum Press, 1996.
- BORJA, Tamayo Arturo, *Interdependencia, cooperación y globalismo*, Ensayos escogidos, Robert O. Keohane, México, CIDE. 2009.
- CAMACHO, Guizado Álvaro (Editor), *Narcotráfico, Europa, EEUU, América Latina*, España, Ediciones de la Universidad de Barcelona, 2007.
- CARPIZO, Jorge y Julián Andrade, *Asesinato de un Cardenal, ganancia de pescadores*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.
- CHABAT, Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, México, CIDE, 2010.
- CHABAT, Jorge y John Bailey (Coordinadores), *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003.
- COLÍN, Anaya Francisco, *Aspectos internacionales del narcotráfico*, Tesis de Licenciatura, México, ENEP Acatlán, 1998.

- CONDES, Lara Enrique, *Represión y rebelión en México*, México, Porrúa, 2007.
- CRUZ, Torrero Luis Carlos, *Seguridad Pública*, México, Trillas, 2002.
- CURZIO, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, UNAM, CISAN, 2007.
- DOMÍNGUEZ, Roberto y VELÁZQUEZ Flores Rafael. *Dimensions of Drug Trafficking in the United States: Governance and Policies in North America*, México, CIDE, 2010.
- DUPONT, L. Robert, *Drogas de entrada, una guía para la familia*, México. Ediciones Prisma, 1996.
- ESTUDIO DIAGNÓSTICO CONJUNTO MÉXICO - ESTADOS UNIDOS*, México y Estados Unidos ante el problema de las drogas, México, Talleres de formación Gráfica S.A. de C.V, Mayo 1997.
- FERNÁNDEZ, Menéndez Jorge, *El otro poder. Narcotráfico, política y violencia en México*, México, Punto de Lectura, 2004.
- FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, México, UNAM, 2007.
- FIGUEROA, Velázquez, Rogelio M., *El delito de lavado de dinero en el Derecho Penal Mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- FISH, M., Jefferson, *Drugs and Society*, Estados Unidos, US Public Policy, 2006.
- FUENTES, Claudio (Editor), *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos – América Latina post 11/09/2001*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
- FUERZA DE TRABAJO INDEPENDIENTE, *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas: Nuevas directivas para la política norteamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- GARCÍA, Ramírez Sergio y Olga Islas de González Mariscal (Coordinadores) *La reforma constitucional en materia penal, Jornadas de justicia penal*, UNAM-INACIPE, 2009.
- GONZÁLEZ, Guadalupe y Marta Tierda (Coordinadoras), *México y Estados Unidos frente al combate internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- GONZÁLEZ, Guadalupe y Tierda, Marta (Coordinadoras), *The drug connection in US- Mexican relations*, Estados Unidos, Bilateral commission on the future of US-Mexican relations, University of California, San Diego, 1989.
- GOODE, Erich. *Drugs in American and Society*, Estados Unidos, Mc Graw-Hill, 2008.
- GRAYSON, George W., *México, Narco -Violence and a Failed State*, Estados Unidos, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2010.
- GWINNELL, Esther y Christine Adame, *The encyclopedia of Drug Abuse*, Estados Unidos, Library of Health and Living, 2008.
- HERRERA-LASSO M. Luis. (Coordinador) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006.
- JOYCE, Elizabeth y Malamud, Carlos, *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Gran Bretaña, Macmillan, 1998.
- KIRCHENER, Emil y James Sperling, *EU Security Governance*, Gran Bretaña, Manchester University Press, 2007.

LAJOUS, Roberta y Blanca Torres. *La política exterior de México en la década de los noventa, México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México-Senado de la República, 2000, Tomo IX.

LEYVA, Pedroza Ernesto Carlos, *Lavado de dinero en México. Estimación de su magnitud y análisis de su combate a través de la inteligencia financiera*, Tesis de Licenciatura, México, ITAM, 2010.

Manual de seguridad pública y derechos humanos, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C., (CESEM), 2000.

McCOY, Alfred W., *The politics of heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade, Afghanistan, Southeast Asia, Central America, Colombia, Estados Unidos*, Lawrence Hill Books, 2003.

MUSTO, David F. *La enfermedad Americana: Orígenes del control antinarcóticos en EU*, Colombia, Tercer Mundo Editores, Primera Edición, 1993.

NAHAS, Gabriel, *Cocaína: La peste Blanca*, México, SITESA, 1991.

NEACK, Laura, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, Estados Unidos, 2003.

NÚÑEZ García, Silvia (Et.al.), *Temas al margen de la relación bilateral México- Estados Unidos*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1993.

OSORIO y Nieto Cesar Augusto, *Delitos contra la salud*, México, Porrúa, 2009.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (Director), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, España, Icaria, 2000.

RAMÍREZ, Marín Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003.

REMIRO Brotóns, Antonio (Et.al.), *Derecho Internacional*, España, McGraw-Hill, 1997.

ROWE, Thomas C., *Federal Narcotics Laws and the War on Drugs: Money down a rat hole*, Estados Unidos, The Haworth Press, 2006.

SANTANA, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, Primera Edición, 2004.

SCHIAVON, Jorge A., Daniela Spencery Mario Vázquez Olivera (Editores), *En busca de una nación soberana, Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México, CIDE-SRE, 2006.

SCHOTT, Paul Allan, *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*, Colombia, Banco Mundial, 2007.

SEARA, Vázquez Modesto, *Derecho Internacional Público, Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1998.

SELSER, Gregorio, *Reagan: del Salvador a las Malvinas*, México, MEX-SUR, 1998.

VELÁZQUEZ, Flores Rafael y, Juan Pablo Prado Lallande (Coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009.

VELÁZQUEZ, Flores Rafael, *Factores, Bases y Fundamentos de la Política exterior de México*, México, UMAR, Plaza y Valdés Editores, 2010.

VÉLEZ, Quero Silvia Elena, *La Iniciativa Mérida y sus Avatares*, México, UNAM, CISAN, 2008.

Hemerografía

“Acuerdan México y EU reforzar la frontera”, México, *El Financiero*, 16 de junio de 2009.

“Acusan a Los Zetas en EU por crimen de agentes en SLP”, México, *El Universal*, 17 de febrero de 2011.

ÁGORA, “Un futuro común exige soluciones compartidas”, *Ágora, El lugar de convergencia para militares profesionales, Amenazas Comunes*, Comandante del Comando Norte de Estados Unidos, Vol., 3, No. 3, 2010.

ÁGORA, “Sicarios adolescentes”, *Ágora, El lugar de convergencia para militares profesionales, Amenazas Comunes*, Comandante del Comando Norte de Estados Unidos, Vol., 3, No. 3, 2010.

ALANÍS, Ricardo, “Larrazábal continúa con depuración de Policía Regia”, México, *Milenio*, 06 de febrero de 2011.

ALCÁNTARA Adriana y Aguado Ornelas Daniel, “Drogas Ilícitas: La persistencia de un negocio global”, México, *Este País*, septiembre de 2001.

ALZAYA, Ignacio “El país sigue siendo el principal punto de tránsito de cocaína hacia Estados Unidos”, México, *Milenio*, 04 de enero de 2009.

ANDREAS, Peter, “Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America”, *Third World Quarterly*, Estados Unidos, Vol. 16, No. 1, marzo de 1995.

“Anuncian depuración de Policía”, México, *El Universal*, 18 de febrero de 2011.

Arrestan a mexicanos con avioneta y droga en España”, México, *El Universal*, 18 marzo de 2009.

ARANDA, Jesús, “No se pondrá en riesgo a marinos, dice Saynez”, México, *La Jornada*, 19 de enero de 2011.

ARVISU, Arrijoa Juan, “Cañones entre las armas decomisadas en 2008”, México, *El Universal*, 17 de enero de 2009.

“Aumentarán espacios en penales federales”, México, *El Universal*, 18 de abril de 2011.

“Batallas aéreas de la marina”, México, *Milenio*, 18 de julio de 2011.

BECERRIL, Andrea y José Antonio Román, “Proteger del terrorismo a EU, otro fin de la Iniciativa Mérida”, México, *La Jornada*. 25 octubre de 2007.

BECKER Gary, Murphy, Kevin Grossman, Michael, “El Mercado de Bienes Ilegales: El Caso de la Droga”, *Revista de Economía Institucional*, México, Vol. 8, No. 15, noviembre de 2006.

BENÍTEZ, Manaut, Raúl (*Et. al.*), “La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos”. *Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)*, México, No. 22, 13 de marzo de 2008.

BENITEZ, Manaut Raúl, “Made in USA: La Iniciativa Mérida y las fuerzas Armadas mexicanas”, *Air and Space Power Journal*, Tercer trimestre de 2009.

BROOKS, David, “De EU, 70% de armas incautadas a cárteles en México”, México, *La Jornada*, 14 de junio de 2011.

BROOKS, David, “Preocupa a EU que se violen derechos en la operación de la Iniciativa Mérida”, *La Jornada*, 25 de octubre de 2007.

BROOKS, David y Amador González, "Pide Bush 500 mdd para asistencia antidrogas a México", México, *La Jornada*, 23 de octubre de 2007.

BUSCAGLIA, Edgardo, "Cómo combatir el crimen organizado", México, *Excélsior*, 02 de noviembre de 2011.

"Busca CONADIC 310 centros contra adicciones para 2009", México, *El Universal*, 18 de noviembre de 2008.

"Buscan en universidades a 10 mil policías científicos", México, *El Universal*, 15 de abril de 2009.

"Buscarán convenio para reducir tráfico de armas", México, México, *El Financiero*, 18 de junio de 2009.

CABAÑAS Izquierdo, Miguel Ruiz, "El combate contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, No. 61, Octubre de 2000.

"Caerá director de ATF por "Rápido y furioso": WSJ", México, *El Universal*, 18 de junio de 2011.

"Calderón admite que se requieren mejores empleos", México, *El Universal*, 26 de abril de 2011.

CARREÑO, Figueras José, "Violencia se desborda hacia Estados Unidos", México, *Excélsior*, 11 de noviembre de 2011.

CARREÑO, Figueras José, "Narcotuneles en la mira de EU", *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

CASTAÑEDA, Jorge G., "La oportunidad de un nuevo comienzo", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, Vol. 87, Núm., 5.

CASTAÑEDA, Jorge, "How we fight a losing war", *New York Times*, 11 de enero de 2001.

"Castigo a todo militar que delinca: Galvan", México, *El Financiero*, 15 de mayo de 2009.

CERVANTES, Jesús, "Ley de Seguridad: los chantajes del Calderonismo", México, *Proceso*, 24 de abril de 2009, Núm. 1799.

"Coche-bomba mata a 3 en Juárez", México, *El Universal*, 16 de julio de 2010.

"Contra el narco, hasta sus últimas consecuencias: Marina", México, *El Universal*, 16 de diciembre de 2009.

COOMBER, Ross, "Drug Use and Drug Market Intersections", Estados Unidos, *Addiction Research & Theory*, Vol. 12, No 6, Diciembre 2004.

"Crimen organizado, verdadero problema de frontera", México, *El Universal*, 07 de junio de 2010.

"Cualidades letales. Utilizada por Ejércitos, guerrillas y delincuentes, es el arma más muertes ha provocado en el mundo y estas de moda entre narcotraficantes en México", México, *El Universal*, 5 de marzo de 2009.

"Cuatro mil menores detenidos por nexos con las mafias", México, *Excélsior*, 5 de septiembre de 2011.

"De EU, 70% de armas incautadas a cárteles en México", México, *La Jornada*, 14 de junio de 2011.

"Depuración de policía de Cancún genera más de 300 agentes dados de baja", México, *Milenio*, 06 de agosto de 2010.

"Descarta Sarukán intervención militar de EU", México, *El Financiero*, 23 de marzo de 2009.

DÍAZ, Germán, "México trabaja para disminuir la demanda de drogas", México, CONADIC, 05 de noviembre de 2010.

DRACHE, Daniel, D. Rick van Schoik y José Luis Valdés-Ugalde, "América del Norte después de Bush. Ideas para pensar en el futuro de la integración norteamericana: La integración profunda en la era pos-Bush", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, Vol. 8, No. 3, 2008.

"El combate al crimen organizado no está a debate, defiende Calderón", México, *Excélsior*, 5 de septiembre de 2011.

"El Gobierno mexicano inicia una gran operación antidrogas en Michoacán", México, *El Mundo.es*, 11 de diciembre de 2006.

"Embajador Ironiza: cómo puede aliarse Estados Unidos a un "Estado fallido", México, *El Universal*, 07 de febrero de 2007.

"En el sexenio, 34 mil 612 muertes ligadas al crimen", México, *El Universal*, 12 de enero de 2011.

ESPINOSA, Eréndira, "Los mexicanos son los más estresados", México, *Excélsior*, 25 de noviembre de 2011.

"Estados Unidos emite 14 alertas de seguridad en México", México, *El Universal*, 05 de febrero de 2011.

"EU lleva asesores de inteligencia a Juárez", México, *Milenio*, 22 de octubre de 2010.

"EU: México es susceptible de intervención", México, *El Universal*, 13 de enero de 2009.

"EU ubica a 20 estados con siembra del narco", México, *Excélsior*, 8 de diciembre de 2011.

FERNÁNDEZ, Menéndez Jorge, "El dinero sucio se lava en casa", México, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

FLORES, Carmen "Urge EU a disminuir el consumo de drogas entre su población", Estados Unidos, Organización Editorial Mexicana, 23 de febrero de 2010.

FLORES, Leonor y Edgar Huérfano, "Con el más bajo presupuesto opera la UIF", México, *El Economista*, 12 de agosto de 2010.

FREEMAN, Laurie, "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México Estados Unidos". *Foreign Affairs en Español*, México, Vol. 8, Núm.1, enero-marzo de 2008.

FYKE, Joel, "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro", *Foreign Affairs en Español*, México, Vol. 8, Núm.1, enero-marzo de 2008.

GARCÍA, Ramírez Sergio, "La acción en el proceso penal", México, Revista Mexicana de la facultad de Derecho de México, Núm. 65, enero-marzo de 1967.

GARZA, Gegundez Ana, "La política exterior de México frente al narcotráfico", *Bien común y Gobierno*, México, Año 6, Núm. 63, febrero de 2000.

Global Conference on Asian Organized Crime, "Discurso de apertura del Secretario General de Interpol, Ronald K. Noble", Singapur, 23-24 de enero de 2008.

Gobierno de Jalisco, Dirección General de comunicación Social, "Inaugura el Gobernador del Estado la XII Reunión del Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda de Drogas, CICAD-OEA", 25 de octubre de 2010.

GÓMORA, Doris, "Barry McCafrey ex zar antidrogas de EU exige frenar narco remesas", México, *El*

Universal, 18 de enero de 2009.

GONZÁLEZ, María de la Luz, "Corrupción frena el plan para reestructurar la PF", México, *El Universal*, 21 de enero de 2009.

"Granjas para adictos temen más ataques", México, *Milenio*, 29 de octubre de 2010.

"Hacienda flexibilizará operaciones en dólares", México, *El Universal*, 03 de diciembre de 2010.

HERNÁNDEZ, Jaime, "EU afina capacitación a SEDENA en lucha a narcotráfico. Equiparan a carteles de México con insurgentes", México, *El Universal*, 18 marzo de 2009.

HERNÁNDEZ, Jaime, "México enfrenta una amenaza existencial, acepta Napolitano", *El Universal*, 26 de marzo de 2009.

HUERTA, Juan José, "Iniciativa Mérida, bien, pero incompatible con el muro", México, *La Crónica de Hoy*, 26 de octubre de 2007.

"IP y universidades se unen a la tarea de reclutamiento", México, *Milenio*, 08 de abril de 2011.

"Informales, 64% de los trabajadores: Concanaco", México, *El Universal*, 13 de julio de 2011.

"INEGI: más de 13.4 millones laboran en informalidad", México, *El Universal*, 13 de julio de 2011.

ISACSON, Adam, "El Plan Colombia, consecuencias no deseadas", *Foreign Affairs en Español*, México, Vol. 8, Núm.1, enero-marzo de 2008.

JIMÉNEZ, Sergio Javier, "Anuncian Operación Conjunta Michoacán", México, *El Universal*, 11 de diciembre de 2006.

LABARDINI, Rodrigo, "El Proceso Estadounidense sobre "Certificación" de otros Estados en la Lucha contra el Narcotráfico", *El Foro, Barra Mexicana de Abogados, A.C.*, México, Décima Época, Tomo XI, Núm. 1, Primer semestre de 1998.

"La delincuencia nos utiliza, acusan grupos para adictos", México, *Milenio*, 30 de octubre de 2010.

"La ley de narcomenudeo aprobada en México representa algunos avances pero también riesgos importantes para el país en materia de política de drogas", México, *Colectivo por una Política integral hacia las drogas (CUPHID), Boletín de Prensa*, 1 de mayo, 2009.

"La Línea se adjudica ataque a PF", México, *El Universal*, 15 de julio de 2010.

"Los carteles mueven 25 mdd: Washington", México, *El Universal*, 11 de marzo de 2009.

LÓPEZ, Mayolo y Daniela Rea, "Culpa Calderón a delincuentes por abusos", México, *Reforma*, 10 de noviembre de 2011

MARTÍNEZ, Altamirano Eduardo. Drogas y Derecho. "El combate a las drogas en el contexto internacional", ABZ, *Informes y Análisis Jurídicos*, México, Núm. 122, agosto de 2000.

MARTÍNEZ, Edith, "Inaugura GDF primera clínica de atención a adicciones", México, *El Universal*, 11 de noviembre de 2008.

MAYSSEN, Gabriel, "Aumenta la violencia en México, anuncia AI", México, *El Financiero*, 28 de mayo de 2009.

MEDELLÍN, Jorge Alejandro, "Desertan 1,382 militares de elite, se han retirado del Ejército 61 mil efectivos en lo que va del sexenio", México, *El Universal*, 28 de marzo de 2004.

MEDELLÍN, Jorge Alejandro, "Negocian servicios de satélite militar privado", México, *El Universal*, 27 enero 2009.

MEDELLÍN, Jorge Alejandro "Carteles del país abren nuevas rutas en Centroamérica", México, *El Universal*, 29 de marzo de 2009.

MEJÍA, José Gerardo, "Cancillería y SG entran al ring con Washington", México, *El Universal*, 12 de marzo de 2009.

MELÉNDEZ, José, "Alerta en Panamá por inmigración de capos", México, *El Universal*, 07 de enero de 2009.

MELGAR, Ivonne "Piden discutir regulación de flujo de dinero", México, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.
Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa nacional para el control de drogas.

"Miles de desplazados por violencia del narco", México, *El Universal*, 18 de febrero de 2011

"Militar encabeza combate al crimen en La Laguna", México, *El Universal*, 03 de mayo de 2011.

MIRANDA, Chigüindo Carla, *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de Derecho y la democracia en México*, Tesis de maestría en derechos humanos y democracia, México, FLACSO, mayo de 2009.

MONDRAGÓN, Verónica "Echarán lupa a fondos de jueces", México, *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

MONTES, Rodolfo, "Drogas: EU busca también abatir el consumo del vecino", México, *Milenio*, 13 de mayo de 2010

MOSSO, Rubén "Los Zetas dominan más territorios que El Chapo", México, *Milenio*, 01 enero de 2012.

NAIM, Moisés, "Wasted: The American Prohibition on Thinking Smart in the Drug War", *Foreign Policy*, mayo/junio de 2009.

"Narco desplazó a 230 mil personas en México", México, *El Universal*, 25 de marzo de 2011.

"Narcotráfico violencia fuera de control, alerta Obama", México, *El Universal*, 30 de marzo de 2009.

"Necesarios, cuerpos de élite para combatir el crimen: SSP", México, *Milenio*, 11 de abril de 2011.

"Ni estudian ni trabajan 7.8 millones", México, *Excélsior*, 19 de noviembre de 2011.

"97.8 mil se suman al desempleo en sólo un mes: INEGI", México, *El Universal*, 25 de agosto de 2011.

"Nuevos actores en América del Norte", *Sociedad Energía y Medio Ambiente*, México, UNAM-CISAN, Vol. 1, 2008.

OLSON, Georgina, "Reconoce gasto contra la violencia en México", México, *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

ORTEGA, Eduardo "Circulan en México 16.5 millones de armas ilegales", México, *El Financiero*, 18 de marzo de 2010.

OTERO, Silvia, "Autoridades de México y EU vigilarán inversión inmobiliaria", México, *El Universal*, 07 de junio de 2010.

OTERO, Silvia, "Carteles reclutan ahora a pandillas estadounidenses", México, *El Universal*, 18 de enero de 2009.

OTERO, Silvia "Carteles mas armados que Ejército Mexicano: EU", México, *El Universal*, 21 de marzo de 2009.

OTERO Silvia, "Operarán cortes para adictos en N.L.", México, *El Universal*, 5 de marzo de 2009.

OTERO, Silvia "Restricciones disparan precio de pseudoefedrina", México, *El Universal*, 07 de enero de 2009.

"Para el comando norte México no es un estado fallido, México, *El Universal*, 19 de marzo de 2009.

"Perdemos la batalla en el tráfico de armas: Holder", México, *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

"Tres altos mandos de EU, artífices del Rápido y furioso", México, *La Jornada*, 16 de junio de 2011.

"PGR despide a 300 de la AFI", México, *Excélsior*, 8 de noviembre de 2011.

PACHECO, Roberto José y Leticia Robles de la Rosa, "Congreso reprueba operativos de la DEA", México, *Excélsior*, 7 de diciembre de 2011.

PACHECO, Roberto José, "Aprueban ley contra el lavado", México, *Excélsior*, 10 de noviembre de 2010

POY, Laura, "Aberración jurídica, iniciativas del Ejecutivo sobre justicia: expertos", México, *La Jornada*, 11 marzo 2007.

"Presidente Calderón: Discurso completo en el auditorio", México, *El Universal*, 01 de diciembre de 2006.

QUIROZ, Carlos, "En las garras de la pobreza 10 municipios", México, *Excélsior*, 3 de diciembre de 2011.

RAMOS, Jorge "FCH: policías que reprobaron aún combaten plagios", México, *El Universal*, 31 octubre de 2011.

RANDAL, Archibold "Tiene EU plan militar contra narcoviencia", México, *El Universal*, 08 de enero de 2009.

REBOLLEDO, Flores Jorge, "Fronteras Porosas: el caso de México y Estados Unidos", Revista Enfoque, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Central de Chile, Primer Semestre 2008, Año VI, Numero 8, 2008.

"Rechazó Marina 2 recomendaciones por uso arbitrario de la fuerza, acusa CNDH", México, *La Jornada*, 17 de enero de 2011.

"Reprueban especialistas plan contra el lavado de dinero en México", México, *Excélsior*, 25 de enero de 2011.

REYES, Alfonso, "Plan Mexico? Towards an Integrated Approach in the War on Drugs", Estados Unidos, *Small Wars Journal*, 14 de septiembre de 2010.

RICO, F. Carlos. "La iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en Español*, México, Vol. 8, Núm.1, enero-marzo de 2008.

ROBLES, de la Rosa, Leticia, "Critican lento avance en limpieza policiaca", México, *Excélsior*, 10 de noviembre de 2011

RODRÍGUEZ, Juan Carlos, "Advierten trabas para aplicar test", México, *Excélsior*, 3 de noviembre

de 2011.

SÁNCHEZ de Tagle, Omar, "Octavo lugar en homicidios", México, *Milenio*, 04 de enero de 2009.

SAÚL, Lilia, "En 4 años, sólo hubo 25 sentenciados por "lavado", México, *El Universal*, 16 de agosto de 2011.

SCHOTT, Paul Allan, *Guía de referencia para el anti lavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*, Colombia, Banco Mundial, 2007.

SERVIN, Magaña Rosalía, "Baja demanda 40% en clínicas contra adicciones por violencia", *El Financiero*, 27 de abril de 2011.

"Sin estudios superiores 13 mil PFS", México, *El Universal*, 25 de noviembre de 2011.

SIMONE, Lucatello, "International Cooperation and Security México and the Challenges of the Mérida Initiative", *Voices of México*, UNAM, CISAN, Núm. 86, septiembre-diciembre de 2009.

"Soldados no confían en la policía en México", México, *Milenio*, 9 de noviembre de 2009.

SOLÍS, Rojas, Luis, (*Et.al.*), *Liber Addictus*, México, Núm. 91, mayo-junio, 2006.

TINOCO, Yenise, "Fracasa Programa Primer Empleo", *Fortuna, Negocios y Finanzas*, México, Año V, No. 54, julio de 2007.

TORIBIO, Laura, "Extienden programa del primer empleo", México, *Excélsior*, 15 de noviembre de 2011.

TORO, Juan Pablo, "La experiencia colombiana en la mira de México", *Foreign Affairs en Español*, México, Vol. 8, Núm.1, enero - marzo de 2008.

"Universitarios contribuyen a la profesionalización de la policía", México, *Milenio*, 27 de septiembre de 2010.

VALDEZ, José, "El narcotráfico mexicano alcanza a Chile: DEA. Responsable de la agencia en el país lanza llamado de alerta. Reclutan 10 mil policías científicos", México, *El Universal*, 14 de marzo de 2009.

VEGA, Aurora, "México, el de más menores detenidos", México, *Excélsior*, 18 de octubre de 2011.

VEGA, Aurora, "PGR: Sinnúmero los cuerpos sin identificar", México, *Excélsior*, 24 de noviembre de 2011.

VEGA, Aurora, "Afectará a las cárceles locales retiro de presos", México, *Excélsior*, 20 de diciembre de 2011

VEGA, Aurora, "Once mil menores asesinos en cinco años", México, *Excélsior*, 16 de octubre de 2011.

VEGA, Aurora, "Admiten que la DEA lava dinero", México, *Excélsior*, 8 de diciembre de 2011.

VÉLEZ, Quero Silvia Elena y, Argentino Mendoza Chan, "El Grupo de contacto de alto nivel. Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México - Estados Unidos. Nuevos actores en América del Norte", *Sociedad Energía y Medio Ambiente*, México, UNAM, CISAN, Vol. 1, 2005.

VERDUSCO, Alberto, "México y Honduras, únicas naciones de AL donde se incrementó la pobreza en 2010", México, *Milenio*, 29 de noviembre de 2011

West Encyclopedia of American Law, Estados Unidos, The Thomson Gale, 2nd edition, Vol. 4, 2005.

XICOTÉNCATL, Fabiola, "Caen 3 mil niños en cinco años", México, *Excélsior*, 19 de noviembre de 2011.

Documentos y Direcciones Electrónicas

Abre Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida", SRE, Comunicado No. 267, 31 de agosto de 2010, (Consulta: 12 de enero de 2011), En: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/28/1/images/pdf/Boletin_apertura_OBS.pdf

Acuerdo A/004/10 del Procurador General de la República, por el que se establecen los lineamientos para el ofrecimiento y entrega de recompensas a personas que aporten información útil relacionada con las investigaciones y averiguaciones que realice la Procuraduría General de la República o que colaboren en la localización y detención de probables responsables de la comisión de delitos y se fijan los criterios para establecer los montos de dichas recompensas, DOF, 3 de febrero de 2010, (Consulta: 10 de marzo de 2010), En: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/786016//archivo>

"Adicciones en México 2002-2008", México Sano, México, Año 2, Núm., 11, 2009, (Consulta: 26 de septiembre de 2010), En: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:kQJXzy6mOAKJ:portal.salud.gob.mx/descargas/pdf/period_mexsano/mexicosano_oct09.pdf

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), "Declaración Conjunta", Waco, Texas, 23 de marzo del 2005, (Consulta: 20 febrero 2012), En: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>

"Anuncia FCH envío de cuatro batallones más a frontera noreste del país", Animal político, 19 de febrero de 2011, (Consulta: 19 de febrero de 2011), En: <http://www.animalpolitico.com/2011/02/anuncia-fch-envio-de-cuatro-batallones-mas-a-frontera-noreste-del-pais>

Avances de la Iniciativa Mérida, portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, (Consulta periódica en 2007, 2008, 2009 y 2010), En: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Documentos>

"Calderón insiste en que para el Estado no es opcional combatir el crimen, CNN, 5 de septiembre de 2011, (Consulta: 5 de septiembre de 2011), En: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/05/narro-la-prevencion-debe-ser-el-eje-toral-del-combate-de-la-inseguridad>

"Cocaine Smuggling in 2007", U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 06 de marzo de 2010), En: http://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/pdf/cocaine_smuggling07.pdf

"Cocaine Use: 2002 and 2003", National Survey on Drug Use and Health, 12 de Agosto de 2005, (Consulta: 19 de mayo de 2010), En: <http://oas.samhsa.gov/2k5/cocaine/cocaine.pdf>

CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, "Recomendaciones 1990 – 2009" (Consulta: 14 de octubre de 2010), En: <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp> (Consulta: 20 noviembre 2011), En: <http://www.cndh.org.mx/node/15>

CONADIC, Consejo Nacional contra las Adicciones. Encuesta Nacional de Adicciones 2002, (Consulta: 06 de marzo de 2011), En: http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_II.pdf

CUNA, Felipe, "Operación Casablanca: trampa al blanqueo de dinero", El Mundo, 20 de mayo de 1998, (Consulta: 10 de marzo de 2010), En: <http://www.elmundo.es/1998/05/20/index.html>

DEA, "Cocaine Smuggling in 2007", U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 06 de marzo de 2010), En:
http://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/pdf/cocaine_smuggling07.pdf

DEA, "Drug of Abuse", U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 06 de marzo de 2010), En:
<http://www.justice.gov/dea/pubs/abuse/doa-p.pdf>

DEA, "Federal Trafficking Penalties U.S.", Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 19 de abril de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/agency/penalties.htm>

Declaración Conjunta del Grupo de Alto Nivel, Primera reunión del Grupo de Alto Nivel, 19 de diciembre de 2008, Washington, D.C., (Consulta: 22 de diciembre de 2008) en:
http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_GANI.pdf

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2010 (Primera Sección), (Consulta: 12 de marzo de 2010), En:
http://www.juntalocal.df.gob.mx/oip/transparencia%20-%20nva/ART14/Fraccl/LeyISR_31122010.pdf

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 01 de junio de 2009, (Consulta: 10 de marzo de 2010), En:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009

Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Marina 2007-2012, DOF, 21 de enero de 2008, (Cuarta sección), (Consulta el 23 de febrero de 2010), En:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo142.pdf> (Consulta: 02 de febrero de 2009)

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", DOF, 18 de junio de 2008, (Consulta: 11 de marzo de 2010), En:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

Decreto Presidencial por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de mayo de 2007, (Consulta: 06 de junio de 2010), En:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/defensanacional/content/normatividad/docs/Decreto_fuerzas_apoyo.pdf

Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, DOF, 28 de enero de 2008, Primera Sección, (Consulta: 29 de abril de 2009), En:
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/304378//archivo>

Dirección general de documentación e informe presidencial, "Luís Echeverría Álvarez, Sexto informe de gobierno", Secretaría de la Presidencia, (Consulta: 31 de octubre de 2010), En:
<http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1971.pdf>

"Drug of Abuse", U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 06 de marzo de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/pubs/abuse/doa-p.pdf>

Embajada de Estados Unidos en México, "Declaración del Embajador Garza: México Extradita Cifra Récord de Fugitivos a los EEUU en 2006", Comunicado de Prensa, (Consulta: 10 de julio 2009), En: <http://www.usembassy-mexico.gov/spress0403.html>

Embajada de Estados Unidos en México, SEGURIDAD Y FRONTERAS, Proyecto "Gunrunner", Washington, D.C., enero de 2008, (Consulta: 10 de julio 2009), En:
<http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st080116eTrace.html>

Embajada de Estados Unidos en México, "EUA presenta reporte sobre estrategia internacional para el control de drogas", Comunicado de Prensa, (Consulta: 10 de julio 2008), En: <http://www.usembassy-mexico.gov/sp070301INCSR.html>

"Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud: Resultados Nacionales 2008", Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos. Administración de Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental, (SAMHSA), (Consulta: 10 de abril de 2009), En: <http://oas.samhsa.gov/nsduh/2k8nsduh/2k8Results.pdf>

Estrategia Nacional de Control de Drogas: Resumen del presupuesto del año fiscal 2009, Office of National Drug Control Policy Washington (ONDCP), (Consulta: 20 de abril de 2010), En: http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/09budget/tbl_3.pdf

Estrategia Nacional de Control de Drogas: Resumen del presupuesto del año fiscal 2011, Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP), (Consulta: 25 de febrero de 2012), En: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy11budget.pdf>

"Federal Trafficking Penalties U.S", Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 19 de abril de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/agency/penalties.htm>

FERRERO, Mariano, "La Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano", Globalización y Regionalismo, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Núm. 11/2006, (Consulta: 27 de noviembre de 2010), En: [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)

Fluyen Fondos de la Iniciativa Mérida: Se Otorgan 99 Millones de Dólares a México a través de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad Declaración del Embajador Antonio O. Garza. México, D.F., 7 de enero de 2009, (Consulta: 7 de enero de 2009), En: http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090107_MeridaUpdate.html

"FY 2011 Drug Control Program Highlights", Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy Washington, (ONDCP), (Consulta: 19 de mayo de 2010), En: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/March/20100324183618tf10.6562616.html>

GAFI, Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de activos, "Las cuarenta recomendaciones", (Consulta: 20 de junio de 2003), En: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>

GANDARIA, Manrique, "Se incorporarán a la PFP 896 policías egresados de la Academia Superior de SLP", México, El Sol de México, 9 de enero de 2010, (Consulta: México, 9 de septiembre de 2011), En: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1471469.htm>

GAO, United States Government Accountability Office, Testimony Before the Senate Caucus on International Narcotics Control, MOVING ILLEGAL PROCEEDS. Opportunities Exist for Strengthening the Federal Government's Efforts to Stem Cross-Border Currency Smuggling Statement of Richard M. Stana, Director Homeland and Security Issues, 9 de marzo de 2011 (Consulta: 23 junio de 2011)

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, (Consulta: 17 de junio de 2011), En: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>

Informes presidenciales, Miguel de la Madrid Hurtado, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección, Referencia Especializada, Subdirección 2006, Cámara de Diputados, LX Legislatura, (Consulta: 03 de abril de 2011), En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

Inician trabajos del programa educativo Habilidades Digitales para Todos, (Consulta: 14 de junio de 2011), En: <http://tamaulipas.gob.mx/2011/06/inician-trabajos-del-programa-educativo-habilidades-digitales-para-todos/>

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, ; ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión; Ley General de Organizaciones y actividades auxiliares de crédito; Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; de Uniones de Crédito; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y Ley para regular las agrupaciones financieras, 26 de agosto de 2010, (Consulta: 03 de abril de 2011), En:

<http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-de-ley-que-reforma-y-adiciona-diversos-articulos-del-codigo-penal-federal-del-codigo-federal-de-procedimientos-penales-de-la-ley-federal-contra-la-delincuencia-organizada/>

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos al código fiscal de la federación, 26 de agosto de 2010, (Consulta: 10 septiembre de 2010), En:

<http://www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/ley-recursos-procedencia-ilicita-terrorismo.pdf>

“Iniciativa Mérida. Antecedentes”, (Consulta: 20 de febrero de 2012), En: <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>

“Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, SRE, 22 de octubre de 2007, (Consulta 20 de febrero de 2012), En: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf

INTERPOL, Global Conference on Asian Organized Crime, “Discurso de apertura del Secretario General de INTERPOL, Ronald K. Noble”, Singapur, 23-24 de enero de 2008. (Consulta: 26 de febrero de 2011), En:

<http://www.interpol.int/public/ICPO/speeches/sgAOC20080123.asp>

“Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú José Antonio García Belaunde en el Debate General del 64 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, Misión Permanente de Perú ante las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de setiembre de 2009, (Consulta: 08 de noviembre de 2010), En: http://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/pdf/PE_es.pdf

“La UE constata el fracaso de las políticas represoras contra la droga”, La Vanguardia, 10 de marzo de 2009, (Consulta: 10 de marzo de 2009), En: <http://www.lavanguardia.es/ciudadanos/noticias/20090310/53657352920/la-ue-constata-el-fracaso-de-las-politicas-represoras-contra-la-droga.html>

“Mexican drug cartels move into Central America, Asian Harm Reduction Network, Saving Lives Through Harm Reduction, AHRN Network, 17 de marzo de 2011, (Consulta: 31 de agosto de 2011), En: <http://new.ahrn.net/mexican-drug-cartels-move-into-central-america>

Miranda, Lara Víctor Ramón, “Retrospectiva histórica del uso de drogas en México”, Revista Científica Electrónica de Psicología, (Consulta: 29 marzo de 2011), En: http://dgsa.uaeh.edu.mx/revista/psicologia/IMG/pdf/6_-_No._10.pdf

Memoria Sexenal 2001-2006 del Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006. PGR, México. Diciembre de 2006, (Consulta: 16 de junio de 2010), En: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/1_4_Crimen_Organizado.pdf

National Surveyon Drug Use and Health. “Cocaine Use: 2002 and 2003”, (Consulta: 12 de agosto de 2009), En: <http://oas.samhsa.gov/2k5/cocaine/cocaine.pdf>

OEA, Consorcio Internacional sobre políticas de Drogas, IDCP, Comisión de Estupefacientes 2011, Informe sobre el período de sesiones, junio 2011.

OEA, Informe Hemisférico, Quinta ronda de evaluación, Evaluación del progreso del control de drogas 2011, mayo de 2011.

ONDCP, "Estrategia Nacional de Control de Drogas: Resumen del presupuesto del año fiscal 2009", Office of National Drug Control Policy Washington(ONDCP), (Consulta: 20 de abril de 2010), En: http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/09budget/tbl_3.pdf

ONDCP, "FY 2011 Drug Control Program Highlights", Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy Washington, (ONDCP), En: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/March/20100324183618tf10.6562616.html>

ONU, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, Resolución: 1980/20, 31 de marzo de 2011

ONU, Consorcio Internacional sobre políticas de Drogas, IDCP, Comisión de Estupefacientes 2011, Informe sobre el período de sesiones, junio 2011

ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de noviembre de 2000.

ONU, Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988.

ONU, Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

ONU, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Informe Mundial sobre las drogas 2005, Volumen 1.

ONU, "Informe Mundial sobre las Drogas 2009. Resumen Ejecutivo", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (Consulta: 16 de mayo de 2010), En: http://www.cinu.org.mx/drogas-web/documentos/Executive_summary_Spanish.pdf

ONU, "Informe Mundial sobre las Drogas 2010. Resumen Ejecutivo", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (Consulta: 26 de septiembre de 2010), En: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE_SUMMARY_-_SP.pdf

ONU, "Informe Mundial contra las drogas 2011. Resumen Ejecutivo", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Consulta: 27 de febrero de 2011), En: http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Executive_Summary_-_Espanol.pdf

"Palabras del Presidente Felipe Calderón durante la Inauguración de la XXXI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores", México, Presidencia de la Republica, Discurso del 16 de febrero de 2007, (Consulta: 14 de noviembre de 2010), En: <http://www.presidencia.gob.mx/2007/02/palabras-del-presidente-felipe-calderon-durante-la-inauguracion-de-la-xxxi-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", (Consulta: 10 de noviembre de 2010), En: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

Poder Ejecutivo, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", DOF, 31 de mayo de 2007.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, DOF, 7 de noviembre de 1996 (Primera Sección).

Presidente Obama Firma Presupuesto Suplementario Aumentando a 1,120 Millones de Dólares los Fondos de la Iniciativa Mérida para México, 25 de junio de 2009, (Consulta: 25 de junio de 2009), En: http://mexico.usembassy.gov/sataglance_Iniciativa_Merida.pdf

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable (CIDRS) 2007-2012, Comisión Intersecretarial para el desarrollo rural sustentable.

RELEA, Francesco, "Recelos en México por la ayuda de Eu contra el narcotráfico", *El País*, 25 de octubre de 2007, (Consulta: 16 de junio de 2010) en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Recelos/mexico/ayuda\(EE/UU/narcotrafico\)\(elp/epiint/20071025elpiint_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Recelos/mexico/ayuda(EE/UU/narcotrafico)(elp/epiint/20071025elpiint_10/Tes)

Reunión Bilateral sobre la Iniciativa Mérida. México, D.F., 5 de febrero de 2009, (Consulta: 12 de febrero de 2009), En: http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090205_MeridaInitiative.html

SAMHSA, "Cocaine Use: 2002 and 2003", National Survey on Drug Use and Health, 12 de Agosto de 2005, (Consulta: 26 de agosto de 2009), En: <http://oas.samhsa.gov/2k5/cocaine/cocaine.pdf>

SAMHSA, "Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud: Resultados Nacionales 2008", Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos. Administración de Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental, (SAMHSA), (Consulta: 22 de agosto de 2009), En: <http://oas.samhsa.gov/nsduh/2k8nsduh/2k8Results.pdf>

SAMHSA, Results from the 2009 National Survey on Drug Use and Health: Volume I. Summary of National Findings. U.S. Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Office of Applied Studies, (Consulta: 26 de agosto de 2009), En: <http://oas.samhsa.gov/NSDUH/2k9NSDUH/2k9ResultsP.pdf>

SÁNCHEZ, Mayela, "Programa de Primer Empleo: beneficios millonarios a supermercados", *Revista Contra línea de investigación*, Núm.224, 23 de marzo de 2011, (Consulta: 26 de marzo de 2011), En: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/03/23/programa-de-primer-empleo-beneficios-millonarios-a-supermercados/>

"Sancionarán a 231 funcionarios de penales de máxima seguridad", *Periodismo Trascendente Liberal En Línea*, 23 de Mayo del 2011, (Consulta: 23 de Mayo de 2011), En: <http://www.liberal.com.mx/portal/nota.php?id=127467>

Se aprueban fondos para continuar colaborando con México en el combate al narcotráfico, México, 11 de marzo de 2009, (Consulta: 11 de marzo de 2009), En: http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090311Cooperation_with_Mexico.html

Secretaría de Salud, "Adicciones en México 2002-2008", México Sano, México D.F., Año 2, Núm., 11, 2009, (Consulta: 20 de marzo de 2009), En: <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:kQJXzy6mOAKJ:portal.salud.gob.mx/descargas/pdf>

Secretaría de Salud, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, DOF, 20 de agosto de 2009, (Consulta: 10 septiembre de 2009), En: <http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/decreto-por-el-que-se-reforman-adicionan-y-derogan-diversas-disposiciones-de-la-ley-general-de-salud-del-codigo-penal-federal-y-del-codigo-federal-de-procedimientos-penales/>

Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, México, Secretaría de Salud, 2008, (Consulta: 14 de junio de 2009), En: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/programas/PAE2007.2012_Adicciones.pdf

Secretaría de Salud, Programa Sectorial de Salud 2007-2012. Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud. México, 28 de noviembre de 2007, (Consulta: 15 de junio de 2009), En: http://portal.salud.gob.mx/descargas/pdf/plan_sectorial_salud.pdf

SEDENA, Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, (Consulta: 22 de enero de 2009), En: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>

SEDENA. Primer, Segundo, Tercer y Cuarto informe de labores, (Consulta por última vez el 20 de abril de 2011), En: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/transparencia-y-rendicion-de-cuentas/informes-de-labores>

SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010, (Consulta: 20 octubre de 2011), En: <http://www.sep.gob.mx>

Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo, Informe Final, octubre de 2007. (Consulta: 26 de septiembre de 2010), En: http://www.imss.gob.mx/english/Documents/PPE_InformeEvaluacionDiseno.pdf

SHCP, Inteligencia Financiera, Reporte de operaciones inusuales, (Consulta: 12 de septiembre 2011), En: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html>

SEP, "Se dotará de computadoras personales a más de 300 mil maestros de educación básica en todo el país", Comunicado 213, 25 Agosto 2009, (Consulta: 14 de septiembre de 2009), En: <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol2130809>.

SRE, "La Cooperación Internacional Antinarcoóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes y Avances", *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida*, México, SRE, 12 de marzo de 2009, (Consulta: 20 de marzo de 2009), En: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/dialogo.pdf>

SRE, "La Cooperación Internacional Antinarcoóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes", *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida*, México, SRE, julio de 2009, (Consulta: 20 de enero de 2010), En: http://sre.gob.mx/csosocial_viejo/contenido/comunicados/2009/mar/cp_057.html

SRE, "Se celebró la Segunda Sesión del Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida", México, Comunicado SEGOB-SRE, 7 de agosto de 2010, (Consulta: 8 de agosto de 2010), En: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress.html>

SSP, Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, DOF, 25 de abril de 2007 (Primera Sección), (Consulta: 14 de junio de 2009), En: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Acuerdos/2007/25042007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Acuerdos/2007/25042007(1).pdf)

SSP, "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", México, DOF, 2 de enero de 2009.

SSP, *Nuevo Modelo de Policía Federal*, México, Progreso, S.A de C.V., mayo de 2011.

SSP, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Noviembre de 2008 y Mensaje del Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna. p. 7, (Consulta: 23 de febrero de 2009), En: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>

SSP, Seguimiento a las líneas de acción del Programa Sectorial de la SSP, México, enero 2011.

The president's new conference with president Felipe de Jesús Calderón Hinojosa in Mérida, Administration of George W. Bush, 2007, Declaración Conjunta de los Estados Unidos de América y México, 14 de marzo de 2007.

The United States and México. Towards a Strategic Partnership. A report of four working group on U.S. Mexico relations, Estados Unidos, *Woodrow Wilson international center for scholars, Mexico Institute*, Enero de 2009.

United States Government Accountability Office (GAO), Testimony Before the Senate Caucus on International Narcotics Control, MOVING ILLEGAL PROCEEDS. Opportunities Exist for Strengthening the Federal Government's Efforts to Stem Cross-Border Currency Smuggling Statement of Richard M. Stana, Director Homeland and Security Issues, 9 de marzo de 2011.

"Uso de drogas en EU, en máximo histórico", El Universal, 17 de septiembre de 2010, (Consulta: 17 de septiembre de 2010), En: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/709451.html>

U.S. Drug Enforcement Administration (DEA), (Consulta: 19 de abril de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/agency/penalties.htm>.

U.S. Drug Enforcement Administration (DEA). (Consulta: 19 de abril de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/agency/penalties.htm>.

U.S. Department of Justice. Drug Enforcement Administration. "Drug of Abuse", (Consulta: 06 de marzo de 2010), En: <http://www.justice.gov/dea/pubs/abuse/doa-p.pdf>

U.S. Department of Justice. Drug Enforcement Administration, "Cocaine Smuggling in 2007", Consulta: 06 de marzo de 2010), En: http://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/pdf/cocaine_smuggling07.pdf