



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” EN MÉXICO COMO FENÓMENO
INTERNACIONAL. LA INFLUENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LAS
TRANSFORMACIONES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

TRANSNACIONAL

(2006-2012)

TESIS

QUE PRESENTA

JOSÉ JUAN CORONA REYES

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTORA DE TESIS

DRA. YADIRA GÁLVEZ SALVADOR

Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
(PAPIIT) de la UNAM IN309121: “Los regionalismos frente a los Retos y la
Complejidad de las Amenazas a la Seguridad y la Defensa Contemporáneas II”

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Que la muerte no nos pesque acurrucadas de miedo obedeciendo órdenes idiotas,
que nos pesque besándonos, que nos pesque haciendo el amor y no la guerra.
Que nos pesque cantando y abrazándonos.

María Galindo

Nadie se salva solo, nadie salva a nadie, todos nos salvamos en comunidad.

Paulo Freire

La felicidad es política, es decir, es un asunto colectivo: no puedes
ser feliz si tu gente no es feliz. Yo me cuido para estar bien,
y cuando mejor estoy, mejor puedo cuidar de los demás,
y más puedo contribuir al Bien Común.

Coral Herrera Gómez

El mundo al revés nos enseña a padecer la realidad en lugar de cambiarla,
a olvidar el pasado en lugar de escucharlo y
a aceptar el futuro en lugar de imaginarlo.

Eduardo Galeano

Fragmento de Un mundo de paciencia y asco

¿Qué les da por probar a los jóvenes en este mundo de paciencia y asco?

¿Solo graffiti? ¿Rock? ¿Escepticismo?

También les queda no decir amén

No dejar que les maten el amor

Recuperar el habla y la utopía

Ser jóvenes sin prisa y con memoria

Situarse en una historia que es la suya

No convertirse en viejos prematuros

¿Qué les queda a los jóvenes en un mundo de rutina y ruina?

¿Cocaína? ¿Cerveza? ¿Barras bravas?

Les queda respirar, abrir los ojos

Descubrir las raíces del horror

Entenderse con la naturaleza

Y con la lluvia y los relámpagos

Y con el sentimiento y con la muerte

Esa loca de atar y desatar

¿Qué les queda por probar a los jóvenes en este mundo de consumo y humo?

¿Vértigo? ¿Asaltos? ¿Discotecas?

También les queda discutir con dios

Tanto si existe o no existe

Tender manos que ayudan

Abrir puertas entre el corazón propio y el ajeno

Sobre todo les queda hacer futuro

A pesar de los ruines del pasado

Y los sabios granujas del presente.

Mario Benedetti

AGRADECIMIENTOS

Inicialmente, la elaboración de una tesis no estaba en mis planes. La intención cambió porque sabía que tendría el apoyo de personas muy especiales. Mucho de lo que soy y sé, se lo debo a las experiencias que he tenido la oportunidad de vivir. Como resultado de ellas, les agradezco a todos quienes han estado conmigo a lo largo de estos años. Quizá el acompañamiento fue fugaz, pero aquí estoy.

A mi mamá, por mostrarme todo lo que una persona es capaz de hacer por otra a la que le importa. Por enseñarme a liderar con el ejemplo y con base en el entendimiento.

A mi papá, por ser la persona con el espíritu más imparable e incansable que conozco. Por hacerme ver que se debe ser rectos ante la incertidumbre de la vida.

No tienen idea cómo les admiro.

A mi hermana, por ser una gran y alegre compañera de vida.

Que el futuro nos encuentre mejor, hermano.

A Tobito, por encarnar la ternura que creía intangible.

La UNAM tiene bastantes críticas, pero le agradezco inmensamente dos cosas: 1) Permitirme concluir mis estudios y; 2) Ser el espacio que me juntó con personas que considero grandes amistades, así como seres humanos con causa, incluidos los profesores y profesoras que tuve la oportunidad de conocer. No los menciono, aunque sepan el inmenso aprecio que les tengo.

A la Dra. Yadira, por creer y apoyar a un desconocido que se atrevió a mandarle un correo. Gracias por sus comentarios, ayuda y tiempo. Sobre todo, gracias por su confianza.

También gracias a las y los contribuyentes. Espero que nos aguarden tiempos mejores, donde el ser libres del miedo y de las necesidades sea la norma.

Esta tesis es de todas y todos ustedes, no es exclusivamente mía.

Días previos a la entrega definitiva del escrito, sucedió la desaparición de cinco jóvenes en Lagos de Moreno, Jalisco. Es complicado ponerle adjetivos a la información no oficial que hasta el momento se tiene, que muestra que México no conoce un límite de violencia ni de barbarie.

Aunque la desesperanza es abismal y casi que cada día se viven episodios de terror inhumanos en un Estado indiferente, es importante pensar en que hay soluciones posibles y trabajar en ellas para que la vida de quienes se ha perdido no quede en el olvido.

A pesar de que el dolor, la desesperanza y el miedo son la unión, también deben ser el anhelo y el motor de un cambio.

A las personas que han fallecido, quienes han perdido a alguien y quienes han sido víctimas directas de esta cruzada en contra de la vida.

Este trabajo de escritorio es una apuesta por no olvidarles.

CONTENIDO

Introducción	1
1. Marco conceptual	7
1.1. Delincuencia organizada transnacional y narcotráfico.....	7
1.1.1. Cártel.....	16
1.1.2. Drogas.....	24
1.2. Régimen internacional.....	28
1.2.1. Breve historia del régimen internacional de control de drogas.....	29
1.3. Cooperación internacional.....	32
1.4. Militarización.....	35
2. El contexto de la “guerra contra el narcotráfico” en México: la delincuencia organizada transnacional y los Estados Unidos	39
2.1. Perspectiva histórica y patrones del narcotráfico en los albores del siglo XXI...	40
2.2. México como nación de producción, tráfico y consumo de drogas en el sistema internacional.....	47
2.3. Estados Unidos luego del 11 de septiembre de 2001: cambios en su estrategia de seguridad.....	54
2.3.1. Acuerdos de Fronteras Inteligentes.....	61
2.3.2. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.....	65
2.4. Vicente Fox frente a la situación del narcotráfico.....	72
3. Felipe Calderón y la “guerra contra el narcotráfico”: cárteles, Estados Unidos y la estrategia de seguridad	79
3.1. Narcotráfico: los cárteles mexicanos.....	79
3.1.1. El poder de fuego de los cárteles: tráfico de armas en la frontera Estados Unidos-México.....	94
3.2. La administración de Felipe Calderón y la respuesta al narcotráfico: la estrategia de seguridad y los Estados Unidos.....	97
3.2.1. La Iniciativa Mérida.....	108
3.2.2. La <i>kingpin strategy</i>	114
3.3. Militarización de México.....	116

4. Diagnóstico y replanteamiento: situación del narcotráfico en México y consideraciones alternativas para modificar la estrategia.....	124
4.1. Resultados de la “guerra contra el narcotráfico en México (2006-2012).....	125
4.1.1. Situación de los cárteles mexicanos: la agudización de la violencia.....	126
4.1.2. Producción, tráfico y consumo de drogas en México.....	134
4.2. Consideraciones alternativas para modificar la estrategia contra el narcotráfico.	137
4.2.1. ¿Guerra contra las drogas? Entre el prohibicionismo, la legalización y la regulación.....	138
4.2.2. La delincuencia organizada transnacional como fenómeno global.....	146
4.2.3. Cooperación Estados Unidos-México en el tema de seguridad.....	149
4.2.4. Los deberes de México.....	154
Conclusiones.....	169
Fuentes de consulta.....	177

Índice de cuadros

Cuadro 1. Clasificación de grupos delictivos.....	20
Cuadro 2. Producción mundial estimada de drogas ilícitas en toneladas métricas (1993-2006).....	44
Cuadro 3. Estimación del consumo mundial de drogas ilícitas en millones de personas (finales de los años 90 a 2006-2007).....	45
Cuadro 4. Compromisos de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes.....	63
Cuadro 5. Temas en la agenda de la ASPAN.....	66
Cuadro 6. Temas específicos en la agenda de la ASPAN.....	67
Cuadro 7. Principales diferencias entre la profesión militar y policial.....	121
Cuadro 8. Mitos y realidades de la “guerra contra las drogas”.....	139

Índice de imágenes

Imagen 1. Comando de Combate Unificado de los Estados Unidos.....	59
Imagen 2. Zonas de influencia de los cárteles en México (2006).....	81
Imagen 3. Zonas de influencia de los cárteles en México (2010).....	93
Imagen 4. Zonas de influencia de los cárteles en México (2012).....	131

Índice de gráficas

Gráfica 1. Homicidios en México durante la administración de Vicente Fox.....	76
Gráfica 2. Homicidios en México durante la administración de Felipe Calderón.....	128
Gráfica 3. Tasa de homicidios por 100,000 habitantes en La Laguna (2000-2018).....	166

Lista de acrónimos

ADM	Armamento de Destrucción Masiva
ASPAN	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
ATF	<i>Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives</i>
CDG	Cártel del Golfo
CDJ	Cártel de Juárez
CDS	Cártel de Sinaloa
CDT	Cártel de Tijuana
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CPS	Cártel del Pacífico Sur
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DOT	Delincuencia Organizada Transnacional
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones
ENPA	Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones
ETA	Estimulantes anfetamínicos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAWB	<i>Federal Assault Weapons Ban</i>
FBN	<i>Federal Bureau of Narcotics</i>
FCPyS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
FFAA	Fuerzas Armadas
FGR	Fiscalía General de la República
FM	Familia Michoacana
GAFES	Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales
H1N1	Gripe porcina
IM	Iniciativa Mérida
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFAFE	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
LFDO	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
LGN	Ley de la Guardia Nacional

LSD	Dietilamida de ácido lisérgico
MDMA	Metilendioximetanfetamina
OBL	Organización de los Beltrán Leyva
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAN	Partido Acción Nacional
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PT	Partido del Trabajo
RICD	Régimen internacional de control de drogas
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
SIU	<i>Sensitive Investigative Units</i>
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UNTOC	<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i>
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAFRICOM	<i>United States Africa Command</i>
USCENTCOM	<i>United States Central Command</i>
USEUCOM	<i>United States European Command</i>
USNORTHCOM	<i>United States Northern Command</i>
USPACOM	<i>United States Pacific Command</i>
USSOUTHCOM	<i>United States Southern Command</i>
WOLA	<i>Washington Office on Latin America</i>

INTRODUCCIÓN

El tema de la inseguridad acapara la atención pública y mediática cuando se habla del panorama general de México. Ciertamente el país no atraviesa una situación positiva al respecto, y está lejos de hacerlo. Distintos tipos de violencias han estado presentes a lo largo de la conformación del Estado mexicano, aunque aquella del tipo criminal tuvo un auge puntual, en términos de temporalidad. A partir de la administración presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la población ha sido testigo del incremento en los índices de homicidios, secuestros y desplazados sin precedentes en el territorio nacional, a la vez que se observan dantescas escenas violentas.

El tráfico de drogas ha sido un tema preponderante en la agenda de seguridad mexicana. A principios y mediados del siglo XX, México no se consideraba clave al respecto, en comparación de otros actores estatales. De hecho, su relevancia se constituyó a partir de distintos hechos como la desarticulación de otras rutas de trasiego e intervenciones territoriales, especialmente a partir de la década de 1980. Empero, el elemento diferencial y que ha marcado distintas coyunturas ha sido su vecindad con los Estados Unidos, lo que hace a la frontera entre ambas naciones la puerta de entrada para satisfacer la demanda del mayor mercado de consumo en el mundo. Es así que el rol de México se ha erigido a lo largo del tiempo y con base en condiciones que lo favorecen y nutren.

No se trata de un asunto que recién se comenzó a atender durante el sexenio calderonista. Diferentes medidas se han impulsado, pero no han tenido un éxito real o sostenible. Varios presidentes han puesto en marcha acciones, algunas acordadas con las administraciones estadounidenses, con el propósito de supuestamente frenar este tipo de delito. Así, por ejemplo, se pueden señalar las erradicaciones de cultivos, el Operativo México Seguro y la Iniciativa Mérida (IM). Sin embargo, el periodo 2006-2012 marcó un antes y un después en la manera que los grupos de la delincuencia organizada de grandes capacidades –los conocidos cárteles- actúan entre ellos y contra los militares, en los estudios y en la bibliografía de la violencia criminal en México, así como en su impacto en la vida de las personas.

Se pueden apuntar tres características contextuales sobre el gobierno de Calderón. Por un lado, está la llamada alternancia política. Durante casi todo el siglo XX, México fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), siendo una época en la que el poder político estaba fuertemente ligado al narcotráfico. Si bien comúnmente se señala que dicho vínculo se deterioró tajantemente con la llegada del panista Vicente Fox (2000-2006) a la presidencia, un aporte reciente de Guillermo Trejo y Sandra Ley en *Votos, drogas y violencia*, que retoma la investigación, argumenta que se trató de un proceso de alternancia que comenzó a nivel local. Por otro lado, precisamente Fox le dio importancia a la captura de narcotraficantes y continuó con la eliminación de producción de drogas de la mano de las Fuerzas Armadas (FFAA), mientras que el número de homicidios ascendió durante los últimos años de su gestión. Finalmente, en 2006, Felipe Calderón llegó a la presidencia en un contexto de aguda polarización política, luego de unas elecciones muy cuestionadas por la oposición de izquierda.

En su primer día en el cargo, hizo pública la convicción de restablecer la seguridad en el país, advirtiendo que no sería fácil ni rápido, bajo el riesgo de perder vidas humanas. La llamada “guerra contra el narcotráfico” se enmarca como la causa de una verdadera crisis. Se trata de una ofensiva estatal declarada por Felipe Calderón en contra de los cárteles -dedicados al narcotráfico en un inicio-, señalados oficialmente de ser los actores que dieron pie al pavoroso panorama de inseguridad en México. La estrategia adoptada se respaldó principalmente en el uso de las FFAA en la lucha contra las organizaciones criminales, para la protección de la seguridad interior, planteando una narrativa bélica de combate frontal con las organizaciones delictivas; el Estado contra un enemigo. Luego, dicha práctica se generalizó y se antepuso a políticas integrales o preventivas de mediano y largo plazo.

Es así que la “guerra contra el narcotráfico” posee una fuerte carga nacional, empero, es imprescindible analizar su carácter internacional. Lo anterior se realiza con base en dos variables que constituyen este trabajo de investigación: la delincuencia organizada transnacional (DOT) y los Estados Unidos.

En el caso de la primera, el narcotráfico es un delito transnacional que también es considerado en la legislación mexicana. La producción, el tráfico y el consumo de sustancias es una cadena que trasciende las barreras geográficas, al igual que los grupos que se encargan de

realizar o propiciar estas acciones. Por lo tanto, el escenario del tráfico de drogas en México no se puede comprender sin la participación de estos actores, los cuales poseen la capacidad de tejer redes y expandir su negocio ilícito a más de un Estado. Esa es la importancia de los cárteles, a los cuales más adelante se les atribuyen ciertas cualidades que los diferencian de organizaciones delictivas con menores capacidades y, en el caso de los mexicanos, que ejercen violencia para alcanzar sus propósitos financieros.

Entonces, al hablar de cárteles en México no se puede perder de vista su presencia en otros Estados. Esta clase de agrupaciones son, junto con actores de otra índole como políticos, empresarios y banqueros, por ejemplo, eslabones de una cadena que configura una actividad ilícita de la DOT. Dado el grado de globalización del sistema internacional, diferentes tipos de delitos se llevan a cabo y producen efectos en más de una nación. El tráfico de drogas es tan solo uno de ellos, y el territorio mexicano ha sido fundamental en este caso por las características que más adelante se exponen.

En cuanto a la segunda, los Estados Unidos han tenido un rol protagónico en el asunto de las drogas. Además de pugnar por la prohibición de ciertas sustancias en espacios multilaterales a inicios del siglo XX, el momento primordial y fundamental se remite a 1971, cuando el presidente Richard Nixon (1969-1974) declaró a estas sustancias como el enemigo público número uno de su nación. A partir de ese momento, se han impulsado medidas para contrarrestar la producción fuera de sus fronteras, así como para evitar el ingreso a su territorio -en la región andina de América Latina, por ejemplo- en lo que se conoce como la “guerra contra las drogas”. Entonces, la “guerra contra el narcotráfico” consiste en una etapa más de la ofensiva estadounidense, pero que tiene lugar abiertamente en México.

La influencia de la potencia norteamericana también se observa en otros aspectos. Aparte de la consideración de las drogas como antagonista en términos de seguridad, los Estados Unidos han influido en el carácter de las medidas emprendidas por el gobierno mexicano en contra del narcotráfico, sobre todo en su enfoque frontal y militar. A propósito, ambos Estados han alcanzado acuerdos de cooperación verticales, dados los contrastes de capacidades, para eliminar la producción de sustancias y aprehender a integrantes de cárteles en México. Entonces, la estrategia mexicana ha partido de un enfoque de seguridad, no de salud en cuanto a las drogas.

Por estas razones, es fundamental el carácter internacional cuando se habla de la “guerra contra el narcotráfico” en México. Hay tesis y distintos materiales que hablan sobre el tema, pues se trata de un periodo contemporáneo fundamental para comprender el presente, pero el tiempo le otorga a este trabajo una perspectiva actualizada, pues retoma recientes y novedosas producciones escritas, así como casos judiciales que están en proceso, entre otros elementos que alimentan el debate.

El inicio de esta etapa en 2006 ocurre en un mundo interconectado, en el cual las dinámicas nacionales se desenvuelven en un espectro global. Se trata de un tema que también aqueja a la sociedad internacional. La dinámica de la DOT alcanza a diversos territorios en el mundo, siendo México una fracción de una problemática todavía más grande. Además del proceso histórico para comprender cómo y por qué se llegó a tal punto, la exposición permanece parcial si solamente se consideran elementos exclusivamente nacionales. Después de todo, escasos objetos de estudio se pueden asimilar sin la necesidad de recurrir a un enfoque de corte internacional. El presente tema no es una excepción, más aún cuando se incluyen una serie de consideraciones a manera de alternativas para solucionar la situación. De ahí parte de la importancia de este trabajo.

Dicho lo anterior, es oportuno plantear el objetivo de la investigación. Este consiste en explicar las formas en que las transformaciones de la DOT y los Estados Unidos influyeron en la “guerra contra el narcotráfico” en México entre 2006 y 2012.

La idea es complejizar el análisis sobre la inseguridad en el Estado mexicano, pues no se trata de un fenómeno unilateral. Se busca ofrecer un panorama completo de lo que usualmente se ha entendido como una problemática exclusivamente mexicana. Por ende, gran parte de las exigencias del debate público sobre soluciones pecan en su planteamiento, pues medidas unilaterales son insuficientes.

Para ello se ofrece la siguiente hipótesis: las transformaciones de la DOT influyeron en el contexto de inseguridad mexicano, por medio del actuar de determinados grupos delictivos mexicanos de grandes capacidades, los llamados cárteles. Por su parte, los Estados Unidos lo hicieron principalmente en la estrategia de seguridad del gobierno de Felipe Calderón.

En suma, el trabajo se plantea como un tema contemporáneo de las relaciones internacionales, así como uno que compete a los mismos lazos de México con el exterior. Igualmente, la investigación es de carácter cualitativo, ya que se compone por fuentes primarias, como informes oficiales del gobierno mexicano y estadounidense, y primordialmente secundarias, tales como producciones académicas y periodísticas.

El Capítulo 1 es fundamental como punto de partida. Con el propósito de fungir como marco conceptual, se expone la definición de distintos conceptos clave. Mientras que algunos se desarrollan sin mayores contratiempos, para otros se realizan ejercicios de contrastes con base en diferentes aportes para complejizar los términos. De este modo, se obtiene una comprensión sólida y concreta para su comprensión.

El Capítulo 2 contextualiza temporalmente el tema de investigación. El estudio de la realidad internacional requiere un contexto específico, de acuerdo al análisis que se desea realizar y esencialmente a partir de las variables elegidas. En este caso, si bien la delimitación temporal es de 2006 a 2012, se debe aportar un marco de referencia sobre la DOT y los Estados Unidos antes de la presidencia de Felipe Calderón. Es así que el apartado consiste en los antecedentes para asimilar la relación de México con el negocio de las drogas, la alteración de la estrategia de seguridad estadounidense luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 –vinculada a la relación bilateral con su vecino del sur- y, finalmente, la situación del narcotráfico en el territorio mexicano durante la administración de Vicente Fox.

El Capítulo 3 concierne al propósito general de la investigación. Una vez que se cuenta con el respaldo conceptual y contextual, es momento de exponer la manera en que las transformaciones de la DOT y los Estados Unidos influyeron en la “guerra contra el narcotráfico” en México durante 2006 y 2012. Paralelamente, es menester explicar la estrategia del presidente Calderón al respecto, pues es indisociable para la defensa de la hipótesis.

El Capítulo 4 constituye un esfuerzo extra sobre la problemática que representa la DOT. La investigación se procura como una elaboración crítica; sin aportes resolutivos quedaría incompleta. A razón de lo anterior, se examinan consideraciones alternativas para replantear la estrategia de seguridad de México, con respecto a la delincuencia organizada y a la DOT como fenómeno nacional e internacional, respectivamente. Esto no sin antes revisar los resultados de la ofensiva militar calderonista.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

Las palabras condicionan muchas veces nuestras acciones y aunque muchas de ellas sean empleadas indistintamente, las consecuencias de llevar a cabo una acción conforme dicha palabra puede tener efectos opuestos.

Daira Arana

El presente capítulo abordará conceptos centrales para el tema de la investigación. Se trata de una función primordial que merece una pauta inicial, puesto que términos como *militarización* evocan un gran debate público hoy en día. Además, debido a que el trabajo versa sobre una gran problemática en el mundo, y en México de manera puntual, los conceptos fungen una labor medular en la realización de un diagnóstico para la planeación de medidas que den respuestas precisas a objetivos concretos. Es decir, se debe contar con un análisis y un diagnóstico iniciales para lograr un objetivo y resolver determinada cuestión.

1.1. Delincuencia organizada transnacional y narcotráfico

Existen distintos acercamientos a la definición de *delincuencia organizada transnacional*, aunque lo más apropiado es recurrir a lo expresado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de tener una perspectiva homologada internacionalmente. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés)¹, también conocida como Convención de Palermo –puesto que tuvo lugar en dicha ciudad italiana entre el 12 y 15 de diciembre del año 2000-, es un antecedente clave en el tema, ya que creó el marco conceptual y legal para promover la cooperación internacional por medio de la prevención y las acciones contra la DOT.

¹ México firmó la Convención en diciembre del 2002 y entró en vigor en septiembre de 2003.

Ahora, la Convención de Palermo no contiene dicho concepto. No obstante, hay un consenso sobre las características que supone la *delincuencia organizada*², las cuales son:

- 1) Actividades criminales de una naturaleza grave cometidas en una forma planeada con la perspectiva de obtener un beneficio;
- 2) Una división del trabajo jerárquica de tipo empresarial y continua que incluye sanciones internas y disciplina;
- 3) El uso de la violencia e intimidación real o implícita;
- 4) El ejercicio de influencia sobre, o la corrupción de varios funcionarios electos y nombrados u otros pilares de control social y líderes de opinión dentro de la sociedad [...] Es una actividad no ideológica, esto es, que no posee fines políticos, sino fundamentalmente económicos³.

Al respecto, México integró por primera vez el término de *delincuencia organizada* en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su artículo 16, por medio de una reforma constitucional en 1993. Se empleó para hacer mención sobre el plazo que una persona puede ser retenida por el Ministerio Público -48 horas- antes de ser liberada o puesta a disposición de la autoridad judicial, mientras que el tiempo puede duplicarse en casos de que la ley lo prevea como *delincuencia organizada*⁴.

En México hay dos documentos oficiales a los que se puede recurrir para extraer la información sobre *delincuencia organizada*, aunque ambos no integran el carácter transnacional del fenómeno. El primero es la Carta Magna, luego de una reforma en 2008 al mismo artículo 16, pues plasmó que “por *delincuencia organizada* se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o

² John Ladesco, criminólogo norteamericano, fue la primera persona en emplear el término en 1929 y lo calificó como un fenómeno organizado, haciendo hincapié en la labor conjunta que lo caracteriza. Véase: Braulia Toledo Santos y Mitzi Yael Urbina Herrera, “Delincuencia organizada y lavado de dinero, repercusiones socio-económicas en México. (Primera parte)”, *Visión criminológica-criminalística*, núm. 24, México, Grupo Universitario de Puebla A.C., octubre-diciembre 2018, p. 6.

³ Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Revista de historia internacional*, núm. 42, vol. 11, México, CIDE, 2010, p. 5.

⁴ Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, p. 49.

reiterada, en los términos de la ley de la materia”⁵. El segundo es la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* (LFDO), en razón de que plantea que un miembro es participe en dicha actividad “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”⁶. Entre estos actos ilegales se enlista el terrorismo, el terrorismo internacional, contra la salud, contra el ambiente, falsificación o alteración de la moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de personas, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores o incapaces de comprenderlo o resistirlo, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos y trata de personas⁷.

En primer lugar y continuando con la Convención de Palermo, en tanto que no ofrece una definición de DOT, aporta elementos sobre lo que constituye un delito transnacional. Aparece cuando se desarrolla el concepto de *delito grave*, por el cual la pena es la privación de libertad por al menos cuatro años o una pena más severa y se da con la participación de un grupo delictivo organizado⁸. De modo que un delito transnacional debe cumplir con los siguientes puntos:

- 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 delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado;
- d) Se comente en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado⁹.

⁵ *Ídem*.

⁶ Cámara de Diputados, *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, México, p. 1.

⁷ Véase: *Ibidem*, pp. 1-3.

⁸ Cfr. UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, Austria, Naciones Unidas, 2004, pp. 5-6.

⁹ *Ibidem*, p. 6.

Dicho lo anterior, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹⁰ (UNODC, por sus siglas en inglés) tiene una consideración sobre la DOT: “se refiere a todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionales”¹¹. A propósito de las acciones ilegales, estas comprenden el tráfico de drogas, migrantes, armas de fuego, recursos naturales, la trata de personas, la venta de medicamentos adulterados y la delincuencia cibernética. Se trata de un asunto cada vez más complejo debido al avance de la globalización¹² y, por sus características y consecuencias, ha sido calificado como una amenaza mundial¹³.

En segundo lugar, la DOT también es un negocio de grandes proporciones. La UNODC solo ha dado a conocer una estimación de las ganancias que supone con base en cálculos de 2009, resultando en 870 miles de millones de dólares anuales, es decir, el equivalente al 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial de aquel año¹⁴. La actividad más lucrativa fue el tráfico de drogas, con un valor anual que asciende a los 320 mil millones de dólares¹⁵.

¹⁰ La UNODC es la agencia de la ONU encargada de “contribuir con los Estados a enfrentar las amenazas que ponen en riesgo la gobernabilidad, la estabilidad social y atentan contra las condiciones básicas necesarias para avanzar en el desarrollo humano” de las sociedades.

UNODC, *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Perú y Ecuador y la Subregión del Cono Sur*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/01NOSOTROS/sobre-unodc.html>, [consulta: 16 de agosto de 2021].

¹¹ UNODC. Oficina para Centroamérica y el Caribe, *Crimen Organizado Transnacional*, [en línea], Página web oficial de la Oficina para México y Centroamérica de la UNODC, Dirección URL: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>, [consulta: 20 de agosto de 2021].

¹² No hay una sola definición de globalización pero se puede entender como un conjunto de procesos de carácter político, tecnológico, cultural y económico en el que los países se encuentran interconectados. La globalización ha permitido que los niveles del comercio mundial actual y el flujo de capital sean mayores de lo que jamás habían sido, lo mismo ocurre en el ámbito de la comunicación. Por un lado, es posible realizar transferencias de grandes sumas de dinero de un extremo del mundo a otro con el mínimo esfuerzo, a la vez que los mercados mundiales de capitales manejan millones de dólares cada día. Por otro lado, la comunicación se ha vuelto instantánea desde cualquier parte del planeta.

Véase: Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Taurus, 2000, pp. 20-23.

¹³ UNODC, *Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada*, Hoja de información, UNODC, [en línea] p. 2, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf, [consulta: 16 de agosto de 2021].

¹⁴ *Ibidem*, p. 1.

¹⁵ *Ídem*.

La DOT se encuentra vinculada al sistema financiero global. Este es entendido como “el marco mundial de acuerdos legales, instituciones y agentes económicos que permiten los flujos internacionales de capital financiero para propósitos de inversión y financiamiento comercial”¹⁶. La corrupción y la criminalidad son factores que lo definen, en vista de que el sistema facilita e incentiva las actividades discretas dentro de las estructuras financieras, puesto que no hay un proceso riguroso por parte de algunos países e instituciones como bancos, al momento de aceptar el ingreso de dinero –que sin grandes complicaciones se puede mover de un país a otro- proveniente de personas físicas¹⁷. Se trata de paraísos fiscales, por ejemplo, las Islas Caimán, los cuales tienen el objetivo de captar grandes cantidades de capital sin importar si su origen es legal o no¹⁸.

Finalmente, los actores o quienes forman parte de la DOT son de diversa índole. Los que tienen una mayor presencia en el imaginario colectivo son los grupos de la delincuencia organizada dedicados a la producción, tráfico y distribución/venta de los productos (y servicios) ilegales. Sin embargo, este tipo de negocio también involucra a personas del sector bancario, político y fabricantes de armas, entre otros¹⁹. Por consiguiente, las variables que atañen a la DOT no son aisladas porque conforman una dinámica que supera las capacidades de cualquier Estado. Igualmente, la DOT no puede analizarse como un mundo ilícito que se encuentra dividido y alejado del lícito, sino que ambos conviven e integran un mismo sistema.

De hecho, sería una grave omisión pensar lo contrario. Especialmente, el Estado y los grupos delictivos organizados no son actores paralelos u opuestos, sino yuxtapuestos que interactúan entre sí. El siguiente aporte es contundente: la delincuencia organizada solo puede existir en

¹⁶ Gustavo-Adolfo Vargas, “El sistema financiero global”, [en línea], *El Nuevo Diario*, Nicaragua, 28 de febrero de 2016, Dirección URL: <https://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/386268-sistema-financiero-global/>, [consulta: 17 de agosto de 2021].

¹⁷ Cfr. John Christensen y Zopei Verena, “What Do a Tax Evader and a Money Launderer Have in Common?: The role of Secrecy in the Financial Sector”, en: Heinrich-Böl Stiftung y Regine Schönenberg (eds.), *Transnational Organized Crime: Analyses of a Global Challenge to Democracy*, Transcript, 2013, p. 35.

¹⁸ Cfr. Alicia Rendón López, “Paraísos fiscales y oficinas *off shore*. ¿Operaciones ilícitas o planificación fiscal?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 261, vol. 64, México, UNAM, enero-junio 2014, p. 450.

¹⁹ Cfr. Raúl Romero, “Cinco tesis sobre la guerra en México”, [en línea], *Memoria*, México, 24 de agosto de 2016, Dirección URL: <http://revistamemoria.mx/?p=1188>, [consulta: 3 de mayo de 2021].

la llamada zona gris de la criminalidad, donde las organizaciones delictivas tienen cierto grado de protección informal que les es otorgado por agentes de las fuerzas estatales de seguridad y de las instituciones judiciales²⁰. De lo contrario, su operación es inviable. He ahí también la diferencia entre la delincuencia organizada y la común, donde una sola persona o en compañía limitada comete un delito –contra el patrimonio, por ejemplo- no sancionado por la LFDO o la Convención de Palermo.

En suma, la DOT ha evolucionado a lo largo del tiempo. El crimen pasó de ser local a categorizarse como una actividad transnacional a finales del siglo XIX, a partir de los avances en los ámbitos del transporte, comunicación y comercio²¹. Las consideraciones convergen en decir que es un negocio vinculado a la economía global y en el que participan actores de distinta naturaleza en acciones catalogadas como ilícitas o ilegales. Ciertamente no hay un consenso claro y con respaldo de la comunidad internacional sobre su significado, por lo que, para fines de este trabajo se considerará como el conjunto de actividades ilegales con fines de lucro que tienen su procedencia, ejecución y efecto en más de un Estado, realizadas y con apoyo material e intelectual de un grupo de tres o más personas con el objetivo de generar ganancias económicas.

En el caso de México, la ya mencionada LFDO es el ordenamiento jurídico en la materia desde 1996, año de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Por lo tanto, apareció antes de la Convención de Palermo, la cual también integra el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños*; el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* y; el *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*.

La LFDO fue el primer intento mexicano por reconocer el fenómeno de la delincuencia organizada como un problema de grandes dimensiones. Cuenta con 45 artículos divididos en cuatro títulos: 1) Disposiciones generales; 2) De la investigación de la delincuencia organizada; 3) De la aprehensión y de la retención; y 4) De la prueba. Su objeto es “establecer

²⁰ Cfr. Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, Penguin Random House, México, 2022, p. 68.

²¹ Cfr. Paul Knepper, *THE INVENTION OF INTERNATIONAL CRIME: A Global Issue in the Making, 1881-1914*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 12-13.

reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por alguna persona que forme parte de la delincuencia organizada”²².

Ya se citó lo que esta Ley y la Convención refieren por *delincuencia organizada*, sin embargo, es claro que no expresan lo mismo. De hecho, debido a esta divergencia, México ha sido blanco de críticas por parte de la comunidad internacional que no opina favorablemente a lo establecido por la LFDO. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU argumentó, con base en la ambigüedad sobre la conceptualización del término, que miembros de movimientos sociales o políticos pueden ser acusados por pertenecer a un grupo criminal, por lo que se recomendó promulgar una definición de *delincuencia organizada* compatible con la Convención de Palermo²³. Asimismo, ambos instrumentos no enuncian los mismos delitos ya presentados.

Por último, cabe mencionar que todo documento jurídico es mejorable. El país puede transitar hacia una armonización legislativa, comprendida como “la compatibilidad que debe prevalecer entre los tratados internacionales de los que México forma parte y las disposiciones federales y locales, según corresponda, con la finalidad de evitar conflictos”²⁴. Lo anterior se vuelve apremiante porque, por ejemplo, un lustro después de que el protocolo sobre la trata de personas que complementa la Convención se adoptará, México todavía no contaba con un instrumento legislativo específico sobre la materia, ni federal ni local²⁵. Cabe recordar que la Convención se celebró en el año 2000.

Por su parte, el narcotráfico es una de las principales actividades ilegales dentro del espectro de la DOT. El *narcotráfico*, como comúnmente se le llama al tráfico de drogas, es una actividad ilegal que abarca el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias ilegales. A lo largo de todo este proceso de distintas etapas participan productores,

²² Cámara de Diputados, *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, *op. cit.*, p. 1.

²³ *Cfr.* Senado de la República, *Gaceta del Senado*, [en línea], Senado, México, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/41843, [consulta: 10 de septiembre de 2021].

²⁴ Arturo Garita, *Armonización normativa*, México, Senado, 2015, p. 8.

²⁵ *Cfr.* Ernesto Céspedes Oropeza, “Aplicación legislativa en México del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2006, p. 87.

procesadores, transportistas y distribuidores, por lo que la ONU lo califica como un comercio ilícito y un problema mundial²⁶. Como anteriormente se mencionó, es la actividad ilícita más lucrativa de la DOT. Por esta razón, cuando se hace referencia a ella, se debe comprender plenamente como una operación transnacional, aunque se hable del caso particular de un Estado.

En esta investigación se consideran los siguientes rasgos del narcotráfico.

- 1) Se trata de una actividad económica que abarca desde la producción hasta la entrega de la mercancía al consumidor final;
- 2) El objetivo del comercio son drogas psicoactivas, sustancias consideradas ilegales;
- 3) Dado que su objeto es ilícito, opera en la clandestinidad, en un mercado subterráneo, al margen del marco jurídico de los países, con base en sus propios códigos y reglas;
- 4) Tiende a la centralización del poder y la toma de decisiones, así que favorece la formación de monopolios y estructuras jerárquicas piramidales.
- 5) Sus alcances y operatividad son globales;
- 6) Genera graves consecuencias en el entramado social, pues la posibilidad de operar al margen de la ley, permite la obtención del máximo lucro a cualquier costo: violencia generalizada, ningún control de calidad sobre el producto, daños en la salud, inseguridad, violaciones a derechos, corrupción, etcétera²⁷.

En México, lo referente a narcóticos²⁸ se encuentra tipificado como delito a la salud en el *Código Penal Federal*, el cual atiende precisamente los delitos federales, es decir, aquellos que se sancionan a nivel nacional y tienen relación con la salud, la seguridad, los intereses del país y la economía. Los delitos contra la salud se encuentran en el Título Séptimo del

²⁶ Véase: Naciones Unidas, *Tráfico de drogas*, [en línea], Página web oficial de Naciones Unidas, Dirección URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>, [consulta: 17 de agosto de 2021].

²⁷ Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011, p. 32.

²⁸ El documento considera como narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y, en general, las sustancias determinadas por la *Ley General de Salud*, los tratados y los convenios internacionales. En el caso de esta Ley, el artículo 245 menciona dichas sustancias. Véase: Cámara de Diputados, *Ley General de Salud*, México, pp. 279-287.

Código y se divide en tres capítulos: 1) De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos; 2) Del peligro de contagios y; 3) Delitos contra los derechos reproductivos. De acuerdo al artículo 194, se impone castiga con prisión de 10 a 25 años o hasta 500 días de multa a quien:

I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos [...] sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud [...] II.- Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos [...] aunque fuere en forma momentánea o en tránsito [...] III.- Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo y; IV.- Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualquiera de las sustancias²⁹.

Las actividades mencionadas no son las únicas. El artículo 195 impone una sanción de cinco a 15 años en prisión y de 100 a 350 días a quien posea los narcóticos enlistados por dicha ley, mientras que el 195 bis no procede penalmente en contra de quienes posean peyote u hongos alucinógenos en cantidad y situación presumible para fines ceremoniales o de costumbres indígenas³⁰. El 196 Ter contempla a quien “desvíe o, por cualquier medio, contribuya a desviar precursores y productos químicos esenciales o máquinas, al cultivo, extracción, producción, preparación o acondicionamiento de narcóticos en cualquier forma prohibida por la ley”³¹. Asimismo, expresa que se sanciona de igual manera al servidor público que se encuentre vinculado a tales acciones.

Finalmente, el artículo 198 trata sobre las drogas naturales, pues consigna que:

Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia,

²⁹ Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, México, pp. 140-142.

³⁰ *Ibidem*, pp. 142-144.

³¹ *Ibidem*, p. 146.

o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasas instrucciones y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años³².

1.1.1. Cártel

Los cárteles son actores medulares dentro de la DOT pero son conceptualmente difusos e imprecisos. Tampoco hay un acuerdo sobre el uso del término o una definición puntual sobre estos, aunque su conceptualización se asume a partir de las diferencias con otros tipos de grupos delictivos como las pandillas³³. Los límites entre unos y otros son la forma de organización, las fuentes de ingreso, los fines y las capacidades operativas. Esto significa un gran problema de planeación, debido a que las medidas para contrarrestar su actuar deben considerar precisamente qué se busca enfrentar, de otra forma las acciones emprendidas por las autoridades pueden ser sobredimensionadas o todo lo contrario. Inicialmente se aportarán los elementos que caracterizan a un cártel para, finalmente, apegarse a una conceptualización afín con el propósito de esta investigación.

Es menester aclarar que el concepto no se origina dentro del espectro de temas de seguridad. Es una palabra de origen económico; surgió a finales del siglo XIX y se deriva de la palabra en alemán *kartell*, la cual denomina “a un acuerdo formal entre empresas que se encuentran en un mismo sector, con el objetivo de eliminar la competencia en el mismo sector”³⁴. Un cártel bajo esta acepción es la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), puesto que tiene el objetivo de establecer cuotas de extracción de petróleo por país miembro

³² *Ibidem*, p. 148.

³³ Estos grupos tienen características muy particulares, aunque también rasgos generales. Se trata de agrupaciones que funcionan como una familia, pues ofrecen compañerismo, seguridad y protección, elementos de los cuales carecen quienes los integran en el hogar o en la escuela, debido a que usualmente se encuentran inmersos en contextos de violencia. Brindan una identidad a sus miembros, al igual que reconocimiento social. Generalmente son hostiles y los niveles de violencia que adoptan varían, además de que se involucran en distintas actividades criminales como el tráfico de drogas a nivel local.

Véase: B. Patricia Ballesteros de Valderrama, *et. al.*, “La pandilla juvenil: breve revisión y análisis funcional de un caso”, *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud*, núm. 2, vol. 2, España, Asociación Española de Psicología Conductual, mayo 2002, p. 337.

³⁴ Ana Pérez Sánchez, “¿Qué es un cartel en Economía?”, [en línea], *Financiamiento*, España, 2 de agosto de 2017, Dirección URL: <https://www.finanzas.com/cartel>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

e influye en el mercado por medio de la oferta, logrando compartir los beneficios adquiridos³⁵.

Fue hasta la segunda mitad del siglo XX que se nombró a una organización de tráfico de drogas como cártel. En 1977, Peter B. Bensinger -quien trabajó en la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), fundada por Richard Nixon en 1973- llamó *worldwide drug cartel*, en un par de comparecencias en el Congreso estadounidense, a la agrupación de Alberto Sicilia Falcón, un cubano acusado de traficar marihuana de México a los Estados Unidos³⁶. Sin haber causado mucho eco durante los años posteriores, en 1982, el fiscal general estadounidense William French Smith ya empleaba el término con naturalidad y le otorgó una connotación de amenaza para la población de su nación³⁷.

Fue en los próximos años que la palabra comenzó a ser empleada en temas de seguridad para referirse a casos concretos. Esto sucedió con el Cártel de Medellín y, posteriormente, el de Cali³⁸, ambos colombianos y caracterizados por el amplio control que tenían de la producción, tráfico y el mercado de cocaína. La primera vez que se empleó para hablar sobre México fue en alusión al Cártel de Guadalajara, en un artículo de 1985 escrito por la periodista Elaine Shannon y, posteriormente, en 1991, Peter Lupsha realizó otro texto que sedimentó la idea sobre su existencia en espacios académicos³⁹. Por el contrario, en instancias de gobierno, no fue sino hasta 1994 que se mencionó *cártel* en los reportes de la Fiscalía General de la República (FGR) para señalar las operaciones del Cártel de Juárez (CDJ)⁴⁰.

³⁵ Cfr. Víctor Manuel Sánchez Valdés, “¿Qué es y qué no es un cártel?”, [en línea], *La Silla Rota*, México, 27 de julio de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/que-es-y-que-no-es-un-cartel/166133>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

³⁶ Cfr. Carlos Pérez Ricart y Jack Pannell, “El cartel de Guadalajara nunca existió”, [en línea], *Noria Research*, México, noviembre de 2021, Dirección URL: <https://noria-research.com/el-cartel-de-guadalajara-nunca-existio/>, [consulta: 29 de noviembre de 2021].

³⁷ Cfr. *Ibidem*.

³⁸ En el caso del Cártel de Medellín, se debe a que dicha organización agrupó a distintos traficantes de droga en una alianza. Pablo Escobar junto con Gonzalo Rodríguez Gacha, los hermanos Ochoa y Carlos Lehder se adueñaron del mercado de la cocaína, ya que controlaron su producción en Colombia y se coordinaron para enviar la droga a Estados Unidos.

Véase: Víctor Manuel Sánchez Valdés, “¿Qué es y qué no es un cártel?”, *op. cit.*

³⁹ Véase: Carlos Pérez Ricart y Kack Pannell, “El cartel de Guadalajara nunca existió”, *op. cit.*

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*.

Eduardo Guerrero Gutiérrez, consultor en seguridad pública y analista político, otorga una definición. Entiende a los cárteles mexicanos como organizaciones dinámicas que tienen una alta capacidad de adaptación a nuevas condiciones; además, tienen una lógica empresarial y expansiva de mercado que busca generar cada vez mayores ingresos⁴¹. También menciona que poseen grandes cantidades de recursos económicos, suficientes para contratar a pandillas que trabajen para ellos⁴².

A los cárteles se les suele vincular estrictamente con el tráfico de drogas porque estas son sus mercancías diferenciadoras, al igual que su histórica fuente de ingresos⁴³. De ahí que se les conozca como cárteles de la droga. Estos actores lucran por medio del narcotráfico y tienen la capacidad de establecer rutas de exportación a otros países, por lo que se les reconoce como organizaciones criminales transnacionales. Adicionalmente, con el paso del tiempo y de ciertas circunstancias, se introdujeron en la ejecución de otras actividades delictivas como el tráfico de personas y de armas, por ejemplo. Más adelante se profundizará este aspecto.

Por otro lado, Víctor Manuel Sánchez Valdés, especialista en temas de seguridad pública y delincuencia organizada, refuerza dichas características. Menciona que un cártel debe tener la facultad de operar en mercados financieros; “que cuente con la capacidad logística para obtener insumos de organizaciones de otros países y que pueda llevar los mismos a otros mercados donde a través de organizaciones locales comercialicen productos ilícitos en uno o varios países”⁴⁴. En efecto, se requiere una capacidad operativa considerable para ser capaz de tener una red hacia varios países en distintos continentes.

Por su parte, Fabián R. Gómez, especialista en seguridad nacional, señala exactamente los que considera como componentes de un cártel. Estos son:

- a) Junta de dirección: el liderazgo del grupo, que puede ser ejercido por uno más personajes;

⁴¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Pandillas y cárteles: La gran alianza”, [en línea], *Nexos*, México, 1 de junio de 2010, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=13690>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

⁴² *Idem*.

⁴³ Carlos Resa Nestares, *Los Zetas: de narcos a mafiosos*, México, CASEDE, 2003, p. 1.

⁴⁴ Víctor Manuel Sánchez Valdés, “¿Qué es y qué no es un cártel?”, *op. cit.*

- b) Producción: rama del cártel que se encarga de producir la droga, regularmente en alianza con grupos pequeños dedicados a esto exclusivamente;
- c) Transporte y venta: grupo o células locales contratadas para transportar y comercializar el producto;
- d) Protección operativa y sicariato: grupos encargados de la protección armada del cártel y de llevar a cabo presión y ejecuciones;
- e) Equipo financiero: toda la red de empresarios afines en territorio y operadores financieros que integran al cártel, incluidos los responsables de lavado de activos;
- f) Protección política y policial: la red de actores políticos y autoridades que protegen y facilitan sus actividades;
- g) Alianzas extranjeras: alianzas con grupos productores o receptores del producto en otros países⁴⁵.

A pesar de lo anterior, indiscriminadamente, se hace uso del concepto de *grupo delictivo organizado*, previamente empleado, como sinónimo de cártel. La Convención de Palermo lo define como: “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 o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”⁴⁶.

Los límites entre uno y otro no son tan claros. De acuerdo con lo definido en la Convención de Palermo, cualquier grupo delictivo organizado que expanda sus operaciones a más de un Estado se considera que comete un delito transnacional, por lo que se juzga como crimen organizado transnacional. Al respecto, Fabián R. Gómez propone clasificar a estos grupos en las siguientes categorías: cártel, organizaciones delictivas, grupos delictivos y células delictivas. Los elementos que las diferencian son su alcance y su estructura operativa (Cuadro 1). Para los fines de este trabajo se considerará esta categorización.

⁴⁵ Fabián R. Gómez, “Alianzas y evolución: grupos delictivos en México en 2020”, [en línea], Nexos, México, 13 de julio de 2020, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/alianzas-y-evolucion-grupos-delictivos-en-mexico-en-2020/>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

⁴⁶ UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, op. cit., p. 5.

Cuadro 1. Clasificación de grupos delictivos

<p>1. Cártel (grupo delictivo de primer nivel/integradores/transnacionales)</p>	<p>Es la principal estructura delictiva, integrada por grupos criminales y organizaciones independientes que comparten intereses, protección y predominio territorial mediante grupos más pequeños. Predominantemente, tienen carácter de integradores de las cadenas de producción, suministro y comercialización a nivel transnacional, no sólo regional. Su actividad principal es el narcotráfico.</p>
<p>2. Organización delictiva (de segundo nivel)</p>	<p>Es la que ha perdido dos o más componentes para ser de primer nivel. Usualmente está integrada a un cártel, puede ser por acuerdo o sometimiento, y realizan actividades delictivas distintas al narcotráfico.</p>
<p>3. Grupo delictivo (de tercer nivel/de ocupación territorial)</p>	<p>No tiene autonomía y opera de manera local con autorización de una organización delictiva. Conservan un arraigo territorial porque se conforma de personas nativas del lugar en el que delinquen, por lo que tienen apoyo y suelen recibir protección de la población local.</p>
<p>4. Célula delictiva</p>	<p>Son grupos pequeños de delincuentes que no tienen un arraigo territorial específico. Suelen cometer actividades específicas como vigilancia y sicariato, pues se ponen a disposición de grupos y organizaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Fabián R. Gómez, “Alianzas y evolución: grupos delictivos en México en 2020”, [en línea], Nexos, México, 13 de julio de 2020.

En pocas palabras, no todos los grupos delictivos organizados que cometen delitos transnacionales, en términos de la Convención de Palermo, son considerados cárteles. Para ser un cártel se requiere de una junta de dirección; una cadena de producción; capacidad de transporte y venta; tener protección operativa y sicariato; un equipo financiero; protección política y policial; y contar con alianzas extranjeras.

Un cártel de la droga se asemeja a una empresa transnacional: ambos son organizaciones que se dedican a los negocios, haciendo la distinción entre actividades ilícitas y lícitas. En el caso de los cárteles de primer nivel, requieren de una cadena de producción, distribución y venta, obteniendo como resultado la expansión global de sus operaciones. Además, en términos generales, construyen y manejan su marca por medio de diferenciadores como el nivel de violencia que generan y el tipo de delitos que realizan. En algunos casos, incluso a los cárteles se les nombra como empresas criminales transnacionales.

También operan como franquicias. Es decir, los cárteles ceden su marca y modelo de negocio, a cambio de un porcentaje de ganancias, a organizaciones, grupos y cédulas delictivas para expandir su presencia territorial. Por medio de la fragmentación, la tercerización y la contratación de personal temporal, se conforma un entramado de relaciones que internacionaliza su actividad y así logran aumentar su presencia en el mercado. En otras palabras, como cualquier empresa y considerando el avance de la globalización, a los cárteles de la droga les interesa generar vínculos que aseguren su cadena de suministro y distribución en otros Estados, con el objetivo de incrementar su margen de ganancias⁴⁷.

En este trabajo y, especialmente, en este apartado de debe recuperar el debate en torno al concepto ya planteado de *cártel*. La discusión se basa en la precisión de dicho término, pues hay textos académicos que rechazan su uso extendido y solamente lo emplean para hacer

⁴⁷ Cfr. Juliana Fragoso, “Narcotráfico Sociedad Anónima: los cárteles mexicanos ahora operan como franquicias”, [en línea], *Infobae*, México, 15 de abril, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/04/15/narcotrafico-sociedad-anonima-los-carteles-mexicanos-ahora-operan-como-franquicias/>, [consulta: 14 de septiembre de 2021].

referencia al nombre de algún grupo delictivo. No obstante, los medios de comunicación, la literatura y la población en general son quienes más lo reproducen. Esta es una de las razones por las cuales *cartél* tiene presencia en los discursos orales y escritos de manera amplia. Por lo tanto, además de su definición, cabe mencionar un par de ejemplos sobre posturas que rechazan su utilización, salvo para casos concretos.

En primer lugar, se encuentra la postura de Guadalupe Correa-Cabrera. La investigadora, en primera instancia, argumenta que un cártel requiere la cooperación de un conjunto de empresas en competencia, con el propósito de controlar los precios y la producción o, según la situación, para impedir la entrada a nuevos competidores⁴⁸. En segundo lugar y con base en el primer punto, argumenta que este no es el caso de los grupos delictivos transnacionales mexicanos, debido a los enfrentamientos violentos que han sostenido a lo largo de varias décadas en el territorio nacional⁴⁹. En consecuencia, ella las considera *organizaciones criminales transnacionales*.

En seguida se encuentra el periodista Oswaldo Zavala, quien sostiene la inexistencia de los cárteles como grupos delictivos con grandes capacidades, más no el uso del concepto *per se*. Tajantemente, el también profesor escribe:

Los llamados ‘cárteles’ son objetos sin referente, contruidos desde el discurso oficial para justificar el gasto público en el aparato securitario y, luego, para legitimar la violenta política federal que lo desplegó por ciudades y regiones del país con el sangriento saldo de homicidios y destrucción que después fue atribuido a los mismos traficantes que se decían combatir⁵⁰.

Concretamente, Oswaldo Zavala refiere que los cárteles son construcciones discursivo-mediáticas que configuran un discurso dominante de la clase política y, en los términos definidos anteriormente, son inexistentes.

⁴⁸ Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Temas de hoy, 2018, p. 25.

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ Oswaldo Zavala, *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*, México, Malpaso, 2018, p. 251.

En *Los cárteles no existen*, Oswaldo retoma extractos de otras obras. Por ejemplo, cita a un autor que relata una historia sobre el abogado de uno de los hermanos Rodríguez Orejuela - fundadores del Cártel de Cali-, quien declara: “Los cárteles no existen. Lo que hay es una colección de traficantes de droga. Algunas veces ellos trabajan juntos, otras no. Los fiscales estadounidenses los llaman ‘cárteles’ para hacer más fáciles sus casos. Todo es parte del juego”⁵¹. Más adelante, el periodista defiende esta invención con una referencia de Luis Astorga: él “explica que la incorporación de una agenda securitaria en México respondió a la influencia de la hegemonía estadounidense que tipificó el tráfico de drogas como una amenaza para la seguridad nacional en 1986”⁵². En suma, Oswaldo Zavala considera la embestida contra el narcotráfico como el medio para la apropiación y explotación de recursos naturales en el territorio nacional, por parte del capital nacional y transnacional, mientras que los supuestos carteles son la justificación para la militarización de la seguridad en México.

La conceptualización de cártel es compleja y más extensa que la inicialmente presentada. No obstante, este trabajo considera el uso del concepto *cártel* por las siguientes razones: 1) A pesar de la inexistencia de un monopolio para el narcotráfico en México, el término permite categorizar a determinados grupos delictivos que operan a nivel transnacional; 2) *Organizaciones, empresas o grupos criminales/delictivos transnacionales* son aceptables como sinónimos en el trabajo, aunque se privilegia el empleo de *cártel* como referencia a los nombres de grupos reales. Paralelamente, en todo momento se considera su complejidad al valorarlos como actores que se dedican a una serie de actos ilícitos, aparte del tráfico de droga. Asimismo, con el fin de distinguirlos de las organizaciones y grupos con capacidades inferiores; 3) La presente investigación reconoce pero no adopta el enfoque de Oswaldo Zavala, pues no tiene el objetivo de desarrollar la apropiación y explotación de recursos naturales en México. Sin embargo, se trata de un planteamiento a tener en mente porque permite la continuación de los estudios sobre el narcotráfico a partir de otras variables.

⁵¹ Ioan Grillo, *cit. pos., ibidem*, p. 13.

⁵² *Ibidem*, p. 50.

1.1.2. Droga

El sustantivo *droga*⁵³ es fundamental en el tema. En un inicio, las drogas se pueden analizar desde una perspectiva histórica, económica, social, política, de salud, psicológica, sociológica y jurídica, aunque resulta complicado hacer referencias objetivas, pues a su alrededor abundan distintas concepciones formuladas a partir de juicios de valor. Por supuesto que el contexto particular de cada persona influye en la opinión concebida, aunque la evocación de la palabra es capaz de provocar un efluvio de opiniones en su contra. Es entendible. Sin embargo, el afán de ser objetivos en cuanto al tema está presente.

De nueva cuenta se recurre a la UNODC para un primer acercamiento, aunque esta recoge su conceptualización del diccionario elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵⁴. La OMS menciona lo siguiente: “Término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental; en farmacología significa toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos o bioquímicos de los tejidos o los organismos”⁵⁵.

La definición de la OMS, recuperada por la UNODC, incita a realizar más preguntas porque no aclara el panorama. Por ejemplo, el límite entre una droga o una medicina no es evidente; además, también hay drogas de tipo vegetal -como la marihuana-, por lo que, en un intento posterior por conceptualizar concretamente dicha palabra, la misma OMS propone la clasificación de drogas psicoactivas entendidas como “sustancias que, cuando se toman o administran dentro de un sistema, afecta procesos mentales, por ejemplo, la percepción, la

⁵³ Estrictamente, sus sinónimos más aptos son *sustancia* o *elemento*. Términos como *narcótico*, *estupefaciente*, *psicotrópico*, *alucinógeno* o *enervante* pertenecen al mismo campo semántico y suelen emplearse indiscriminadamente, pero en realidad son calificativos del concepto *droga*, es decir, son categorías de las drogas, según los efectos que provocan.

Véase: Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, op. cit., pp. 25-26.

⁵⁴ La OMS, un organismo de la ONU, es el máximo responsable internacional del liderazgo en temas sanitarios. Sus actividades principales son: realizar investigaciones sobre dicha área, establecer normas, cooperar con apoyo técnico a países afectados por un tema sanitario y preparar respuestas ante problemáticas de alcance global.

Cfr. Naciones Unidas. Office of the Secretary-General's Envoy on Youth, *OMS: Organización Mundial de la Salud*, [en línea], Página web oficial de las Naciones Unidas, Dirección URL: <https://www.un.org/youthenvoy/es/2013/09/oms-organizacion-mundial-de-la-salud/>, [consulta: 24 de agosto de 2021].

⁵⁵ UNODC, *Terminología e información sobre drogas*, Austria, Naciones Unidas, 2018, p. 63.

conciencia, la cognición o el estado de ánimo y las emociones. [...] No necesariamente implica que produzcan dependencia”⁵⁶. Se puede observar que es una definición clínica, por lo que el consumo de una sustancia sin indicación médica también hace la diferencia.

Ciertamente el concepto de *droga* se ha construido a lo largo del tiempo. Por esta razón, se rescatan tres consideraciones:

- 1) Desde el punto de vista médico es cualquier sustancia que introducida en el organismo viviente, puede modificar una o más funciones;
- 2) Desde el punto de vista farmacológico, el término se refiere a una categoría de sustancias denominadas psicodrogas, sustancias psicotrópicas o sustancias psicoactivas, porque modifican la psicología o la actividad mental de los seres humanos;
- 3) Desde el punto de vista legal, es cualquier sustancia cuyo se supone, determina un comportamiento dañoso al individuo y/o a la sociedad, y es consecuentemente controlado por la ley [...] es cualquier droga que altera el estado emocional, la percepción o la conciencia⁵⁷.

Clasificación de las drogas

Las drogas se pueden clasificar en diversas categorías. Los elementos que se consideran pueden ser su estructura química, su licitud, el tipo de respuestas que provocan en el sistema nervioso, su accesibilidad, su origen –natural, semisintético o sintético-, su capacidad de producir dependencia y su aceptación sociocultural. Ya que más adelante se pretende desarrollar la relación de México con respecto a la producción de drogas, se considera propicio abordar su clasificación del origen y de la licitud.

En primera instancia están las drogas naturales. Son aquellas que se obtienen precisamente de la naturaleza y no requieren un gran proceso de alteración físico, en razón de que son

⁵⁶ World Health Organization, *Drug (psychoactive)*, [en línea], Página web oficial de la World Health Organization, Dirección URL: https://www.who.int/health-topics/drugs-psychoactive#tab=tab_1, [consulta: 24 de agosto de 2021]. [Traducción propia]

⁵⁷ Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama, op. cit.*, p. 25.

plantas. Este es el caso de la marihuana –es el producto que se consume y se deriva del *cannabis*, que es la hierba como tal-, la hoja de coca, el khat, el peyote, las setas alucinógenas, el cornezuelo, el kava, la nuez de betel, la ayahuasca y el iboga, por ejemplo.

Las drogas naturales se caracterizan por su presencia en la historia de la especie humana. Los efectos psicotrópicos que causan -aquellos que impactan temporalmente el comportamiento, el ánimo, la percepción y el estado de conciencia- les parecían interesantes a las civilizaciones antiguas. Cabe mencionar el debate en torno a estas y la consideración de no clasificarse como drogas, sino como hierbas o productos naturales, aunque en México, la *Ley General de Salud* así las categoriza, mientras el *Código Penal Federal* sanciona su siembra, cosecha, posesión, comercio, tráfico y consumo, con la excepción de fines ceremoniales y por costumbres de comunidades indígenas, en el caso del peyote y hongos alucinógenos⁵⁸.

Luego están las drogas semisintéticas. Estas sustancias no son enteramente naturales pero tampoco totalmente artificiales, ya que si bien proceden de elementos de la naturaleza, tienen un proceso de producción que involucra transformaciones químicas con el objetivo de obtener un producto con efectos potenciados⁵⁹. Algunos ejemplos de estas son la morfina, derivada del opio que a su vez se obtiene de la planta conocida como *adormidera*, y la cocaína porque se obtiene a partir de la hoja de coca.

Por último, las drogas sintéticas requieren un proceso más laborioso. Para su obtención se deben combinar distintos tipos de precursores y compuestos químicos que dan como resultado una sustancia sin ningún símil de droga natural. Además, su elaboración se da en espacios específicos como laboratorios químicos⁶⁰. El éxtasis, los analgésicos sintéticos, las anfetaminas y los barbitúricos son casos de drogas sintéticas.

En cambio, la categoría de licitud se refiere a si las sustancias son lícitas o ilícitas, es decir, si la ley las permite o no, respectivamente. En cuanto a las primeras, su producción, distribución, comercio y consumo es legal, aunque pueden estar reguladas por marcos administrativos o sanitarios. Ejemplos populares son el café, el tabaco, el alcohol y los

⁵⁸ Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, México, p. 144.

⁵⁹ Cfr. Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, p. 44.

⁶⁰ OFDPD, *Tendencias mundiales de las drogas ilícitas 2001*, Estados Unidos, Naciones Unidas, p. 12.

medicamentos con efectos psicoactivos con prescripción médica. Por el contrario, la misma serie de actividades con sustancias que la ley no permite da lugar a las drogas ilícitas. La cocaína o heroína, por ejemplo, están prohibidas.

El enfoque de salud pública sobre el consumo de drogas ayuda a entender la postura prohibicionista. La adopción de esta posición invita a analizar el tema a partir de la relación y la interacción entre la persona que consume o podría hacerlo y la sustancia, sin recurrir a lo que se ha expresado sobre el proceso que envuelve al tráfico de drogas como actividad comercial y vinculada a la DOT⁶¹. Es así que la salud pública considera que el consumo de drogas es un problema porque se considera una enfermedad, permitiéndose analizar aristas como la frecuencia y cantidad de consumo, los factores de riesgo que representa y la dependencia que se puede desarrollar⁶².

Ciertamente las drogas lícitas e ilícitas aumentan el riesgo de complicaciones en la salud. Distintas condiciones como la intoxicación, las enfermedades infecciosas o crónicas, al igual que el desarrollo de su uso nocivo, abuso y dependencia, producen que los costos del sector salud incrementen⁶³, en otras palabras, también involucra a la sociedad. Sobre este mismo eje se ha trabajado en indicadores que tienen el propósito de evaluar la salud: entre estos está la carga global de enfermedad y la mortalidad, por lo que el consumidor crónico puede enfrentar serios problemas de salud que trastocan el aspecto familiar, social y laboral.

También está el enfoque que estudia al tráfico de drogas como un problema de seguridad. Este recurre al análisis de variables como la DOT, las actividades delictivas a las que una persona consumidora puede recurrir para la obtención de sustancias, su mercado ilegal y la corrupción política, es decir, se observa el fenómeno como generador de inseguridad. En otras palabras, el narcotráfico amenaza la seguridad integral física-individual, patrimonial, psicosocial, sanitaria, comunitaria y ambiental⁶⁴. Estas expresiones varían de acuerdo al

⁶¹ Cfr. María Elena Medina-Mora, *et. al.*, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, *Salud Pública de México*, núm. 1, vol. 55, México, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente, enero-febrero de 2013, p. 68.

⁶² Cfr. *Ídem*.

⁶³ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *El problema de droga en las Américas: Estudios. Drogas y salud pública*, Estados Unidos, OEA, 2013, p. 28.

⁶⁴ Organización de Estados Americanos, *El problema de drogas en las Américas: Estudios. Drogas y seguridad*, Estados Unidos, OEA, 2013, p. 7.

contexto de cada Estado, ya que no es lo mismo caracterizarse por ser cosechador, productor o consumidor en diferentes grados, por ende, las consecuencias no son similares.

El impacto del tráfico de drogas es complejo por las dinámicas que envuelve, a la vez que entraña problemas dentro de estas dos categorías. Ambos enfoques, el de salud y seguridad, deben estar presentes en la estructuración de soluciones, pues se ha visto que no son polos independientes u opuestos, y un Estado aisladamente es incapaz de solucionarlo. El narcotráfico ciertamente es un fenómeno grave para las personas y las sociedades de distintos Estados, por lo que históricamente se han adoptado posiciones similares que han resultado en la creación de un marco prohibicionista de las drogas, pero la criminalización de su consumo ha sido protagónica.

1.2. Régimen internacional

A diferencia de los conceptos anteriores, hay una conceptualización clara sobre el *régimen internacional*. En este caso, Stephen Krasner es el autor de la definición a la que se suele remitir. Él lo define como:

Un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hechos, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas o proscripciones de acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas que prevalecen para hacer e implementar decisiones colectivas⁶⁵.

Esther Barbe, profesora en la Universidad Autónoma de Barcelona, también hace una aportación al respecto. Ella menciona que es una construcción teórica que tiene el objetivo de explicar las situaciones de orden de la actividad internacional, a partir de su proceso de

⁶⁵ Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, núm. 2, vol. 36, Estados Unidos, MIT Press, primavera 1982, p. 186. [Traducción propia]

creación, evolución y desaparición o cambio⁶⁶. Asimismo, Robert Keohane y Joseph Nye señalan que se trata de “principios, normas, reglas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad⁶⁷”. Son límites que funcionan bajo el consentimiento, para efecto de las relaciones internacionales, de los Estados que están de acuerdo en un tema determinado. Tienen el fin de establecer un orden.

Esta fijación de posturas se da en diversos temas, no es exclusiva de uno solo. A lo largo del tiempo se han establecido este tipo de acuerdos sobre el comercio, los derechos humanos, los mares, el medio ambiente, las drogas, entre otros. Por lo tanto, es preciso señalar que su existencia se estructura a partir del interés común que cada uno de estos ejes evoca, dando forma a pautas de comportamiento internacionales por medio de tratados internacionales, los cuales cristalizan lo acordado. En cuanto a este trabajo, a continuación se expondrá brevemente el proceso de construcción de un régimen internacional.

1.2.1. Breve historia del régimen internacional de control de drogas

El régimen internacional de control de drogas (RICD) es un ejemplo acotado a un tema particular de estos principios, normas, reglas y procedimientos ya mencionados. Es un régimen longevo porque tiene antecedentes que datan del siglo XVIII, cuando hubo intentos por desaparecer el consumo del opio⁶⁸. Posteriormente, ya en el siglo XX tuvo lugar la piedra

⁶⁶ Esther Barbe, “Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)”, *La cooperación transfronteriza en Europa*, núm. 17, España, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 1989, p. 56.

⁶⁷ Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Harper Collins, 1977, p. 19. [Traducción propia]

⁶⁸ El opio se volvió un producto muy demandado por la población del Imperio Chino. En las dos primeras décadas del siglo XVIII, durante la dinastía Qing, su consumo llegó a provocar un desbalance en las finanzas del imperio, pues se importaba. El emperador Yong-Tcheng, en 1729, decretó un edicto donde prohibía la importación de la sustancia pero no tuvo los efectos deseados, ya que comenzó a ingresar de manera clandestina al territorio chino. Esto fue obra, en primer lugar, de los portugueses y, posteriormente, a partir de 1773, de la compañía británica East India. En 1796 apareció otro edicto que castigaba con pena de muerte a los contrabandistas y dueños de fumaderos -establecimientos donde se podía comprar y fumar opio-. A pesar de la instauración de dichas medidas prohibicionistas, el contrabando y consumo no paró, por lo que el emperador optó por negociar con el Imperio Británico para compensar la balanza comercial china por medio de las exportaciones de té. De igual forma, paralelamente a estas medidas prohibicionistas, el comercio de opio prosperaba y, ya en el siglo XIX, la demanda de cocaína iba en aumento.

Cfr. Juan Esteve de Sagra, “El opio. De la farmacopea a la prohibición”, *Historia de la farmacia*, núm. 10, vol. 24, España, Universidad de Barcelona, noviembre de 2005, p.100.

angular del RICD: la Convención de la Haya de 1912 -derivada de la Convención de Shanghái de 1909⁶⁹-, de la cual surge el primer tratado internacional sobre el orden y la regulación del tráfico de opio, cocaína, heroína y sus derivados.

Los actores que habían adoptado una postura prohibicionista más contundente durante esta época fueron Estados Unidos y China, ya que consideraban que lo hecho hasta ese momento no era suficiente⁷⁰. En realidad, los primeros pasos del RICD se construyeron sobre un eje normativo porque se establecieron restricciones y controles, más no obligaciones o sanciones. De hecho, Estados Unidos tuvo la intención de también prohibir la producción del opio, como lo hacía a nivel interno con la ley seca respecto del alcohol, pero no contó con el apoyo de Portugal, Países Bajos, Francia y Gran Bretaña, debido a que generaban ganancias provenientes de su venta, así como de la morfina, la heroína y la cocaína al sector farmacéutico europeo y el propio norteamericano⁷¹.

Estados Unidos fue un actor influyente del carácter prohibicionista y punitivista del RICD en el siglo XX por dos factores. En primer lugar, Harry Jacob Anslinger -primer comisionado del *Federal Bureau of Narcotics*⁷²(FBN) creado en 1930- y su equipo tuvieron un rol trascendental en las políticas al interior del país. En segundo lugar, a partir de una diplomacia unilateral en espacios multilaterales, Anslinger, con total apoyo de su gobierno, logró influir

⁶⁹ En la Convención de Shanghái de 1909 se reunió la Comisión Internacional de Opio conformada por 13 naciones, con el fin de elaborar el primer instrumento de derecho internacional para imponer controles al comercio internacional del opio. Se acordó terminar con la práctica de fumar, limitar el uso a fines médicos y controlar los derivados de esta sustancia sin medidas penales como consecuencia. La convención se llevó a cabo en territorio chino porque existía una gran preocupación del consumo del opio por parte de la población. Después de 14 sesiones, la Comisión Internacional del Opio impulsó la Convención Internacional del Opio, celebrada y firmada en La Haya en 1912.

Cfr. Martin Jelsman y Amira Armenta, *Las convenciones de drogas de la ONU*, [en línea], Transnational Institute, Nick Buxton y Beatriz Martínez, 7 de octubre de 2015, Dirección URL: <https://idpc.net/es/publications/2015/10/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>, [consulta 25 de agosto de 2021].

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

⁷² Fue una organización del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, compuesta por un cuerpo policial que tuvo por fin los controles antidrogas. Anslinger fue el comisionado encargado del FBN hasta 1962, también fue un personaje que hacía declaraciones sobre las drogas sin sustento científico, motivado por la discriminación y el racismo; criminalizó a los consumidores de estas sustancias -principalmente de marihuana- de sectores minoritarios en Estados Unidos, argumentando que su consumo provocaba conductas violentas e inducía a realizar acciones como el asesinato.

lo suficiente en el tema antinarcóticos para promover el esquema prohibicionista⁷³. Este personaje se volvió el rostro de la criminalización de las drogas a nivel internacional.

De hecho, Anslinger estuvo detrás de las presiones estadounidenses para que México se retractara por haber legalizado las drogas. En 1940, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) eliminó los decretos que consideraban el consumo, la posesión y la venta de sustancias como actividades ilícitas, por medio del Reglamento Federal de Toxicomanías, el cual instauró el enfoque de salud. La política permitió la apertura de dispensarios a cargo del Departamento de Salubridad Pública y su objetivo fue suministrar dosis, a precios bajos, a las personas que tenían dependencia con alguna sustancia antes ilícita como forma de tratamiento y, de esta manera, superar su adicción.

México actuó para atender la demanda, no la oferta. El doctor Leopoldo Salazar Viniegra realizó estudios serios y reconocidos -alejados de prejuicios y estereotipos- sobre algunas drogas y sus resultados fueron totalmente opuestos a los discursos de Anslinger. Igualmente, los dispensarios aseguraron la pureza de las sustancias, mientras que sus precios bajos afectaron las ganancias en el mercado ilícito⁷⁴. Sobre todo, se hizo un esfuerzo por considerar a la drogadicción como una categoría médica, es decir, un tipo de padecimiento con el nombre de persona “toxicómana”, quien necesitaba ser atendida y era merecedora de apoyo psiquiátrico y educación preventiva, no arrestada, criminalizada, violentada o excluida socialmente. No obstante, el Reglamento sólo estuvo vigente por cinco meses, suficientes para que otros Estados lo consideraran. En junio de 1940, los Estados Unidos presionaron a México para que lo suspendiera, finalizando su historia con la legalización de las drogas.

Con el tiempo y en diversas instancias, el RICD se consolidó en otros tres momentos clave. El primero de ellos fue con la Convención Única de Estupefacientes de 1961 porque establece que las drogas deben tener exclusivamente usos médicos y científicos, además, se prohibió

⁷³ Mónica Serrano, “La política internacional de control de drogas. ¿hacia una nueva estrategia?”, en: Günther Maihold y Stefan Jost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, p. 214.

⁷⁴ Secretaría de cultura, *En 1940 Lázaro Cárdenas legalizó las drogas en México*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico?idiom=es>, [consulta: 4 de marzo de 2022].

la producción, fabricación, exportación, importación, comercio, posesión o uso de marihuana y heroína, entre otras sustancias⁷⁵. Posteriormente, tuvo lugar la Conferencia sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 en Viena, Austria, la cual establece un sistema internacional para fiscalizar ciertas drogas psicotrópicas⁷⁶. Finalmente, a finales de los años 80 se celebró la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Esta última ya consideró como delitos penales a todas las actividades ligadas con cualquier sustancia psicotrópica y estupefacientes⁷⁷. A partir de lo ya mencionado, se puede definir al RICD como el conjunto de acuerdos internacionales firmados y ratificados por la mayoría de los países miembros de la ONU para prohibir y controlar las actividades relacionadas con las drogas.

Se puede argumentar que el RICD se ha sedimentado, más allá de su carácter institucional, a partir de la propia mala fama que se les ha atribuido a las drogas -donde los daños sociales son estelares en la opinión mediática y pública-, principalmente por acción de Estados Unidos. Esta nación no tuvo el mismo rol en el sistema internacional durante los primeros años del siglo XX que durante la mitad y los últimos, pues ambas guerras mundiales la impulsaron a ser considerada una potencia mundial. Esto le sirvió para inclinar la balanza y los mecanismos de cooperación, aspecto trascendental, a su favor durante las negociaciones internacionales sobre el tema en espacios bilaterales y multilaterales, aunque la “guerra contra las drogas” ha coadyuvado a su construcción. De ahí la dificultad para abordar objetivamente la definición de *droga*.

1.3 Cooperación internacional

La cooperación entre México y Estados Unidos en la “guerra contra el narcotráfico” durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa puede analizarse desde la teoría del Neorrealismo, también llamado Realismo Estructural. Desde la institucionalización de las Relaciones Internacionales como disciplina –posterior a la Primera Guerra Mundial-, su estudio ha evolucionado con el paso del tiempo, ya que su objeto, la realidad internacional,

⁷⁵ Véase: Naciones Unidas, *Convención única de 1961 sobre estupefacientes*, 1961, p. 55.

⁷⁶ Véase: Naciones Unidas, *Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*, Austria, 1971, pp. 32-37.

⁷⁷ Véase: Naciones Unidas, *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988*, Austria, 1988, pp. 3-4.

es dinámico. Por esta razón, han surgido cuerpos teóricos con el fin de intentar comprender la política mundial a partir del conocimiento científico y dentro de estos, el concepto de *cooperación internacional* tiene distintas razones de ser. Cabe mencionar que dicha conceptualización no ha sido un elemento protagónico dentro de las distintas teorías clásicas, Idealismo y Realismo, sino que se relegó a un plano secundario y se consideró como un elemento diferenciador entre estas.

El Neorrealismo tiene elementos clave. Sus características principales son: 1) Contempla el poder como un medio para garantizar la seguridad del Estado; 2) Los comportamientos internacionales descansan en el nivel sistémico, en cuanto a la distribución de capacidades o recursos de poder y; 3) Es una teoría de la política internacional que se centra en la distribución de capacidades en el nivel sistémico⁷⁸. Asimismo, el Estado es el actor principal pero se reconoce la existencia de otros en el sistema internacional, a la vez que la cooperación se da con base en ganancias relativas; unos ganan más que otros.

Se trata de una versión del Realismo Clásico, aunque con diferencias. Una de las más relevantes es que el enfoque tradicional sólo analiza a actores conflictivos, concretamente a los Estados, que actúan de manera aislada o nacional, mientras que el neorrealista establece un nivel sistémico que da lugar a lo que Kenneth Waltz concibió como el sistema político internacional⁷⁹. De esta manera, se vincula el Neorrealismo con una teoría sistémica; hay límites en la variedad de resultados, según las interacciones entre los Estados, debido a que hay un patrón y los acontecimientos se suelen repetir⁸⁰. Se considera que es estático.

El poder es un elemento importante en ambos enfoques, aunque ocupa una posición diferente. En el Realismo, el poder es el objetivo, sea adquirirlo o aumentarlo, puesto que de este depende la supervivencia del Estado. En cambio, el Neorrealismo, con su auge en la década de los años 70 en plena Guerra Fría, lo concibe como un componente para lograr la seguridad, en razón de que es la prioridad. Por esta razón, la versión estructural considera a los Estados

⁷⁸ Cfr. Kepa Sodupe Corcuera, “El neorrealismo”, en: María del Consuelo Dávila Pérez y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez (coords.), *Enfoques y herramientas analíticas para Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, México, UNAM, 2017, p. 16.

⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 19.

⁸⁰ *Ídem*.

como “agentes unitarios que, como mínimo, buscan su propia preservación y, como máximo, intentan la dominación universal”⁸¹.

El caso de los Estados Unidos se enmarca dentro de la lógica de dominación hemisférica, a partir de una consideración moderna de la Doctrina Monroe, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Justamente por medio de mecanismos de cooperación con actores latinoamericanos, como es el caso de México en el tema de tráfico de drogas, la nación estadounidense amplió su visión de seguridad a territorios externos de sus límites fronterizos. Esto demuestra que los Estados dominantes son capaces de mantener el control sobre el comportamiento de los actores con capacidades menores, apoyados por la distribución del poder en el sistema internacional⁸².

El objetivo de la supervivencia puede impulsar la cooperación. Es posible que se presenten amenazas o riesgos en el sistema global, caracterizado por ser anárquico, por lo que los Estados conforman alianzas frente a problemáticas en común. Así surge la posibilidad de la cooperación, motivada por los intereses de los Estado⁸³, es decir, su seguridad. Lo anterior también explica cómo este tipo de vínculo beneficia más a unos que a otros, pues quienes tienen más poder también poseen mayor capacidad en la toma de decisiones.

En suma, el Neorrealismo no se caracteriza por la cooperación bondadosa o en beneficio del bien común, ni en el poder como objetivo. Es así que se contempla como resultado del conflicto que caracteriza al sistema internacional, pero es motivada por la preocupación o interés de los Estados en cuanto a la maximización de su seguridad⁸⁴. No todos los actores estatales tienen las mismas capacidades para actuar de manera egoísta en dicho sistema con origen individualista, por lo que la satisfacción de intereses propios es el eje de acción⁸⁵. Posteriormente se desarrollará cómo Estados Unidos influyó en la estrategia de seguridad

⁸¹ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*, Argentina, 1993, p. 132.

⁸² *Ibidem*, p. 133.

⁸³ David Sarquís, “V. El Neorrealismo en el análisis de la realidad internacional”, en: Almendra Ortiz de Zárate Béjar y Yoanna Shubich Green (coords.), *Teoría de las relaciones internacionales en el cine*, México, siglo veintiuno, 2018, p. 122.

⁸⁴ Cfr. Gino Pauselli, “Teoría de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, núm. 1, vol. 2, España, Universidad de Zaragoza, 2013, p. 81.

⁸⁵ Cfr. Kepa Soudope, “El neorrealismo”, *op. cit.*, p. 22.

mexicana contra los grupos dedicados al narcotráfico, impulsando una postura frontal contra los cárteles.

1.4. Militarización

El término *militarización* se ha vuelto muy común cuando se habla sobre el tema de seguridad en México, aunque no se conceptualiza y solo se hace referencia al rol de las Fuerzas Armadas⁸⁶ sin más. Existen distintas definiciones constituidas por elementos clave, pero en el intento de ampliar la perspectiva también se abordará más de una. En primer lugar, la militarización se puede entender como:

Un proceso mediante el cual una persona o un grupo social llega a ser controlado por los militares o llega a depender de ideas militaristas para su bienestar. Cuanto más la militarización transforma a un individuo o la sociedad llega a imaginar que las necesidades militares y las presunciones militaristas no solo son necesarias sino también normales⁸⁷.

Esta definición es interesante y responde a una lógica menos tradicional sobre el despliegue de efectivos militares o la adquisición de armamento. Cynthia Enloe explica que la militarización ocurre en diferentes niveles y es más que preguntarse si las FFAA son el elemento más importante del Estado o si el uso de la violencia colectiva es la forma más efectiva de resolver los problemas sociales⁸⁸. Alude a la consideración que pueden desarrollar las personas sobre la normalización de la presencia militar en la vida cotidiana; que cuestiones vinculadas con las FFAA se encuentren presentes y no se cuestionen. Es decir, no es necesario un conflicto bélico o armado para la militarización en un territorio.

En segundo lugar, la militarización también es definida como el poderío o la capacidad militar, es decir, la expansión de fuerzas militares y armamento, de acuerdo a M. V. Naidu,

⁸⁶ Por las FFAA mexicanas se entiende a los miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina de México.

⁸⁷ Cynthia Enloe, *cit. pos.*, Cesari Irwing Rico Becerra, “Militarización y geopolítica”, [en línea], en *Seminario de Estudios Globales y sobre Seguridad y Militarización*. Proyecto PAPIIT Militarización y seguridad en el siglo XXI, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 7 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=SlkjizPnN4s&t=295s>, [consulta: 2 de octubre de 2021].

⁸⁸ *Cfr.* Peer Schouten y Hannah Dunham, “Theory Talk #48: Cynthia Enloe on Militarization, Feminism, and the International Politics of Banana Boats”, *Theory Talk*, núm. 48, 2012, p. 2.

profesor de la *Brandon University* en Canadá⁸⁹. Según él, la militarización involucra todos o algunos de los siguientes elementos:

- 1) Adquisición de armamento militar;
- 2) Aumento del número de tropas militares;
- 3) Comercio y ayuda con carácter militar;
- 4) Inversión en recursos de capital, poder humano, así como ciencia y tecnología dedicadas hacia el poderío militar;
- 5) Régimen dictatorial (civil o militar) respaldado por la fuerza militar;
- 6) Militarismo enfocado sobre objetivos domésticos y/o externos;
- 7) Alianzas militares/contra alianzas;
- 8) Acción militar (intervención, agresión o guerra);
- 9) Ocupación militar de tierras extranjeras (protectorado o colonialismo/imperialismo)⁹⁰.

En otra conceptualización, la militarización puede ser definida como un proceso de cambio entre la relación de un Estado con su población⁹¹. En este caso, se habla de militarización si se cumple al menos una de las siguientes características:

- 1) Un incremento en el tamaño, costo y capacidad coercitiva de las FFAA de la nación, policías y agencias de seguridad;
- 2) Un mayor rol político para los militares;
- 3) Un incremento en la dependencia del Estado con las FFAA, domésticamente y en el extranjero, para asegurar sus objetivos políticos, más que hegemonía política y negociaciones;
- 4) Un cambio en la cultura en dirección de valores y creencias más efectiva que en apoyar la violencia estatal organizada;

⁸⁹ Cfr. M. V. Naidu, "Military power, militarism and militarization: an attempt at clarification and classification", *Peace Research*, núm. 1, vol. 17, Canadá, Canadian Mennonite University, enero, 1985, p. 2.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 4. [Traducción propia]

⁹¹ Cfr. Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*, Australia, Monash University, 1991, p. 22.

- 5) Aumentar la alineación militar ofensiva externa o el uso de la fuerza externamente⁹².

Autores como Mark Shaw no se enfocan precisamente en las FFAA como condición *sine qua non* de la militarización, sino en cómo esta se lleva a cabo. Shaw menciona dos elementos esenciales que constituyen un proceso de este tipo: 1) El lenguaje de guerra, es decir, que desde instituciones del Estado, funcionarios públicos empleen términos como *luchar, guerra, combatir* y *batalla*, entre otros, en discursos oficiales o a través de cualquier canal de comunicación y; 2) El tiempo estratégico, con el cual la autoridad política hace explícito un momento excepcional que es causado por una problemática concreta y se debe atender a partir de un momento determinado, de lo contrario, habría consecuencias futuras aún más graves⁹³.

La última definición es muy útil, pues versa sobre el cómo se lleva a cabo la militarización. Daira Arana la define como “un proceso mediante el cual diversos ámbitos de las funciones primordiales del Estado adquieren lógicas militares, los problemas se observan desde una perspectiva de amenaza o enemigo y se recurre a las dinámicas bélicas para solucionarlos”⁹⁴. Igualmente, la categoriza de dos formas: la directa, que es cuando las FFAA realizan funciones que no les corresponden y; la indirecta, ocurre cuando las instituciones civiles adquieren lógicas militares como en cuestión de armamento y táctica, por ejemplo⁹⁵. El resultado de ambas formas invita a observar no a las FFAA o policías *per se*, sino a las acciones que estas adoptan, según las funciones del Estado en una lógica militar.

Se pueden sustraer elementos principales de las definiciones expuestas. Se concluye que destacan los siguientes: el despliegue de las FFAA dentro o fuera de las fronteras nacionales; el mejoramiento o aumento de su armamento y equipo; su foco de atención para la acción se

⁹² Richard Tanter, “Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989”, Australia, Monash University, 1991, p. 23. [Traducción propia]

⁹³ Mark Shaw, *cit. pos.*, Daira Arana, *Militarización... lo básico*, [episodio de podcast], Seguridad y Ciudadanía, [consulta: 18 de diciembre de 2021].

⁹⁴ Daira Arana, “Militarización”, sesión presentada en el Diplomado *Derechos Humanos, Seguridad y Política Criminal*, Universidad Iberoamericana en colaboración con el Museo Memoria y Tolerancia, [en línea], martes 6 de diciembre, 2022.

⁹⁵ Véase: Daira Arana y Lani Anaya, “De la militarización al militarismo”, [en línea], *Nexos*, México, 16 de noviembre de 2020, Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/>, [consulta: 8 de septiembre de 2021].

centra en un objetivo interno o externo; el rol cada vez más preponderante de los militares en la vida pública del Estado y; la normalización de la actividad militar en la vida cotidiana. Estos se considerarán para los fines de este trabajo, tomándose en cuenta para el caso de México y su estrategia frontal de seguridad contra el narcotráfico durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, en la cual las FFAA fueron protagonistas.

De esta manera se comprenden los conceptos clave para la realización del trabajo. Hasta este momento se han desarrollado las conceptualizaciones que hacen de la problemática del narcotráfico en México un fenómeno internacional, ligado a la DOT, y también se argumentó sobre la influencia de Estados Unidos en la materia por medio de las consideraciones sobre las drogas y el enfoque teórico que reviste la relación de cooperación bilateral con México en dicha cuestión. Finalmente, se expusieron elementos a considerar sobre la militarización, retomando puntos tradicionales y no tan clásicos del tema.

El siguiente capítulo versa sobre la DOT, concretamente del narcotráfico, y Estados Unidos. En el apartado se analizará cómo se desarrolló dicha dinámica en términos de producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en México, así como los cambios en la estrategia de seguridad estadounidense luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues se tiene el objetivo de analizar las razones por las cuales estos fenómenos influyeron en el contexto de seguridad en México a inicios del siglo XXI. Finalmente, se aborda el panorama de México con respecto al narcotráfico en el gobierno de Vicente Fox para comprender la situación al arribo de Felipe Calderón a la presidencia.

CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” EN MÉXICO: LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y LOS ESTADOS UNIDOS

Las drogas han fascinado al hombre desde el principio de su historia y continuarán maravillándolo durante siglos.

Kurt Hostettmann

En el siglo XXI, por primera vez en la historia, Estados Unidos aparece como el líder hegemónico, sin mayores contra pesos en el mundo que limiten sus tentativas de intervención.

Georgina Sánchez

Escasos procesos nacionales pueden analizarse sin considerar el contexto internacional, debido a la cada vez mayor interconectividad del mundo. El caso de la “guerra contra el narcotráfico” en México demanda un panorama amplio sobre dos cuestiones apremiantes: el tráfico de drogas como parte de la DOT y los Estados Unidos como potencia mundial durante los primeros años del siglo XXI. Estos dos elementos inciden en el tema de seguridad en México, pues la globalización de las sustancias ilícitas y el papel que el territorio mexicano tiene para el desarrollo de su mercado, definen la consideración sobre su problemática a nivel nacional. Asimismo, las iniciativas estadounidenses para proteger su territorio también consideraron al narcotráfico como un gran problema, aunque menor en comparación con el terrorismo. Es así que estos elementos se desarrollan en el presente capítulo para contextualizar los antecedentes internacionales inmediatos a la ofensiva declarada por Calderón.

2.1. Perspectiva histórica y patrones del narcotráfico en los albores del siglo XXI

En cuanto al tema de drogas, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por esfuerzos para desaparecer el narcotráfico en distintas latitudes, principalmente en la región andina de América Latina. Estados Unidos impulsó la retórica en contra de estas sustancias y actuó en consecuencia a partir de la presidencia de Nixon, quien en 1971 declaró a las drogas como el enemigo público número uno de su país, argumentando que la población estadounidense abusaba de su consumo. Además, su postura se concentró en la demanda como elemento crucial de la problemática, considerando este aspecto del mercado como la razón de origen del tráfico de sustancias.

En realidad, las décadas de los años 60 y 70 fueron complicadas para el gobierno de la nación norteamericana, tanto al interior como al exterior de su territorio. La coyuntura internacional estuvo marcada por el desarrollo de la Guerra Fría, la cual enfrentó social, política, económica, cultural e ideológicamente a los Estados Unidos con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Territorios como la Península Coreana y Vietnam albergaron los enfrentamientos militares y las dinámicas de poder entre las dos potencias más grandes e importantes de la época.

En el ámbito exterior, los Estados Unidos se involucraron en la Guerra de Vietnam. Lo que comenzó como una intervención militar con el presidente John F. Kennedy (1961-1963) para evitar la expansión del comunismo en el sudeste asiático, se convirtió en un suceso que marcó a la política norteamericana porque fue el primer conflicto armado en el que participó y perdió, culminando con el cese de las hostilidades establecido en el Acuerdo de París de 1973. Se trató de un periodo complicado para el gobierno, pues no conocían los resultados adversos en las campañas militares en las que se había involucrado, y el precio fueron las grandes cantidades de recursos económicos invertidos, así como la pérdida de vidas humanas, sin mencionar el fallido intento por contener al comunismo soviético en esa región de Asia.

El ámbito interno se caracterizó por ser convulso socialmente. Parte de la población estadounidense inició un periodo de protestas porque no apoyaba la participación estadounidense en Vietnam, ya que había sido larga y no lograban resultados satisfactorios después de tantos años, gastos y vidas de militares perdidas. A esta cuestión se sumaron las

movilizaciones referentes a los derechos civiles, ya que la segregación racial imperante, como resultado de la reproducción de un sistema de opresión, en el territorio se volvió intolerable para los habitantes de ascendencia africana.

En este contexto, las autoridades consideraron a las drogas como el elemento común que vinculó al sector poblacional que más protestó: los jóvenes. El 49% de las personas que participaban en las protestas eran estudiantes⁹⁶. En Estados Unidos, la marihuana alcanzó su punto máximo de popularidad en los años 50, y para 1979 se calcula que 55 millones de estadounidenses ya la habían consumido, a causa de que se convirtió en el símbolo de las protestas sociales⁹⁷. Mientras tanto, el consumo de la cocaína, la dietilamida de ácido lisérgico (LSD), las anfetaminas y la heroína comenzaron a tomar auge.

En 1971, Nixon inició la “guerra contra las drogas”. Puede expresarse que el presidente lo hizo con el propósito de criminalizar a los participantes de las revueltas sociales, persiguiendo expresamente a los líderes, aunque es menester señalar que él consideró la situación de las drogas desde el enfoque de salud pública. Se observa que se concentró en la prevención, la educación y la rehabilitación con el propósito de atender la demanda y la adicción. Como se verá, esta postura tuvo su punto de inflexión posteriormente, convirtiéndose enteramente en un tema de la agenda de seguridad. Sin embargo, se concluye que la campaña en contra de estas sustancias se inició con fines políticos.

El presidente Ronald Reagan (1981-1989) se distanció de la perspectiva de la salud. Por el contrario, él disminuyó el presupuesto para el tratamiento y la prevención de las drogas, pero incrementó los recursos económicos de la política prohibicionista y de no tolerancia al consumo, pasando de 56% en 1981 a 71% en 1987⁹⁸. Además, en abril 1986 firmó la Directiva de Seguridad Nacional N°221, la cual identificó al tráfico de drogas y a la delincuencia organizada como amenazas a la seguridad nacional⁹⁹. Más tarde, esta postura se

⁹⁶ Karina García Reyes, *Morir es un alivio*, México, Planeta, 2021, p. 22.

⁹⁷ Cfr. Adriana Luna-Fabritius, “Modernidad y drogas desde una perspectiva histórica”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 225, México, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre de 2015, p. 27.

⁹⁸ Karina García Reyes, *Morir es un alivio*, op., cit., p. 22.

⁹⁹ Cfr. Emily Crick, “Drugs as an existential threat: An analysis of the international securitization of drugs”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, Elsevier, septiembre de 2012, p. 411.

adoptó a nivel internacional en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

A partir de Reagan, Estados Unidos intentó reducir la oferta de drogas como asunto de política exterior, consolidando el RICD en la praxis. Con esto se logró la *securitización* de las drogas, es decir, el “proceso gramatical específico que involucra un acto discursivo por el cual un problema es presentado como una amenaza existencial para un objeto referente designado y, finalmente, medidas extraordinarias están justificadas para combatir esta amenaza”¹⁰⁰. Así se gestó la “guerra contra las drogas”; posicionando a estas sustancias como un peligro para las personas e introduciendo el factor de la acción militar para eliminar la oferta, esperando que al terminar con su producción acabaría el consumo.

La estrategia contra la oferta de la cocaína inició en la región andina. Esto se debió a que, durante los años 80, dicha droga semi-sintética y sustancias derivadas de esta, como el crack, incrementaron notablemente su consumo en Estados Unidos: el 42% de la población las consideró el problema más serio para la sociedad, superando con 8% el abuso de alcohol¹⁰¹. Los ejes de acción más relevantes fueron: combatir la producción de enervantes, iniciativas enfocadas a la sustitución de cosechas ilegales por legales y la inversión de recursos financieros para promover la prohibición de las drogas¹⁰². Por consiguiente, la atención del gobierno estadounidense se concentró en Perú, Bolivia y Colombia, pues en 1985 produjeron el 65%, 25% y 10% del total de hoja de coca a nivel mundial, respectivamente, de acuerdo a la UNODC¹⁰³.

Los resultados de las medidas para eliminar el cultivo de la hoja de coca en la región fueron parciales. Luego de la Operación Alto Horno en Bolivia y Plan Dignidad en Perú, la cosecha de coca se trasladó a Colombia, donde en el año 2000 se produjo el 90% a nivel mundial¹⁰⁴. Por lo tanto, en este país se adoptó el Plan Colombia en 2002 para eliminar su cultivo,

¹⁰⁰ Barry Buzan; Jaap de Wiede y Ole Wæver, *cit. pos., ibidem*, p. 407.

¹⁰¹ Cfr. Jennifer Robison, “Decades of Drug Use: The ‘80s and ‘90s”, [en línea], *Gallup*, Estados Unidos, 9 de Julio de 2002, Dirección URL: <https://news.gallup.com/poll/6352/decades-drug-use-80s-90s.aspx>, [consulta: 13 de septiembre de 2021].

¹⁰² Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Revista Reflexiones*, núm. 1, vol. 94, Costa Rica, junio de 2015, p. 155.

¹⁰³ UNODC, *cit. pos., idem*.

¹⁰⁴ *Ídem*.

producción y tráfico, cuando el país atravesaba una ola de violencia como consecuencia de la desintegración de los cárteles más importantes, el de Medellín y el de Cali, así como el conflicto armado interno, que entre otras guerrillas incluyó a las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC) -que también se involucraron en el narcotráfico- y de grupos delictivos con menores capacidades. Los cárteles mexicanos también aprovecharon la situación y tomaron el control del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos. En 2010 y después de más “victorias parciales”, como reconoce Bruce Bagley, Colombia volvió a ser el principal cultivador, productor y traficante de cocaína, además, la violencia volvió a azotar la nación, mientras que la producción de la hoja de coca regresó a Perú y Bolivia¹⁰⁵.

Los diversos intentos para eliminar la oferta y la demanda de drogas ilícitas no han tenido éxitos contundentes. Las estadísticas durante finales del siglo XX e inicios del XXI demuestran que la producción de siete de estas sustancias se ha mantenido e incluso ha aumentado de forma continua y considerable (Cuadro 2). Este tipo de datos suelen ser estimaciones, en razón de que es complicado obtener resultados exactos por distintas razones: las zonas de cultivo y producción tienden a ser de difícil acceso, se depende de la fiabilidad de la metodología que se use, la calendarización de cosecha no es sistemática o simplemente la nubosidad de una región impide la óptima vigilancia de los terrenos.

El proceso de producción no se detuvo a pesar de la actuación de Estados Unidos en la región andina. Este proceso inicial se trasladó a otro territorio, en el caso de la hoja de coca a Colombia, dando lugar al llamado “efecto globo” como resultado de las medidas gubernamentales implementadas contra el narcotráfico. Esta relocalización de cultivos y su producción puede suceder a nivel internacional o al interior de un país, propiciando que las rutas de tráfico se diversifiquen y amplíen; la droga sale de más Estados, mientras que también incrementan aquellos por los que transitan las sustancias¹⁰⁶. De igual forma puede ocurrir el “efecto cucaracha” o “diáspora criminal”, el cual tiene lugar cuando las redes criminales de cierto grupo delictivo se desplazan a otro punto geográfico dentro del mismo

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 157.

¹⁰⁶ Alejandro Chanona y Yadira Gálvez, “Los desafíos de la delincuencia organizada transnacional para América Latina”, en: Sonia Alda Mejías y Susana Ferreira (eds.), *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia*, España, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017, pp. 25-26.

Estado o a uno diferente, procurando un destino “con capacidades de respuesta limitadas y condiciones propicias para su desarrollo”¹⁰⁷.

Cuadro 2. Producción mundial estimada de drogas ilícitas en toneladas métricas (1993-2006)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Opio	4,610	5,620	4,452	4,355	4,823	4,346	5,764
Heroína	461	562	445	436	482	435	576
Hoja de coca	285,200	322,600	349,500	358,700	330,200	314,400	353,000
Cocaína	769	891	930	950	875,000	825	925
Cannabis	---	---	---	---	---	---	26,200
Anfetaminas	---	---	---	---	---	312	---
Éxtasis	---	---	---	---	---	70	---
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Opio	4,691	1,630	4,520	4,783	4,850	4,620	6,610
Heroína	469	163	452	478	495	472	606
Hoja de coca	325,800	305,500	294,400	286,650	303,280	289,480	292,430
Cocaína	879	827	800	859	1,008	980	984
Cannabis	---	32,100	---	42,100	45,000	42,000	41,400
Anfetaminas	500	---	---	445	480	478	494
Éxtasis	90	---	---	113	126	113	102

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNODC, *cit. pos.*, Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011, pp. 135-136.

Por su parte, el consumo de drogas tampoco ha cedido y aumentó sostenidamente desde finales de los años 90 al 2006-2007 a lo largo y ancho del mundo (Cuadro 3). En 2006, Asia fue el continente con mayor número de consumidores de opiáceos con 9.3 millones de personas (el 57% del total mundial), seguida de Europa con 3.6 millones; en el caso de la cocaína, Estados Unidos fue el mayor consumidor con 7.1 millones (el 45% del total mundial) y América Latina y el Caribe fue el segundo con 3.1 millones; la marihuana fue la droga más consumida, y los porcentajes de consumo por continente son los siguientes: Asia con el 31%, África con el 25%, América con el 24%, Europa con el 18% y Oceanía con el

¹⁰⁷ Garzón, *cit. pos, ibídem*, p. 27.

2%; finalmente, en cuanto a anfetaminas, el continente asiático es por mucho donde más se consumen con el 56% total mundial, seguido de América del Norte con el 15%¹⁰⁸.

**Cuadro 3. Estimación del consumo mundial de drogas ilícitas en millones de personas
(finales de los años 90 a 2006-2007)**

	Opiáceos	Heroína	Cocaína	Cannabis	Anfetaminas	Éxtasis
Finales de los 90	13.5	9.2	14	144.1	24.2	4.5
2001/2002	15.2	9.2	13.3	146.1	29.6	8.3
2003/2004	15.9	10.6	13.7	160.1	26.2	7.9
2004/2005	15.9	11.3	13.4	162.4	25	9.7
2005/2006	15.8	11.2	14.3	158.9	24.6	8.6
2006/2007	16.5	12	16	165.6	24.7	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNODC, *cit. pos.*, Eduardo López Betancourt, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011, p. 139.

Antes de concluir este apartado, se debe abordar el caso específico de México y las consecuencias que ha sufrido el territorio nacional con respecto al trasiego de drogas, generadas por operaciones estadounidenses. Esto sucedió luego de dos momentos claves: 1) La desarticulación de la “conexión francesa” a inicios de los años 70, la cual iniciaba en Turquía con la producción de opiáceos y continuaba en Francia, específicamente en Marsella, donde se producía heroína para, finalmente, ser comercializada en los Estados Unidos y; 2) Durante el mismo periodo, la “ruta del Caribe” experimentó el mismo destino. El despliegue de FFAA en este trayecto para el tráfico de cocaína de la región andina -el cual iniciaba en Colombia, principalmente, y con destino a los Estados Unidos- resultó en su inminente desplazamiento¹⁰⁹. Ya para 1975 y 1976, México suministró el 75% de la marihuana y el 60% de la heroína consumida en los Estados Unidos¹¹⁰. Igualmente, los cárteles mexicanos aprovecharon estos momentos clave para incrementar su papel en el comercio de las drogas, sumado a la posterior desintegración del Cártel de Medellín y de Cali.

El resultado de ambos casos incidió en la importancia de México como territorio para introducir drogas a la nación estadounidense. Si bien se terminó temporalmente con ambas

¹⁰⁸ UNODC, *World drug report 2008*, Austria, Naciones Unidas, 2008, pp. 55-154.

¹⁰⁹ Oscar Contreras Velasco, *La evolución del Narcotráfico en México*, México, Universidad de las Californias, 2014, p. 11.

¹¹⁰ Jean Francois Boyer, *cit. pos.*, *idem*.

rutas, la frontera entre México y los Estados Unidos también permite el desarrollo del narcotráfico porque, históricamente, se ha caracterizado por su porosidad, lo que posibilita el cruce de sustancias, armas y personas, por ejemplo. Es decir, se trata de un elemento a tener en consideración para analizar el desenvolvimiento del delito de la DOT en cuestión. Por lo tanto, un elemento fundamental para analizar el narcotráfico en México es, precisamente, su posición geográfica; la vecindad con los Estados Unidos.

En suma y de acuerdo con Bagley la DOT, concretamente en referencia al delito de narcotráfico, tiene ocho patrones en los albores del siglo XXI:

- 1) La globalización del consumo de estupefacientes;
- 2) Las “victorias parciales” o limitadas y las consecuencias no intencionales de la “guerra contra las drogas” conducida por los Estados Unidos, en particular en los Andes;
- 3) La proliferación de áreas de cultivo y rutas de tráfico de drogas a lo largo y ancho del hemisferio (efecto globo);
- 4) La dispersión y fragmentación de los grupos o redes del crimen organizado en los países y a través de subregiones (“efecto cucaracha”);
- 5) El fracaso de la reforma política y de los esfuerzos de construcción estatal.
- 6) La incompetencia o fracaso de las políticas internas para el control de las drogas y el crimen en los Estados Unidos (fracasos en el control de la demanda);
- 7) La ineficiencia de las políticas regionales e internacionales para el control de las drogas (fracasos regulatorios);
- 8) El aumento en el apoyo a las alternativas políticas para la reducción de daños, descriminalización y legalización¹¹¹.

El narcotráfico se ha vuelto bastante complejo de atender bajo los términos abordados hasta el momento. Con el objetivo de eliminar todas las actividades ilícitas que implica, la agenda de política exterior estadounidense ha impulsado medidas de cooperación forzada en el

¹¹¹ Bruce Bagley, “Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el Siglo XXI”, en: Günther Maihold y Stefan Jost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, pp. 23-24.

continente americano¹¹², las cuales intentan frenar completamente la reproducción de un fenómeno que se vuelve cada vez más complicado de solucionar. Esto se sigue dando bajo el paradigma prohibicionista que ha dominado a lo largo de un siglo, aun cuando hay antecedentes del uso y consumo de la marihuana, por ejemplo, desde el año 8.000 a.C¹¹³.

2.2. México como país de producción, tráfico y consumo de drogas en el sistema internacional

México es un actor importante en la dinámica del narcotráfico. Mediáticamente se posiciona como un Estado donde los cárteles de la droga y otros grupos delictivos se han desarrollado y operado violentamente durante los últimos años. El punto de vista histórico ayuda a explicar la evolución que ha sufrido el tráfico de drogas en el país, en términos de su producción, tráfico y consumo, pues como todo proceso, esta cara de la DOT cambió y lo sigue haciendo. Se han registrado incrementos en la producción de sustancias, en el número de personas que las consumen y ha habido modificaciones en las rutas nacionales, así como el rol que México ha tenido en las internacionales.

No se pueden explicar estos tres elementos por separado, puesto que su desarrollo está intrínsecamente vinculado. Inicialmente, algunas drogas naturales tienen una larga presencia en México: hay antecedentes de la existencia del cannabis en Sonora desde 1828 y de la planta de la amapola en Sinaloa desde 1886¹¹⁴. Sobre esta última cabe mencionar que no es originaria de la nación, sino que personas chinas trajeron sus semillas, junto con el conocimiento para sembrarlas durante la segunda mitad del siglo XIX. Incluso esto pudo suceder antes de 1886, debido a que en 1864 se comenzó a emplear su mano de obra en la construcción del Ferrocarril Nacional Central, el cual comenzaba su trayecto en Ciudad Juárez, Chihuahua¹¹⁵. También desempeñaron su trabajo en campos de algodón en Mexicali y en la explotación minera en Baja California y Sinaloa. Es importante recordar el gusto e historia en China por el consumo del opio.

¹¹² Cfr. Rosa del Olmo, "Las Relaciones Internacionales de la cocaína", *Nueva Sociedad*, núm. 130, Argentina, marzo-abril de 1994, p. 141.

¹¹³ Véase, Kurt Hostettmann, *Las plantas que se convierten en drogas*, España, Terapias Verdes, 2004, pp. 16-20.

¹¹⁴ Cfr. Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 19.

¹¹⁵ Cfr. Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Debolsillo, 2015, p. 37.

Como la producción e interés por las sustancias estaban concentradas principalmente en un grupo poblacional, el tráfico y el consumo eran minúsculos. De hecho, los intentos prohibicionistas de inicios del siglo XX –la Convención de Shanghái de 1909 y de la Haya de 1912, sumados a los esfuerzos estadounidenses y mexicanos¹¹⁶- tuvieron como consecuencia el aumento de los precios de la marihuana y del opio. En tanto, la disparidad de tiempo entre las medidas de regulación y eliminación de las sustancias en Estados Unidos y México permitió su producción en territorio mexicano, mientras su valor económico incrementaba en suelo estadounidense, motivando el contrabando hacia el otro lado de la frontera¹¹⁷. De esta manera, se observó que el tráfico de drogas podría ser un gran negocio en el espectro de la ilegalidad.

Se puede expresar que estos elementos conforman la primera etapa de la producción, tráfico y consumo de drogas en México, concretamente con la amapola y la goma de opio. De igual forma, se trata de un precedente en cuanto a la actuación de un grupo de delincuencia organizada vinculada al tráfico de drogas, debido a que los chinos tuvieron una estructura de apoyo entre ellos mismos por su origen y lazos familiares para lograr atender la creciente demanda en Estados Unidos, aprovechando la oportunidad de generar ingresos a partir del prohibicionismo y expandiéndose por los estados fronterizos mexicanos. No se tiene la intención de criminalizar a los 18,965 residentes chinos en el país de aquella época, de acuerdo al censo de población de 1930, pues entre 10,000 y 20,000 personas en total consumían opio en México¹¹⁸. Actualmente, México no es un epicentro de la amapola o el opio a nivel mundial.

En este breve recorrido histórico destacan otros tres acontecimientos claves sobre las drogas en México, todos vinculados a la relación bilateral con los Estados Unidos. El primero de ellos sucedió durante la Segunda Guerra Mundial. Mientras la población de la industria

¹¹⁶ En 1914, en Estados Unidos se aprobó la primera ley sobre narcóticos, la ley Harrison, la cual tenía el propósito de regular las drogas. El marco prohibicionista de México tiene precedentes en 1920 con disposiciones sanitarias que prohibieron cultivar y comercializar la marihuana. En 1925, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) expidió un decreto con la intención de regularizar la importación de morfina, marihuana y opio, entre otras sustancias. Finalmente, en 1926, se incluyó al opio en las mismas disposiciones de la marihuana. Antes de estas medidas, en el país había fumadores de opio y algunas medicinas estaban elaboradas con drogas, como las pastillas de coca o el jarabe de heroína.

¹¹⁷ Cfr. Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 22.

¹¹⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 24.

estadounidense trabajaba intensamente para satisfacer las demandas de su ejército en Europa, distintos productos tuvieron que ser importados por su falta de elaboración. Entre estos se encontraban la morfina y el opio, pues su consumo ayudaba a reducir el estrés y aliviar los dolores físicos y morales de los soldados en los campos de batalla. Dicha demanda convirtió a México en el principal proveedor de estas drogas hacia Estados Unidos durante aquel periodo¹¹⁹, aunque inmediatamente después de la victoria de los Aliados, el gobierno estadounidense prohibió la producción e importación de drogas.

El segundo acontecimiento ocurrió durante la administración de Nixon y es recordado como uno de los momentos más tensos de las relaciones bilaterales. Se trata de la Operación Intercepción, lanzada por los Estados Unidos en septiembre de 1979. Esta es resumida como una política publicitaria de la postura prohibicionista estadounidense con la nueva administración, mientras que también fungió como un mecanismo de presión internacional, especialmente dirigida para México. La Operación consistió en el despliegue de más de dos mil agentes del gobierno estadounidense a lo largo de la frontera con México, además de vigilancia marítima y aérea, con el objetivo de inspección a todas las personas, sus vehículos y todo tipo de equipaje que intentará cruzar a su territorio. El objetivo oficial fue evitar que también ingresaran distintos tipos de drogas, especialmente marihuana -señalada como una gran causa del deterioro de la salud-, de la cual, México se consideró como el principal proveedor¹²⁰. Asimismo, se aludió al territorio mexicano como la puerta de entrada de la cocaína andina, la heroína europea, de anfetaminas y de barbitúricos¹²¹.

El tercer momento cumbre es la Operación Cóndor. Luego de la presión por la operación de 1979, se efectuó una nueva estrategia estadounidense realizada entre 1975 y 1978, pero llevada a cabo por un número sin precedentes de las FFAA mexicanas para la erradicación de cultivos y el tráfico de drogas en regiones del estado de Sinaloa. Los intentos de México por disminuir el narcotráfico y la producción de drogas no habían tenido el resultado esperado, así que esta operación se ideó como la panacea para tal situación, ya que se quemaron grandes cantidades de cannabis y amapola. El éxito fue fugaz y se observó a

¹¹⁹ Inciardi, *cit. pos.*, Oscar Contreras Velasco, *La evolución del Narcotráfico en México, op. cit.*, p. 9.

¹²⁰ Cfr. Richard Craig, "Operación Intercepción: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, vol. XXII, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1981, p. 205.

¹²¹ *Ídem.*

mediano plazo; para 1983, la producción de marihuana y opiáceos producidos en México disminuyó del 70% al 10% en el mercado estadounidense¹²². No obstante, la cosecha de las plantas y los narcotraficantes se trasladaron a otros estados y, junto al cierre de la “ruta del Caribe”, México se afianzó como un corredor clave.

Después de todo lo dicho, se hace hincapié en la importancia de México como un actor estatal relevante en las actividades relacionadas con las drogas. Estos se presentan a continuación, a modo de retomar los elementos e introducir alguno más para su posterior desarrollo: se trata de la nación vecina a los Estados Unidos, cuya población es la que más drogas consume en el mundo; la frontera que divide a ambos Estados se caracteriza por ser porosa; es un territorio que favorece la producción de ciertas drogas, además de ser la antesala para que otras sustancias de origen sudamericano o europeo ingresen a suelo estadounidense y; su costa con el Océano Pacífico permite la entrada de precursores químicos –provenientes de China, en su mayoría- para la fabricación de drogas sintéticas. Este último punto se aborda más tarde con el caso específico de un cártel mexicano. Por lo tanto, bajo la postura del determinismo geográfico, se entiende la poca o nula efectividad de las medidas expuestas que hasta el momento se han llevado a cabo para contrarrestar el tráfico de drogas en México.

Ya durante los primeros años del siglo XXI, México tuvo una presencia considerable en todos los pasos que involucran el proceso del mercado de drogas ilícitas. En la temporalidad que abarca esta investigación, en 2006 aumentó la superficie total estimada de cultivo ilícito de amapola en 33%, mientras que la producción de opio lo hizo en un 43% con respecto a 2005 –Afganistán representó el 92% del total mundial, es decir, 165,000 hectáreas; 6,100 toneladas métricas¹²³-. El *Informe mundial sobre las drogas* del 2007 de la UNODC recoge estas cifras, y aunque México no presentó la información correspondiente de 2006, los datos aportados por parte del gobierno estadounidense calcularon que el año anterior, 2005, en territorio mexicano se produjeron 3,300 hectáreas; 71 toneladas métricas¹²⁴. Fue el mayor productor en América.

¹²² Craig, *cit. pos.*, Oscar Conteras Velasco, *La evolución del Narcotráfico en México, op. cit.*, p. 12.

¹²³ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2007*, Austria, Naciones Unidas, 2007, p. 38.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 40.

El principal mercado de la amapola o el opio se encuentra en Asia. En cuanto al tráfico de opiáceos, durante los primeros años del presente siglo se registraron tres grandes rutas: 1) Afganistán traficaba a Europa, Asia y África; 2) Myanmar y la República Democrática Popular de Lao, los otros grandes productores en el mundo, exportaban su mercancía principalmente a China y Australia; y 3) En América, México, Colombia, Guatemala y Perú atendían especialmente la demanda de los 1.2 millones de consumidores estadounidenses en el 2000¹²⁵. Por su parte, no hay cifras sobre el consumo nacional de opiáceos en aquellos años, a pesar de la elaboración de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) en 2002 y 2008, pues estas sustancias no se consideraron como una categoría específica. Por lo tanto, se infiere que no había una gran cantidad de usuarios.

La cocaína ha sido una de las drogas más mediáticas desde los años 80 y 90, debido a la importancia de los cárteles colombianos y la actuación estadounidense en la región andina. Las estadísticas sobre la producción de hoja de coca y cocaína se centran en Colombia, Perú y Bolivia, pues es donde más se produce en el mundo, respectivamente. México no tuvo un rol considerable en este aspecto durante los primeros años del siglo XXI, aunque cobró importancia porque se convirtió en la ruta de tránsito para la mercancía sudamericana hacia Estados Unidos. Los cárteles mexicanos se encargaron de realizar esta labor.

En 2006, las principales rutas del tráfico de cocaína estaban en el continente americano y el desplazamiento comenzaba en la región andina con destino a América del Norte. El territorio mexicano era el intermediario entre el principal productor y consumidor de esta droga, Colombia y Estados Unidos, respectivamente. En 2005, el 60% del total de cocaína que ingresó a México lo hizo por vía marítima, el 28% por tierra atravesando Centroamérica y el 12% por vía aérea¹²⁶. En ese mismo año Colombia produjo el 65% de cocaína en el mundo, pero esto no significa que en su totalidad cruzó por México, aunque entre el 74% y el 90% de la sustancia que ingresó a Estados Unidos transitó por territorio mexicano¹²⁷.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 56.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 73.

¹²⁷ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2007*, Austria, Naciones Unidas, 2007, p. 74.

El consumo de cocaína en México no era grande, contrario al de Estados Unidos. En 2002, 857,766 mexicanos de entre 12 y 65 años consumieron esta droga¹²⁸, mientras que en 2008 la cifra aumentó a poco más de 1.7 millones de personas¹²⁹. Por otro lado, en 2004, la demanda de cocaína en Estados Unidos abarcó el 40% del consumo mundial; más de 5.3 millones de consumidores de un total de 13.3 millones en aquel año¹³⁰. Es así que con el paso de los años, México se posicionó como el territorio de tránsito de la mayor ruta de tráfico de cocaína en el mundo.

Lo referente al cannabis tiene dimensiones de diferentes proporciones, en comparación con la hoja de coca, cocaína y opiáceos. Mientras que en estos últimos la producción está en su mayoría centralizada, el cannabis se produjo en 172 Estados durante 2005; el 26% del total mundial en África, el 23% en América del Norte, el 23% en América del Sur, el 22% en Asia, el 5% en Europa y solo el 1% en Oceanía¹³¹. Las estimaciones de ese año calcularon que México y Estados Unidos fueron los Estados que más cannabis produjeron en el mundo, particularmente en los estados de Sinaloa, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Nayarit, así como en California, Kentucky, Tennessee, Hawái y Washington¹³².

México tiene una posición relevante en el aspecto del tráfico del cannabis. Un indicador que apoya esta afirmación es el número de incautaciones realizadas en un Estados durante un año. Además de ser uno de los principales productores en el mundo, en 2006, México reportó el 36% del total mundial de incautaciones de cannabis (1,893 toneladas métricas), superando a Estados Unidos con el 23% (1,139 toneladas métricas)¹³³. Estas dos naciones acapararon gran parte del mercado mundial del cannabis.

Los datos sobre la producción y el tráfico de cannabis en México no son proporcionales con la cifra del consumo. Sin embargo, si bien hay más de 140 millones de consumidores en el mundo cada año desde la década de los 90, solo poco más de 2.4 millones de mexicanos la

¹²⁸ INEGI, *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*, México, CONADIC, 2004, p. 102.

¹²⁹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, México, CONADIC, 2009, p. 82.

¹³⁰ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2006. Volumen 1: Análisis*, Austria, Naciones Unidas, 2006, p. 97.

¹³¹ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2007*, op. cit., pp. 96-98.

¹³² *Ibidem*, p. 97.

¹³³ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2008*, Austria, Naciones Unidas, 2009, p. 104.

consumieron en 2002¹³⁴. La cifra sólo aumentó a 100,000 personas durante 2008. Por lo tanto, se concluye que la producción de cannabis en México no tenía el propósito de satisfacer la demanda interna, por lo que en su mayoría busca atravesar y destinarse a otros Estados, considerando que en América hubieron 40.5 millones de consumidores –en América del Norte, México incluido, hubo 30.6 millones-, en Asia 51.1, en Europa 29.2, en África 41.6 y en Oceanía 3.2 durante 2006¹³⁵.

Por último, los reportes de la UNODC también destacan los datos de los estimulantes anfetamínicos (ETA). Esta categoría incluye a las anfetaminas (anfetamina y metanfetamina), el éxtasis (metilendioximetanfetamina (MDMA) y sustancias conexas) y a otra serie de sustancias sintéticas. Sobre su producción en 2006, la fabricación mundial fue entre 330 y 700 toneladas métricas con un punto medio de 494, a la vez que las anfetaminas representaron el 79% del total, y en esta categoría aproximadamente el 68% correspondió a metanfetaminas¹³⁶. Los ETA fueron producidos principalmente en América del Norte, Europa Occidental, Oceanía, África Meridional y Asia Oriental en laboratorios dedicados a esta actividad, mientras que concretamente en México aumentó el número de estas instalaciones desmanteladas; de 10 en 2002 a 34 en 2005¹³⁷. A su vez, los súper-laboratorios –aquellos capaces de fabricar más de 5 kilogramos en 24 horas- desmantelados en Estados Unidos han disminuido: de 244 en 2001 a cerca de 17 en 2006¹³⁸.

El tráfico de ETA se observó en cuatro regiones. Las cifras de incautaciones son las siguientes: a nivel regional en 2006 representaron el 26% en Asia Oriental y Sudoriental, el 16% en Europa Occidental y Central, el 17% en América del Norte y, finalmente, el 32% en Medio Oriente¹³⁹. El tráfico de metanfetaminas –sustancia que significó el 33,1% de incautaciones totales de ETA en 2006- tuvo lugar en Estados Unidos de tres maneras: 1) Dentro del mismo Estado; 2) De México a territorio estadounidense propiciado cárteles; y 3) En menor proporción de Canadá a su vecino del sur¹⁴⁰. En el caso de las anfetaminas y el

¹³⁴ INEGI, *Encuesta Nacional de Adicciones 2020*, op. cit., p. 102.

¹³⁵ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2008*, op. cit., p. 114.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 215.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 127.

¹³⁸ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2008*, Austria, Naciones Unidas, 2009, p. 127.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 140.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 143.

éxtasis, Estados Unidos también registró incautaciones importantes, aunque su trasiego desde México es de menores proporciones, en comparación con las metanfetaminas.

Con respecto a los ETA, la situación de consumo en México iba en aumento. Si bien la producción mexicana de metanfetaminas estaba dirigida a atender la demanda estadounidense, Guatemala, El Salvador y el propio México declararon que el consumo de anfetaminas se agravó al interior de sus fronteras, aunque no aportaron cifras específicas para dimensionar dicha cuestión. Por su parte, la ENA de 2002 no consideró a los ETA como una categoría específica, pero en 2008 incluyó el consumo de las anfetaminas y estimulantes. La incidencia de aquel año entre la población de 12 a 65 años de edad con estas sustancias arrojó la cifra de 158,704 consumidores¹⁴¹.

En conclusión, en los albores del siglo XXI, México fue relevante para la cuestión de las drogas en el sistema internacional. Destacan la producción de amapola y cannabis, mientras que el consumo de las sustancias mencionadas no estaba tan extendido en la población. Sin embargo, su principal rol giró en torno a la satisfacción de la gran demanda en Estados Unidos por medio de dos maneras: produciendo las drogas y sirviendo como país de tránsito para aquellas que son traficadas desde otras latitudes, es el caso de la cocaína de la región andina. Ambas formas fueron ejecutadas por actores de la DOT, quienes ven en parte de la población estadounidense a sus mejores clientes, por lo que la oferta y la demanda siguieron vigentes.

2.3. Estados Unidos luego del 11 de septiembre de 2001: cambios en su estrategia de seguridad

La Guerra Fría marcó la segunda mitad del siglo XX. Dicho periodo se convirtió en un tema de enorme relevancia para el estudio de las relaciones internacionales, por lo que su culminación fue un evento de grandes proporciones. En primer lugar, finalizó la división ideológica del mundo entre Estados capitalistas y comunistas. Luego, el enfrentamiento de varias décadas entre los Estados Unidos y la URSS terminó con la disolución en 1991 y posterior integración a la comunidad internacional de las ex repúblicas soviéticas, ahora

¹⁴¹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, op.cit., p. 82.

como Estados independientes. Finalmente, y como consecuencia del punto anterior, Estados Unidos se volvió la potencia preponderante e indiscutible en el mundo, sin un nuevo enemigo estatal aparente con la capacidad de retarla política, económica o militarmente. Fue el fin de la bipolaridad en el sistema internacional.

Desde la perspectiva estadounidense, la URSS fue su principal amenaza durante dicho periodo. El enfoque de seguridad durante la Guerra Fría consistió en catalogar como el antagonista de un Estado a otro u otros actores estatales. Se trata de una lógica estadocéntrica y tradicional que privilegia la defensa de las fronteras, así como el aparato institucional, buscando salvaguardar la integridad territorial de la nación de peligros provenientes del exterior. Es así que la seguridad recayó en el poder militar de las naciones, considerado el principal elemento para su supervivencia.

Durante los últimos años del siglo XX se consideraron otras amenazas, aunque todavía estuvo presente el tema militar, especialmente con el armamento de destrucción masiva (ADM) y las constantes escaladas militares que acaparaban la atención. Por ejemplo, el informe *Los límites del crecimiento*, elaborado por el Club de Roma en 1972 –organización no gubernamental que analiza desafíos globales–, expresó que la industrialización, la contaminación ambiental, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos derivarán en una catástrofe para la humanidad¹⁴². De igual forma, se agregaron distintos fenómenos a la lista de las conocidas como “nuevas amenazas”. Dentro de estas se encuentran el terrorismo, la delincuencia organizada, la proliferación de ADM y las ciberamenazas, las cuales tienen como característica el carácter transnacional y la capacidad para mutar de acuerdo a las circunstancias¹⁴³. En suma, los Estados dejaron de ser las únicas amenazas concebidas.

En la década de los años 90, la preocupación por el terrorismo aumentó. En 1992 tuvo lugar el primer ataque terrorista en Estados Unidos, concretamente en el World Trade Center, por parte de un grupo islámico que dejó como saldo la muerte de seis personas y mil heridos; en

¹⁴² Maite Zapiain Aizpuru, *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*, España, Universidad Politécnica de Madrid, p. 1.

¹⁴³ Cfr. Mariano Cesar Bartolomé, “La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación”, *Relaciones Internacionales*, núm. 55, Argentina, Universidad Nacional de La Plata, julio-diciembre de 2018, pp. 134-135.

abril de 1995 en Oklahoma ocurrió otro y 168 personas fallecieron, aunque los culpables fueron ciudadanos estadounidenses; en 1996 hubo un ataque más en Arabia Saudita contra las torres Khobar, donde perdieron la vida 19 soldados de Estados Unidos; en 1998 en las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania explotó una bomba en cada una; y en el año 2000, el buque USS Cole fue bombardeado¹⁴⁴. Los dos últimos ataques fueron obra del grupo Al Qaeda y solo después de estos, el presidente William Clinton (1993-2001) consideró a dicha agrupación como la amenaza más importante a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Los acontecimientos anteriores lograron generar pánico y sensaciones de inseguridad en la población. A pesar de la ausencia de un concepto totalmente aceptado sobre *terrorismo*, se trata de un delito violento, planificado y ejecutado contra la población civil en determinado territorio con el objetivo de sembrar miedo, impresionar a la población e influir políticamente para la satisfacción de objetivos económicos, políticos o criminales¹⁴⁵. Por su parte, Al Qaeda es una red terrorista que sumó simpatizantes en diferentes partes del mundo, por lo que su caso representa un fenómeno transnacional. Su fundador fue Osama bin Laden, un saudí que recibió apoyo estadounidense durante la intervención de la URSS en Afganistán para expulsar a los combatientes soviéticos de suelo afgano en una guerra que comenzó en 1978.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 causaron una conmoción sin comparación con ataques terroristas previos por su magnitud. El día de los atentados en Nueva York y Washington alteraron la estrategia de seguridad de Estados Unidos, la cual se reformuló a mediados del 2002 con George W. Bush en la presidencia (2001-2009) y consistió en:

- 1) Liderar aspiraciones por la dignidad humana;
- 2) Reforzar sus alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en nuestra contra o contra nuestros amigos;
- 3) Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales;

¹⁴⁴ Cfr. Georgina Sánchez, “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”, en: Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, p. 30.

¹⁴⁵ Cfr. Jean-Marie Balencie, *cit. pos.*, Tania Gabriela Rodríguez Morales, “El terrorismo y nuevas formas de terrorismo”, *Espacios Públicos*, núm. 33, vol. 15, México, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, enero-abril de 2012, p. 73.

- 4) Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen, a nuestros aliados y nuestros amigos, con armas de destrucción masiva;
- 5) Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio;
- 6) Expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia;
- 7) Desarrollar agendas de acción cooperativa con otros centros importantes de poder global;
- 8) Transformar la seguridad nacional de las instituciones de Estados Unidos para que respondan a los desafíos y oportunidades del siglo XXI¹⁴⁶.

Un elemento importante fue el viraje hacia la acción anticipada preventiva. La llamada Doctrina Bush o Preventiva se volvió importante para los Estados Unidos, pues permitió la ejecución de acciones militares antes de que el adversario pudiera reaccionar, por tal motivo se habla de anticipar la acción preventiva¹⁴⁷. La prevención por sí sola no bastaba. Además, esta política obligó a los distintos Estados a tomar una posición y alinearse a favor de Estados Unidos o en contra, lo que significaba pertenecer al “lado del mal” junto con Irak, Corea del Norte, Afganistán e Irán, los llamados “Estados rufianes”.

Sobre este posicionamiento, Bush dijo “están con nosotros o están con los terroristas”. Derivado del poder adquirido posterior a la Segunda Guerra Mundial e incrementado aún más con la unipolaridad del sistema internacional como consecuencia del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos globalizó su entendimiento de la seguridad, las amenazas y los peligros. Su estrategia de seguridad, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, también se basó “en un modelo de reposicionamiento global, articulado en torno a intervenciones diversas en distintas partes del mundo y a una actitud militarista y agresiva que sería el esquema de dicho reposicionamiento”¹⁴⁸. La “guerra contra el terrorismo” se impuso y el enfoque de seguridad tradicional volvió al primer plano.

¹⁴⁶ Georgina Sánchez, “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 34.

¹⁴⁸ David Herrera Santana, “Seguridad tradicional, riesgos globales y militarización del espacio en el siglo XXI”, en: Edmundo Hernández-Vela y Sandra Kanety Zavaleta Hernández (coords.), *Política Internacional. Temas de Análisis 5*, México, FCPyS y Ediciones del Lirio, 2017, p. 26.

En 2002, el sistema de seguridad nacional de Estados Unidos tuvo cambios. El primero fue la creación del Departamento de Seguridad Nacional (*Homeland Security Department*) que tiene precisamente el objetivo de evitar ataques terroristas en la nación, a partir del análisis de información. El segundo fue el establecimiento del Comando Norte (USNORTHCOM, por sus siglas en inglés). El USNORTHCOM responde a una cuestión concreta: Estados Unidos fue vulnerado desde el interior de sus fronteras, por lo que dicha instancia está a cargo de la seguridad interna y fronteriza con el despliegue de tropas si es necesario. El Comando abarca la región de América del Norte -México y Canadá, así como parte del Caribe y del Océano Pacífico- y, como resultado, se redefinió “un nuevo perímetro de defensa en el que las fronteras y las soberanías se ven alteradas por el carácter unilateral de la Doctrina Preventiva y la primera misión del Comando Norte”¹⁴⁹. Ambas creaciones colocaron a México dentro de un nuevo perímetro de seguridad de estadounidense para enfrentar amenazas a su territorio, aunque no se trata de una alianza militar acordada¹⁵⁰.

El USNORTHCOM no fue el primero de su tipo. Se sumó a otros comandos ya preexistentes desde la etapa de la Guerra Fría, a saber; Comando Central (USCENTCOM), Comando Europeo (USEUCOM), Comando del Pacífico (USPACOM) y Comando del Sur (USSOUTHCOM). Estos delimitan y supervisan territorialmente el mundo en cinco zonas, respondiendo cada uno a una misión específica, aunque su principal objetivo es el de facilitar el control de las FFAA de los Estados Unidos bajo un liderazgo único¹⁵¹. Los cinco comandos conformaron inicialmente el Comando de Combate Unificado y posteriormente surgió el Comando Africano (USAFRICOM) en 2007. En la actualidad y con el paso del tiempo ya son 11 comandos, de los cuales cuatro no tienen asignado un territorio geográfico determinado (Imagen 1).

¹⁴⁹ Abelardo Rodríguez Sumano, “El Comando Norte y sus dilemas”, en: Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, p. 205.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 216.

¹⁵¹ El Orden Mundial, “¿Cómo se estructuran los comandos militares de combate unificado estadounidenses?”, [en línea], *El Orden Mundial*, 14 de febrero de 2020, Dirección URL: <https://elordenmundial.com/comandos-militares-de-combate-unificado-estadounidenses/>, [consulta: 8 de octubre de 2021].

Imagen 1. Comando de Combate Unificado de los Estados Unidos



Fuente: U.S. Army Reserve, *COCOM world map*, [en línea], Página web oficial del ejército de reserva de los Estados Unidos, Dirección URL: <https://www.usar.army.mil/News/Images/igphoto/2001339846/>, [consulta: 9 de mayo de 2022].

La relación con México no estuvo exenta de cambios después de los atentados terroristas. A inicios del siglo XXI el contexto entre ambas naciones era cordial y no se caracterizó por la existencia de problemáticas, al contrario, se enfatizó en la cooperación. El presidente Bush y su homólogo mexicano, Vicente Fox, buscaron fomentar los lazos entre ambos Estados con especial énfasis en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Además, ambos jefes de Estado dieron buenas impresiones iniciales, pues Bush visitó México en su primer viaje oficial de Estado, posteriormente Fox hizo lo mismo. Sin embargo, luego de los atentados terroristas, la seguridad se convirtió en una prioridad para el gobierno estadounidense, tanto al interior y exterior como se ha observado.

Los temas que Fox buscó poner sobre la mesa fueron el de la migración y el narcotráfico, aunque se vieron opacados¹⁵². El tema del terrorismo acaparó la atención y se volvió la prioridad, mientras que los desencuentros no tardaron en brotar en el Consejo de Seguridad de la ONU -donde Estados Unidos es miembro permanente-, en vista de que México formó parte como miembro no permanente durante el periodo 2002-2003 y se negó a apoyar la iniciativa del uso de la fuerza estadounidense contra Irak, acusado de contar con ADM. De igual forma, hubo un periodo en el que los encuentros oficiales entre ambos presidentes no sucedieron, a pesar de su posibilidad¹⁵³.

Lo anterior no significó que el tema del narcotráfico fuera el último de la agenda. Como lo reconoció Ann Patterson, exembajadora estadounidense (2000-2003) en Colombia: “Los ataques terroristas del 11 de septiembre enfocaron nuestra atención en los nexos de la violencia internacional, que incluyen el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el crimen organizado”¹⁵⁴. Por lo tanto, los esfuerzos de Estados Unidos para evitar principalmente otro ataque terrorista en su territorio también contemplaron las acciones ilícitas de la DOT.

En suma, los temas de la agenda bilateral quedaron supeditados a la voluntad de los Estados Unidos. Mientras que sus principales preocupaciones fueron garantizar la seguridad de su población y evitar que nuevos ataques volvieran a ocurrir al interior de su territorio, los de México se volvieron secundarios¹⁵⁵. La cooperación alcanzada durante estos años se concretó en los Acuerdos de Fronteras Inteligentes y en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Ambas se desarrollarán a continuación.

¹⁵² Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 8, vol. 8, Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre de 2018, p. 62.

¹⁵³ *Cfr. ibidem*, pp. 71-72.

¹⁵⁴ Daniel Pardo, “Cómo los ataques del 11 de septiembre influyeron en el conflicto de Colombia, el principal aliado de EE.UU. en América Latina”, [en línea], *BBC*, Colombia, 12 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58483334>, [consulta: 10 de octubre de 2021].

¹⁵⁵ *Cfr.* Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *op. cit.*, pp. 77-81.

2.3.1. Acuerdos de Fronteras Inteligentes

Como se ha observado, la seguridad fronteriza se volvió un asunto central para la potencia norteamericana. Previo a los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, se acordaron distintos compromisos sobre migración, como la Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza en junio de 1998 y el Plan de Acción entre México y Estados Unidos de junio de 2001. Dichos antecedentes fueron ideados precisamente para la seguridad fronteriza con relación a la migración, con el objetivo de atender la cuestión del tráfico y contrabando de personas para evitar la pérdida de vidas humanas¹⁵⁶. Sin embargo, aparecieron antes de los atentados del 2001, por lo que se instrumentalizaron con distintos paramentos.

Luego de lo ocurrido, Estados Unidos se enfocó en su frontera norte y sur. Con respecto a Canadá, el primer ministro Jean Chrétien (1993-2003) adoptó una postura un tanto renuente a algún tipo de acuerdo fronterizo bilateral con Bush, defendiendo la completa soberanía canadiense, aunque terminó por acceder luego distintas presiones provenientes de un buró de cabildeo de comercio, algunos ministros de provincias, partidos políticos e incluso el presidente estadounidense difundió la narrativa de que el territorio de Canadá era un semillero terrorista, es decir, representaba un posible riesgo para su nación¹⁵⁷. Chrétien no pudo mantener fija su actitud inicial y cedió ante la extendida y bien organizada presión, por lo que las negociaciones iniciaron.

Los Acuerdos comenzaron con Canadá, ya que la frontera es más larga y tenía mayor valor comercial. El comercio terrestre entre ambos Estados alcanzaba los 1,000 millones de dólares diarios y, por otro lado, 200 millones de personas cruzaban la frontera cada año¹⁵⁸. Ambas naciones acordaron establecer una “frontera inteligente” para prevenir situaciones similares al 11-S y, el 12 de diciembre de 2001, anunciaron el establecimiento de 30 compromisos en tres rubros o líneas de acción: flujo seguro de personas, flujo seguro de bienes y mejor infraestructura (Cuadro 4). Se instalaron sistemas de ayuda para analizar a pasajeros en

¹⁵⁶ Véase: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Agenda Bilateral México-Estados Unidos: Avances y Temas Pendientes*, México, Senado de la República, pp. 115-128.

¹⁵⁷ Cfr. Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald, “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, *Foro Internacional*, núm. 3, vol. 46, México, Colegio de México, julio-septiembre de 2006, p. 564.

¹⁵⁸ Alicia Fuentes, “What Are North America’s Smart Borders?”, *Voices of Mexico*, núm. 62, México, CISAN, enero-marzo de 2003, p. 14.

transportes terrestres y aéreos –“sistemas de transporte inteligentes”-, mientras que también se hicieron esfuerzos en la coordinación de políticas de concesión de visas¹⁵⁹.

El convenio bilateral con México también surgió de presiones. Como ya se mencionó, las relaciones entre las dos naciones fueron buenas en un inicio, pero después cambiaron porque Fox tardó en pronunciarse sobre los ataques terroristas en los Estados Unidos. En un intento por sanar lo dañado y no sufrir demasiadas pérdidas económicas por el cierre de fronteras previo, México dio inicio unilateralmente interrogatorios a personas con ascendencia árabe, y prohibió la entrada de ciudadanos de determinadas nacionalidades al territorio mexicano¹⁶⁰. Después de observar el acuerdo estadounidense con Canadá, Fox presionó a Bush -quien ya lo tenía en mente para establecer un entendido similar-, pues lo vio como una solución para la disminución del comercio fronterizo. Existe una discusión sobre si dicha insistencia ocurrió de esta manera o viceversa.

El acuerdo paralelo con México se estableció el 22 de marzo de 2002 durante un encuentro entre el presidente Bush y Fox en Monterrey, Nuevo León. Este se plasmó en el documento *Alianza para la frontera México-EUA* y con el subtítulo “Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera”. La delimitación geográfica que comparten ambas naciones era cruzada por 300 millones de personas que se dedicaban a actividades lícitas cada año, mientras que 4.3 millones de camiones hacían lo propio en aquel momento; este intercambio comercial tenía un valor de 650 millones de dólares al día¹⁶¹. En este caso se fijaron 22 compromisos –la numeración con respecto a los de Canadá cambia- en las tres mismas categorías (Cuadro 4), en las cuales se conjugaron los temas de seguridad y comercio de la relación bilateral.

Sobre esto se mencionó lo siguiente:

Ambos gobiernos están comprometidos en la construcción de una frontera eficiente que facilite el flujo legal de personas, mercancías y servicios de los que

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁶⁰ Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald, “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, *op. cit.*, p. 566.

¹⁶¹ *Ídem*.

dependen las economías de los dos países, y, al mismo tiempo, salvaguarde su seguridad. Las partes reconocen que, a pesar de que quedan muchos retos por delante, existe la certeza de que la Alianza para la Frontera es el instrumento pertinente para materializar el espíritu de cooperación de los presidentes de México y Estados Unidos. En tal virtud, proseguirán sus esfuerzos para incrementar la seguridad, minimizar las demoras en los cruces fronterizos y edificar una frontera acorde con la creciente relación bilateral¹⁶².

Cuadro 4. Compromisos de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes

	Estados Unidos-Canadá	Estados Unidos-México
Seguridad de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> 20. Sistemas de transportación inteligentes. 21. Protección de infraestructura crítica. 22. Seguridad en transportación aérea. 23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia. 24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas. 25. Integración de servicios de inteligencia. 26. Huellas digitales en puntos migratorios. 27. Movimiento de deportados. 28. Legislación antiterrorista. 29. Congelamientos de activos de terroristas. 30. Entrenamiento y simulacros conjuntos. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Planeación a largo plazo. 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. 3. Protección de infraestructura. 4. Armonización de los puntos de entrada a puerto. 5. Exhibición de proyectos. 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo. 7. Financiamiento de proyectos fronterizos.
	<ul style="list-style-type: none"> 1. Identificadores biométricos. 2. Tarjetas de residencia permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación. 9. Información avanzada sobre pasajeros.

¹⁶² Elma del Carmen Trejo García, Alma Arámbula Reyes y Margarita Álvarez Romero, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 6.

Seguridad en el flujo de personas	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sistema único de inspección alternativa. 4. Procesamiento de refugiados y asilados. 5. Manejo de refugiados y asilados. 6. Coordinación de políticas de visas. 7. Previa revisión en transportación. 8. Información avanzada sobre pasajeros; registro de sus nombres. 9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros. 10. Vigilancia de terminales de ferry. 11. Bases de datos sobre inmigración compatibles. 12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen. 13. Cooperación internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Viajes de negocios por el TLCAN. 11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”. 12. Consulta respecto a la política de expedición de visas. 13. Entretenimiento conjunto. 14. Bases de datos conjuntas. 15. Revisión de personas provenientes de terceros países.
Seguridad en el flujo de bienes	<ol style="list-style-type: none"> 14. Armonización de procesos comerciales. 15. Revisión fuera del área fronteriza. 16. Provisión conjunta de servicios. 17. Datos sobre clientes. 18. Consideración de contenedores en puertos marítimos. 19. Mejoramiento de la infraestructura. 	<ol style="list-style-type: none"> 16. Cooperación entre sectores privado y público. 17. Intercambio electrónico de información. 18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes. 19. Cooperación tecnológica. 20. Seguridad en redes ferroviarias. 21. Combate al fraude. 22. Intercepción de contrabando.

Fuente: Elaboración propia con datos de Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN”, en: Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, pp. 223-224.

Ambos acuerdos bilaterales alcanzados con Estados Unidos tenían la característica de no obstaculizar o dificultar el intercambio comercial y el flujo laboral lícito. Es así que su objetivo fue impedir la entrada de presuntos terroristas a territorio estadounidense, mediante una revisión minuciosa a los tripulantes en transportes aéreos y embarcaciones. La tecnología requerida es la que explica el uso del adjetivo *inteligente* para designar a las fronteras, por ejemplo, con el uso de identificadores biométricos y su correspondiente base de datos de visitantes a los Estados Unidos o con el intercambio de información entre personal en ambos lados de la frontera. A pesar de esto, en el caso de la frontera norte de México se señalaron las condiciones burocráticas e institucionales como un problema para lograr el cometido ágilmente¹⁶³.

Finalmente, es complicado probar un vínculo explícito o implícito entre estos acuerdos y el narcotráfico. A pesar del gran dinamismo en los límites fronterizos de los Estados Unidos, los compromisos adoptados no se enfocaron en la detección o revisión para impedir el ingreso de drogas ilícitas, dinero o algún otro elemento relacionado con el tráfico de drogas. No obstante, fuera del marco de los acuerdos, Bush declaró que las fronteras aéreas, terrestres y marítimas deben garantizar la seguridad de la población estadounidense ante distintos tipos de amenazas como el terrorismo, fundamentalmente, pero también de sustancias ilícitas, entre otras¹⁶⁴.

2.3.2. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte

Previo a la administración de Felipe Calderón, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) fue el último gran mecanismo de cooperación regional. Su particularidad fue que se llevó a cabo de forma trilateral entre los Estados Unidos, México y Canadá, aunque su ejecución también se configuró por medio de vínculos bilaterales entre los tres mandatarios. Se trata de acuerdos -no es un tratado internacional- firmados y puestos en marcha el 23 marzo de 2005 en la ciudad de Waco, Texas. El gobierno mexicano anunció

¹⁶³ José María Ramos García, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, vol. XLIV, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2004, p. 621.

¹⁶⁴ Cfr. Gobierno de los Estados Unidos, *Securing America's Borders Fact Sheet: Border Security*, [en línea], Página web oficial de The White House. President George W. Bush, Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/bordersecurity.html>, [consulta: 23 de febrero de 2022].

la ASPAN como la respuesta a distintas cuestiones: mejorar las relaciones entre las tres naciones, así como con el resto del mundo, el interés común por hacer frente a los distintos retos que enfrenta la sociedad internacional y el compromiso con la cooperación y ayuda mutua para que estas dificultades se superen con un costo bajo¹⁶⁵.

La ASPAN se compuso por 2 agendas; como su nombre lo dice, contempla las categorías de “seguridad” y “prosperidad” (Cuadro 5), y cada una aborda temas específicos (Cuadro 6). Los presidentes Bush, Fox y el primer ministro Paul Martin (2003-2006) acordaron ejes de acción en diferentes temas con el objetivo de alcanzar un mayor nivel de integración regional, mientras se pretendió desarrollar un enfoque común en materia de seguridad para establecer un perímetro de protección en América del Norte, promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida¹⁶⁶. Se trata de un mecanismo que amplió al TLCAN, integrando el asunto de seguridad y, por supuesto, haciendo referencia al terrorismo.

Cuadro 5. Temas en la agenda de la ASPAN

Temas de seguridad en la agenda	Temas de prosperidad en la agenda
<p>Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas.</p> <p>Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte.</p> <p>Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.</p>	<p>Aumentar la productividad.</p> <p>Reducir los costos del comercio y los costos de transacción.</p> <p>Promover de manera conjunta mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente.</p> <p>La creación de una oferta de alimentos más confiable y segura que facilite a la vez el comercio de productos agrícolas.</p> <p>La protección de nuestra población contra enfermedades.</p>

¹⁶⁵ Cfr. Elma del Carmen Trejo García, Alma Arámbula Reyes y Margarita Álvarez Romero, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA)*, op. cit., p. 8.

¹⁶⁶ Elizabeth Vargas García, “Hacia una comunidad de América del Norte: TLCAN plus o ASPAN”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 28, vol. 10, México, Universidad de Guadalajara, enero- abril de 2007, p. 56.

Fuente: Elaboración propia con datos de Elizabeth Vargas García, “Hacia una comunidad de América del Norte: TLCAN plus o ASPAN”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 28, vol. 10, México, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 2007, p. 57.

Cuadro 6. Temas específicos en la agenda de la ASPAN

Agenda de seguridad	Agenda de prosperidad
Seguridad para viajeros de alto riesgo.	Reglas de origen y aranceles.
Seguridad para carga.	Facilitación de negocios.
Bioseguridad.	Bienes industriales.
Seguridad Aérea.	Medicinas sanitarias y fitosanitarias.
Seguridad marítima.	Biotecnología agrícola.
Amenazas transnacionales.	Transporte.
Lucha contra el terrorismo.	Servicios financieros.
Protección de infraestructura crítica.	Energía.
Zonas aeroportuarias libres de inspección.	Medio ambiente.
Reducción de tiempos de espera.	Salud.
Uso de tecnología de punta.	Capital humano
	Comercio electrónico y biotecnologías de la información.

Fuente: Elaboración propia con datos de Elizabeth Vargas García, “Hacia una comunidad de América del Norte: TLCAN plus o ASPAN”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 28, vol. 10, México, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 2007, p. 57.

La ASPAN se organizó mediante mesas y grupos de trabajo de las tres naciones. Las primeras instancias se encargaron de dar seguimiento a las iniciativas y fijar los plazos de tiempo para el cumplimiento de los objetivos dentro de cada tema. Por su parte, los grupos, presididos por Ministerios y secretarios de Estado, son quienes establecieron las metas, los planes y los

programas de acción para lograr resultados satisfactorios previamente acordados. Igualmente, presentaban reportes de avances y actividades semestrales.

El segundo encuentro entre los líderes de América del Norte se llevó a cabo a finales de marzo de 2006 en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, y quizá fue el más importante. Los principales temas a revisar fueron la competitividad en la región, la influenza aviar, el manejo de emergencias, la seguridad energética, la migración y la seguridad fronteriza en un contexto que respaldó lo mencionado anteriormente. Por un lado, el Senado estadounidense aprobó una reforma migratoria que planteó la legalización de 1.5 millones de trabajadores agrícolas en cinco años y un programa de trabajo temporal para el ingreso futuro de 400 mil extranjeros al año, lo cual les ayudaría a conseguir la ciudadanía. Por otro lado, se propuso incrementar en 12 mil la cantidad de agentes de la Patrulla Fronteriza, duplicando el número posterior a la reforma¹⁶⁷. Otras características de esta reunión fue que contó con la última participación de Fox como presidente de México -ya que el cargo sería ocupado por Felipe Calderón en diciembre-, paralelamente, fue el primer encuentro trilateral que sostuvo Stephen Harper como primer ministro canadiense (2006-2015).

La seguridad energética fue un punto relevante. Este aspecto, uno de los más criticados de la ASPAN, se refiere a la capacidad para disponer de la energía de calidad necesaria para que la población desarrolle libremente sus actividades cotidianas sin interrupción. Los grupos de trabajo contribuyeron en el tema para garantizar el abasto transfronterizo de energéticos como los combustibles fósiles, pues en el marco de esta cooperación se expresó que la región tiene un déficit petrolero, a pesar de las grandes reservas que alberga. Al parecer, el problema no era su disponibilidad *per se*, sino el gran consumo en territorio estadounidense, equivalente a la cuarta parte del consumo mundial de barriles de petróleo¹⁶⁸. Es así que el punto energético en la agenda tuvo la función de asegurar el abastecimiento de hidrocarburos para los Estados Unidos, el impulsor de la ASPAN.

¹⁶⁷ José Antonio Roman y Hugo Martocchia, “México insistirá en la corresponsabilidad”, [en línea], *La Jornada*, México, 30 de marzo de 2006, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2006/03/30/index.php?section=politica&article=030n1pol>, [consulta: 15 de octubre de 2021].

¹⁶⁸ Véase: Jesús Torres Gómez, “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte”, *Revista Mexicana de Derecho*, núm. 10, México, Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2008, p. 96.

Hubo más encuentros en el marco de la ASPAN. El tercero fue en agosto de 2007 en Montebello, Quebec. En esta se llegaron a acuerdos sobre los temas conversados en Cancún; el Plan de América del Norte para la Gripe Aviar y Pandémica, un Marco de Cooperación Regulatoria, un Acuerdo Trilateral de Cooperación en Ciencias y Tecnologías Energéticas y una Estrategia de Acción para la Protección de los Derechos de la Propiedad Intelectual. Además, se delinearon nuevas prioridades en la agenda y se incluyó el fortalecimiento de la competitividad global de América del Norte; inocuidad alimentaria y de productos; energía sostenible y medio ambiente; manejo de emergencias y protección civil; y se hizo hincapié en las fronteras seguras e inteligentes.

El cuarto encuentro tuvo lugar el 21 y 22 de abril de 2008 en Nueva Orleans, Luisiana. Sin embargo, la voluntad política de Calderón y Harper sobre la ASPAN como prioridad en materia de política exterior mermaba desde 2007 porque el marco trilateral dejó de ser fuente de acuerdos para la implementación de políticas públicas y, en su lugar, se volvió un espacio de discusión y meras juntas oficiales¹⁶⁹. En efecto, las pláticas se centraron en 5 temáticas: la competitividad global; la seguridad de las fronteras; la cooperación energética y de desarrollo; la seguridad alimentaria; y la coordinación de respuestas a desastres naturales y emergencias de otra índole. Se trató de la última reunión a la que asistió Bush, en la cual también se habló sobre la violencia generada por los cárteles en México, el tráfico de armas de territorio estadounidense hacia el mexicano y el flujo de migrantes sin documentos.

El último encuentro de la ASPAN tuvo lugar en agosto de 2009 en el estado de Guadalajara, Jalisco. Los temas que se abordaron en la reunión trilateral continuaron siendo cuestiones que tiene un impacto en los tres Estados de América del Norte, aunque no se hizo explícita la búsqueda de soluciones mediante los esfuerzos y el trabajo en conjunto dentro de la ASPAN¹⁷⁰. Incluso el nombre del encuentro contribuye a dicha apreciación, pues comúnmente fue llamada como la “cumbre de los tres amigos”. Una de sus principales

¹⁶⁹ Cfr. Alicja Gluszek, “The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism”, *Norteamérica*, núm. 1, vol. 9, México, enero-junio de 2014, p. 22.

¹⁷⁰ Cfr. M. Angeles Villarreal y Jennifer E. Lake, *Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and Selected Issues*, Estados Unidos, Servicio de Investigación del Congreso, 2010, p. 1.

características fue la asistencia de Barack Obama (2008-2016) como nuevo presidente de los Estados Unidos.

En Guadalajara se discutieron cuatro temas principales: la migración, la gripe porcina (H1N1), la situación en Honduras y el narcotráfico. Sobre la primera cuestión y tras el encuentro, Obama anunció una reforma migratoria para otorgar la ciudadanía estadounidense a migrantes mexicanos indocumentados, mientras que Harper mantuvo su posición sobre no retirar la reciente obligatoriedad de visas para personas mexicanas. En cuanto al virus H1N1, se acordó no cerrar la frontera entre México y los Estados Unidos para permitir el flujo del comercio. Asimismo, Honduras atravesaba una crisis política por el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, y hubo voces que pedían la intervención de Obama. A su vez, el cierre de la base militar estadounidense en Manta, Ecuador, dinamitó el rechazo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) por la presencia de Estados Unidos en Colombia. Finalmente, la “guerra contra el narcotráfico” en México y su consecuente escalada de violencia, principalmente en ciudades cercanas a la frontera norte, impulsaron la retórica de la guerra contra la demanda de drogas y el combate al tráfico ilegal de armas.

Es así que la ASPAN se fue desgastando progresivamente. Envuelta sobre todo de críticas por los compromisos que se propusieron, el mecanismo de cooperación trilateral actuó a favor de los intereses de los Estados Unidos en los temas de seguridad fronteriza y energética. Para México, los resultados fueron la militarización en términos de adquisición de equipo, así como en el enfoque de actuación hacia el sector migrante. Igualmente, consolidó la extensión fronteriza estadounidense hasta los linderos de los territorios canadiense y mexicano, con base en la amenaza del terrorismo y distintas cuestiones que impactan en los tres Estados. Por lo tanto, si bien se trató de un mecanismo trilateral, la seguridad y prosperidad fueron unilaterales.

Por último, a comparación de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, dentro del marco de la ASPAN es posible señalar elementos relacionados con la DOT. Sobre la agenda de seguridad, cuando se habla de amenazas externas, se categorizan tres peligros que pueden vulnerar la protección de la región norteamericana: la seguridad para los viajeros de alto riesgo, la seguridad de carga y la bioseguridad. La primera de ellas menciona que “desarrollar e instrumentar un sistema compatible entre los tres países que permita el intercambio y

almacenamiento de información de criminales (del narcotráfico, lavado y/o falsificación de dinero entre otros) y terroristas, a su llegada al primer puerto de entrada al continente”¹⁷¹. Es complicado evaluar logros o resultados en cuanto a este punto de la agenda, pues los temas abordados respondieron continuamente a situaciones relacionadas con migración, seguridad energética, fronteras, intercambio comercial o meramente asuntos coyunturales.

En suma, el contexto que antecede el inicio de la “guerra contra el narcotráfico” en México fue demasiado dinámico, con base en las dos variables presentadas. Por un lado, la nación mexicana tuvo un rol importante en la producción de opio y cannabis, mientras que geográficamente era primordial para la gran demanda del mercado en Estados Unidos, ya que es el puente, por ejemplo, de la cocaína proveniente de la región andina. En cuanto al consumo, en aquellos tiempos no estaba tan extendido a lo largo del territorio. Cabe hacer hincapié en los cárteles, pues son ellos quienes se encargan de la producción y del tráfico de drogas ilícitas en México, siendo los actores clave en todo este proceso.

Por otro lado, los Estados Unidos también influyeron durante este periodo en la estrategia de seguridad de México. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron muchas cosas, entre ellas la expansión del perímetro de seguridad estadounidense, abarcando la región entera de América del Norte. Se impulsó la prevención como paradigma de seguridad y con ello la cooperación Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México para asegurar las fronteras sin afectar el comercio fronterizo. A su vez, se aprovecharon estos acercamientos para satisfacer intereses unilaterales, por lo que ambos vecinos estadounidenses solo se vieron beneficiados por el acceso al gran mercado de su vecino. La situación de seguridad en México se relegó en la agenda, pues el terrorismo se volvió la prioridad y el narcotráfico no se asoció en grandes términos con esta, mientras que los cárteles que operaban en el territorio crecieron y alcanzaron capacidades operativas mayores; estaban en el radar de la administración de Vicente Fox, pero no causaban demasiada preocupación bilateralmente.

¹⁷¹ Paulino Ernesto Arellanes Jiménez, “La seguridad de América del Norte a través de México: del TLCAN Plus pasando por el ASPAN y llegando a la Iniciativa Mérida”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, núm. 4, vol. 8, Venezuela, Universidad de los Andes, julio-diciembre de 2009, p. 65.

2.4. Vicente Fox frente a la situación del narcotráfico

A partir de lo desarrollado hasta el momento, es posible analizar la situación del narcotráfico en México previo a la administración de Felipe Calderón. Lo anterior para dimensionar la problemática de seguridad que con el tiempo alcanzó una magnitud distinta, pues generalmente se argumenta que el cambio de gobierno en el año 2000 fue el acontecimiento fundamental para la cuestión de la delincuencia organizada en México, ya que se desestabilizó y quebró la relación entre el poder político y los cárteles. Dicha antesala estuvo marcada principalmente por un factor político-histórico, ya que culminaron las poco más de siete décadas en las que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Fox inició una política de confrontación contra el narcotráfico. El presidente declaró en diversas ocasiones que era “la hora de dar la madre de todas las batallas en contra del crimen organizado”. Los cárteles atravesaron un periodo de auge a inicios del siglo XXI en México por tres motivos interrelacionados: 1) Mayores ganancias económicas como consecuencia del aumento en la demanda de droga, principalmente de cocaína, en Estados Unidos desde los años 80; 2) Como consecuencia del anterior, mayor capacidad financiera para corromper a las instituciones de justicia y policíacas de por sí débiles y; 3) Una política de tolerancia del gobierno mexicano hacía el narcotráfico¹⁷².

Es hasta después de la Revolución Mexicana que se puede hablar del proceso de consolidación del Estado mexicano. Con el fin de la administración de Porfirio Díaz luego de casi 30 años y después de la lucha entre distintas fuerzas políticas durante otros 10, en 1920 comenzó la etapa posrevolucionaria de una nación desangrada por un conflicto interno y sin un sector económico productivo. El presidente Plutarco Elías Calles tuvo el objetivo de consolidar y centralizar el aparato estatal. Una de sus principales acciones fue la fundación, el 4 de marzo de 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual se convirtió en la institución política más poderosa de México. En 1938 se constituyó como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y ya para 1946 cambió su nombre al actual PRI.

¹⁷² Cfr. Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, núm. 196, México, enero de 2010, p. 3.

El 2000 es conocido como el año de la alternancia política en México, debido a la victoria de un partido de oposición; el Partido Acción Nacional (PAN). Vicente Fox fue el primer presidente que no integraba las filas del PRI. Desde 1930 hasta el año 2000, los presidentes en México fueron militantes de dicho partido, aunque su preponderancia en cargos estatales y locales disminuyó progresivamente durante los 90. Asimismo, en 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que comenzó un proceso de independencia del Poder Legislativo con el Ejecutivo. Todos estos eventos significaron la descentralización del poder en México, lo que impactó en el modo de operar de los cárteles.

Como se señaló anteriormente, una de las características de este fenómeno es la corrupción. En el caso de México, se encuentra bien documentado que el narcotráfico surgió subordinado al poder político desde el proceso revolucionario, por lo que su relación con el PRI fue cercana por medio de la contención de sus actividades, la extorsión, el combate y hasta la protección. Bajo estas condiciones, los integrantes de las agrupaciones criminales podían salirse del negocio, ir a la cárcel o morir¹⁷³, pero después se modificó con la descentralización del poder –apoyados los propios desencuentros en los distintos niveles de gobierno–, y estos actores se volvieron capaces de subordinar a la clase política a favor de sus intereses, ser socios en igualdad de condiciones o beneficiarse mutuamente¹⁷⁴.

También había un acuerdo entre las distintas organizaciones delictivas transnacionales para el uso de la violencia directa o física. Sobre esta se menciona que su intensidad o modalidad dependía del líder, del modelo de negocio, de la relación con otros actores del mismo estilo y con la fuerza del Estado¹⁷⁵. Sin embargo, existían ciertos principios de la delincuencia organizada que consistían en el “respeto a la gente civil... no robar, no extorsionar, no matar por paga, no secuestrar”¹⁷⁶. Dichas normas fueron fijadas por Joaquín Guzmán Loera, alias “el Chapo”, líder del Cártel de Sinaloa (CDS), y perduraron hasta los escasos primeros años

¹⁷³ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015, p. 21

¹⁷⁴ Cfr. *Ídem*.

¹⁷⁵ Cfr. Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, “Reconquistando” *La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, p. 23.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 25.

del siglo XXI. Es así que la violencia tenía lugar en el espectro del narcotráfico, pero estaba limitada.

El acuerdo de las agrupaciones finalizó porque cada vez recrudeció más su forma de actuar. Durante el sexenio de Fox surgieron los Zetas y la Familia Michoacana (FM), ambas se introdujeron al secuestro y la extorsión, por lo que los niveles de violencia aumentaron¹⁷⁷. El caso de los Zetas es, por ejemplo y como más adelante se desarrollará, central porque fueron rápidamente colocados bajo los reflectores, debido a que hicieron uso de la fuerza sin precedentes; comenzaron a practicar modalidades de asesinatos descritos como espectaculares y sofisticados a partir de desmembramientos, decapitaciones y disolución de restos humanos en ácido¹⁷⁸. Esto comenzó una reacción en cadena y generalizó dichas prácticas.

Hablar sobre violencia directa o física significa mencionar actividades ilícitas como el secuestro, extorsión, robo y, especialmente, homicidio. Cada una de estas acciones se puede medir para obtener indicadores sobre el nivel de violencia de determinado lugar. No obstante, la atención general se remite a las cifras de homicidios dolosos, aquellos que se cometen a voluntad, para determinar el grado de violencia que azota cierto territorio. Esto se debe a que es el crimen violento más grave y el más sencillo de medir, teniendo en cuenta que las cifras se recaban a partir del cuerpo sin vida de una persona o una constatación en forma de un acta de defunción que señala el homicidio como la causa de muerte. Por cierto, no en todas las ocasiones se reportan los demás crímenes por distintas razones. Por estos motivos, el registro de homicidios es más fiable; se registran con menos parcialidad.

Hasta este punto, cabe hacer dos alusiones sobre las elecciones del 2000 y su relación con la violencia de los cárteles. Como se mencionó, usualmente se considera la victoria electoral de Fox como el momento cumbre y único que cambió la relación del poder político con las organizaciones y, consecuentemente, incrementó la violencia. Empero, un aporte distinto menciona que fue la alternancia a nivel estatal y municipal, principalmente la primera, la que

¹⁷⁷ Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *op. cit.*, p. 158.

¹⁷⁸ Guadalupe Correa-Cabrera, *cit. pos.*, Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, “Reconquistando” *La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, *op. cit.*, p. 26.

verdaderamente aumentó la violencia del narcotráfico: “los cárteles mexicanos entraron en guerra cuando perdieron el acceso a las redes informales de protección gubernamental a nivel subnacional en los años 90 [...] eso motivó a los capos a crear ejércitos privados para protegerse de posibles ataques de cárteles rivales y de las nuevas autoridades de oposición”¹⁷⁹. Es decir, no se trató de un hecho instantáneo, sino progresivo en el que la llamada zona gris de la criminalidad se alteró y provocó incertidumbre de los actores delictivos, por lo que decidieron protegerse para luego usar la fuerza para hacerse de los territorios de los otros, de acuerdo al mismo autor y autora.

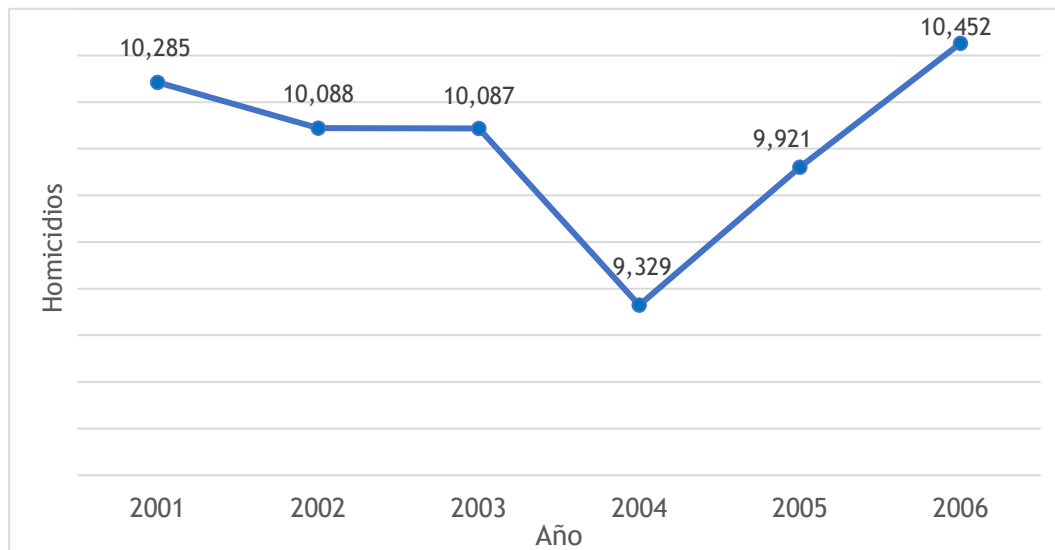
Es así que el contexto que antecedió a la “guerra contra el narcotráfico” durante la administración de Calderón no puede comprenderse totalmente sin datos cuantitativos. Por consiguiente, es menester revisar las cifras de defunciones por homicidios en México durante la presidencia de Fox, con el objetivo de conocer el incremento de la violencia empleada por los cárteles, aunque cabe aclarar que todas las pérdidas de vida no pueden ser atribuidas directamente a las actividades relacionadas con el narcotráfico. Siendo así, los homicidios entre organizaciones rivales fueron 1,543 en 2005, mientras que en 2006 ascendieron a poco menos de 1,600¹⁸⁰. En términos de la población en general, el número de homicidios se mantuvo en más de 10,000 entre 2001 y 2006 (Gráfica 1), mientras que entre 1995 y 2000 se contabilizaron 1,385 homicidios por año en promedio¹⁸¹, durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁷⁹ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, op. cit., p. 109.

¹⁸⁰ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, núm. 1-2, vol. XLVIII, México, El Colegio de México, enero-julio de 2008, p. 204.

¹⁸¹ Véase: INEGI, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, [en línea], Página web oficial del INEGI, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy, [consulta: 6 de noviembre de 2021].

Gráfica 1. Homicidios en México durante la administración de Vicente Fox



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, [en línea], Página web oficial del INEGI, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy

Fox rompió filas con la política de tolerancia practicada por los gobiernos anteriores, iniciando una fase de confrontación que tuvo como resultado el arresto de personas ligadas al tráfico de drogas. Durante el sexenio de Fox se capturó a Gilberto García Mena y Osiel Cárdenas del Cártel del Golfo (CDG), Benjamín Arellano Félix del Cártel de Tijuana (CDT) y Adán Amezcua del Cártel de Colima. Entre el 2000 y 2005 se aprehendieron a 15 líderes de organizaciones delictivas, 50 personas dedicadas a las estructuras financieras de las mismas y a 71 “sicarios”; en total, se detuvieron a 60,000 personas por delitos contra la salud¹⁸². De igual forma, realizaron esfuerzos por frenar el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, aunque su actuar no rindió frutos porque los volúmenes de sustancias ilícitas que cruzaron la frontera no disminuyeron¹⁸³.

Una característica más de la postura de Fox con respecto al narcotráfico fue el uso de las FFAA. El presidente panista no fue el primero en emplearlas para el combate contra esta

¹⁸² Cfr. Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *op. cit.*, p. 205

¹⁸³ Cfr. Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, *op. cit.*, p. 7.

modalidad de la DOT. De hecho, su participación en la campaña contra las drogas en México data desde finales de los años 40, enfocada en el espectro de la eliminación de producción de dichas sustancias y desde que se habló de la corrupción en las instituciones policíacas¹⁸⁴. La participación de las FFAA incrementó más con el lanzamiento del Operativo México Seguro en junio de 2005 en Tamaulipas, Baja California y Sinaloa, luego en Michoacán, el Estado de México, Guerrero y Chiapas, con el cual se depuraron entidades policíacas locales y se desplegaron elementos de las FFAA en la vía pública.

Por último, se impulsó la cooperación sin precedentes con los Estados Unidos en el tema del narcotráfico¹⁸⁵. Además del rol menor de la ASPAN en el tema, México comenzó a extraditar personas capturadas que se dedicaban a traficar sustancias ilícitas. En noviembre de 2005, la Corte Suprema de México revocó una resolución de 2001 que prohibía la extradición de delincuentes a otro país mientras enfrentaban sentencias de cadena perpetua, por lo que no existía la oportunidad de que estos fueran enviados al extranjero para ser juzgados por otros gobiernos. El cambio se realizó para satisfacer a funcionarios estadounidenses y durante 2006, 63 personas fueron extraditadas a Estados Unidos¹⁸⁶. También por esta razón se privilegió la persecución de personas vinculadas con el narcotráfico. En suma, Fox se enfocó en la captura de narcotraficantes y continuó con la eliminación de producción de drogas de la mano de las FFAA.

En conclusión, la situación del narcotráfico en México a inicios del siglo XXI llevó a Fox a adoptar una postura de confrontación con los cárteles. A pesar del aumento atemporal de la presencia de las FFAA en la vida pública de la nación y del intento por eliminar la producción de drogas, Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública, declaró a finales del gobierno de Fox que la delincuencia organizada tenía presencia en todo el Estado mexicano y había penetrado a las corporaciones policíacas municipales y estatales¹⁸⁷. El tráfico de drogas se volvió una problemática aún mayor para la seguridad en México. Felipe Calderón

¹⁸⁴ Cfr. José Luis Piñeyro, "Fuerzas Armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy", *Sociológica*, núm. 54, México, UAM, enero-abril de 2004, p. 160.

¹⁸⁵ Maureen Meyer, Coletta Youngers y Dave Bewley-Taylor, *En la encrucijada. Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, Estados Unidos, WOLA y The Beckley Foundation, 2017, p. 6.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Raúl Benítez Manaut, "La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", *op. cit.*, p. 203.

inició su administración con un consejo por parte de Fox: “Con eso no hay que meterse”¹⁸⁸, haciendo clara referencia al tema de las organizaciones delictivas transnacionales mexicanas cada vez más sanguinarias.

¹⁸⁸ Véase: Milenio, “‘Con eso no hay que meterse’: el consejo de Fox a Calderón sobre el ‘narco’”, [en línea], *Milenio*, México, 26 de mayo de 2020, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/vicente-fox-consejo-felipe-calderon-narcotrafico>, [consulta:9 de noviembre de 2021].

CAPÍTULO 3

FELIPE CALDERÓN Y LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO”: CÁRTELES, LOS ESTADOS UNIDOS Y LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

El enemigo no institucional es difuso, relativamente invisible, ajeno a las reglas de confrontaciones de poderes y en cierto sentido indescifrable.

Ana Esther Ceceña

Queremos que México se quite los guantes para pelear contra los cárteles.

Tony Garza

Este es el capítulo principal de la investigación. Luego de analizar las razones por las cuales la DOT, en su espectro del narcotráfico, y los Estados Unidos -su política contra las drogas y los cambios en su agenda de seguridad luego del 11-S- influyeron en el contexto de seguridad en México a inicios del siglo XXI, es momento de abordar dos objetivos más. Es así que en este apartado se pretende exponer la manera en que las transformaciones de la DOT y los Estados Unidos influyeron en la “guerra contra el narcotráfico” durante la administración de Felipe Calderón. Asimismo, se explica la estrategia adoptada por el presidente mexicano, la cual no se puede excluir del análisis de ambas variables.

3.1. Narcotráfico: los cárteles mexicanos

Luego de conceptualizar el término *cártel* y de mencionar someramente algunos de ellos, así como su relevancia en el tema de la investigación, aún falta abordar aquellos que son mexicanos y que fueron los antagonistas en la “guerra contra el narcotráfico” de Calderón.

Algunos ya tenían más de una década de existencia y estaban consolidados, mientras que otros eran de más reciente creación. No obstante, los primeros tienen una historia en común, pues tienen su origen en una misma organización delictiva transnacional.

El ya mencionado y conocido como Cártel de Guadalajara es el antecedente clave. Este se compuso por una red criminal de núcleos familiares y sin líderes preponderantes, aunque Miguel Ángel Félix Gallardo y su grupo más cercano administraron grandes cultivos de amapola y marihuana¹⁸⁹. Actualmente, es conocido como una de los primeros grupos delictivos de grandes capacidades operativas en México. Se fundó a finales de la década de los años 70 como consecuencia indirecta de la “Operación Cóndor”, pues esta propició el “efecto cucaracha”. Guadalajara fue el principal destino de los narcotraficantes desplazados de Sinaloa, entre quienes se encontraban Miguel Ángel Félix Gallardo, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo. El Cártel de Guadalajara operó a partir de un sistema de plazas en Tijuana, Sinaloa y Chihuahua, es decir, asoció a distintos personajes de grupos que operaban en estos estados para traficar sustancias ilícitas a los Estados Unidos.

Miguel Ángel Félix Gallardo modificó la situación del Estado mexicano con respecto al narcotráfico, pero fue capturado en 1989. El cártel al que perteneció, creció con base al tráfico de marihuana y opio, después se consolidó con el envío de cocaína colombiana a Estados Unidos, usando el territorio mexicano como el puente entre ambas naciones. El apodado “Jefe de Jefes” hizo de México un territorio de tránsito para sustancias ilícitas. Fue aprehendido en abril de 1989 como respuesta al asesinato de Enrique “Kiki” Camarena -agente de la DEA que operó en México-, en el que se le acusa de haber participado en 1985¹⁹⁰.

Posterior al arresto, se llevó a cabo un reparto efímero de los territorios donde el Cártel tenía presencia. La superioridad de unos miembros sobre otros terminó con el acuerdo y se volvió a modificar la lista de agrupaciones remanentes del Cártel de Guadalajara; perduró la de Tijuana de los hermanos Arellano Félix, Ciudad Juárez de Rafael Aguilar Guajardo, así como Sinaloa de Joaquín Guzmán Loera “el Chapo” e Ismael “el Mayo” Zambada. Entonces, al

¹⁸⁹ Carlos Pérez Ricart y Jack Pannell, “El cartel de Guadalajara nunca existió”, *op. cit.*

¹⁹⁰ Uriel Blanco, “¿Quién es Miguel Ángel Félix Gallardo, el ‘Jefe de Jefes’?”, [en línea], *CNN*, México, 16 de septiembre de 2022, Dirección URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/16/miguel-angel-felix-gallardo-quien-es-jefe-de-jefes-orix/>, [consulta: 12 de noviembre de 2022]?

comienzo de la administración de Calderón se puede hablar de los siguientes cárteles: el Cártel de Sinaloa (CDS), el Tijuana (CDT), el del Golfo (CDG) y el de Juárez (CDJ). Además, a partir de divisiones dentro de los mismos o meros surgimientos, los Zetas, la Familia Michoacana (FM) y la Organización de los Beltrán Leyva (OBL) o Cártel del Pacífico Sur (CPS) se consolidaron también como cárteles. El mapa del narcotráfico en México estaba dividido por la extensión territorial en donde cada cártel operaba y ejercía su influencia (Imagen 2).

Imagen 2. Zonas de influencia de los cárteles en México (2006)



Fuente: Rodrigo Villegas, “La narcografía de Calderón”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reportes/la-narcografia-de-calderon/>

Cártel de Sinaloa (CDS)

En primer lugar, y sin algún orden jerárquico en específico, está el CDS. Este cártel no tuvo grandes capacidades operativas como el de Tijuana o Juárez después de la desintegración del Cártel de Guadalajara, ya que su principal líder, Joaquín Guzmán Loera, fue capturado por primera ocasión en 1993, como consecuencia indirecta de un enfrentamiento con el CDT. Mientras estuvo en prisión, continuó operando parcialmente pero el liderazgo en el exterior

lo ostentaron Arturo Guzmán Loera, Ramón Laija Serrano y los hermanos Héctor, Alfredo, Carlos y Arturo Beltrán Leyva

Hasta ese momento era un narcotraficante con pocos reflectores. Sin embargo, se convirtió en el más mediático desde 2001, luego de que el 19 de enero se fugó de la prisión de máxima seguridad de Puente Grande, Jalisco, en un carro de lavandería. A partir de la fuga, el CDS comenzó a denominarse la Federación de Sinaloa, en un intento por configurarla de una manera menos centralizada para no depender de un solo personaje; Guzmán Loera, Juan José Esparragoza, conocido como “el Azul”, Ismael Zambada y Arturo Beltrán Leyva se convirtieron en los líderes, cada uno al mando de una fracción del Cártel. Después de todo, entre ellos había un parentesco familiar¹⁹¹. Paralelamente, la relevancia de Joaquín Guzmán Loera aumentó por dos motivos: por el modo en que huyó -pues puso en una posición humillante al gobierno mexicano- y por la transformación que atravesó el grupo cuando estuvo prófugo.

El CDS tuvo un periodo de expansión durante los primeros años del siglo XXI. Felipe Calderón inició su administración el 1 de diciembre de 2006, cuando el Cártel operaba solo en cinco estados mexicanos¹⁹². Al siguiente año, en 2007, ya tenía presencia en Sinaloa, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Nayarit, Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, el entonces Distrito Federal –Ciudad de México, actualmente-, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo¹⁹³. Se trató de la presencia más dominante ejercida por un grupo del narcotráfico en México.

El CDS tiene presencia en distintas naciones. Su alcance geográfico es un factor relevante para comprender su importancia dentro del tráfico de drogas a nivel nacional e internacional, ya que sus cargamentos de cocaína, marihuana, heroína y drogas sintéticas comenzaron a

¹⁹¹ Alberto Nájjar, “Los secretos de la expansión del cartel de Sinaloa”, [en línea], *BBC*, México, 25 de febrero de 2014, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140225_chapo_guzman_secretos_cartel_sinaloa_an, [consulta: 12 de noviembre de 2022].

¹⁹² BBC, “El nuevo mapa del narcotráfico en México”, [en línea], *BBC*, México, 12 de octubre de 2012, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

¹⁹³ Mexico Violence Resource Project, “Mapping Criminal Organizations in Mexico”, [en línea], *México Crime Maps*, Dirección URL: <https://es.mexicocrimemaps.org/national-map>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

tocar tierra en diferentes Estados de América, Europa, Asia y Oceanía. El CDS creció a tal grado que en 2007 fue considerado más poderoso del mundo¹⁹⁴. A su vez, Guzmán Loera se convirtió en el delincuente más buscado por el gobierno de México y de los Estados Unidos.

Otro elemento central para comprender al CDS es la violencia que sus actividades generaron, especialmente los conflictos con otros grupos. Al no haber un monopolio para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, los cárteles iniciaron una disputa por las principales rutas. En este caso, el CDS se enfrentó, en 2004, con el CDJ en Chihuahua y Durango para tener una mayor conexión con la frontera norte de México. Asimismo, sostuvo pugnas con el CDG y los Zetas hasta 2006 por el control de Nuevo Laredo, Tamaulipas, y con el CDT para expandir sus operaciones en Baja California¹⁹⁵. Igualmente, las alianzas –por muy efímeras o débiles que sean, pues se dan con antiguos rivales o con futuras organizaciones enemigas– caracterizan el fenómeno del narcotráfico, por lo que el CDS pactó con el CDG y, en su momento, con el CDT. Como ejemplo de las rupturas está la relación que se mantuvo con la OBL hasta 2008, a pesar de la cercanía, con quien dio inicio una disputa al norte y sur del Estado mexicano.

Cártel de Tijuana (CDT)

También llamado Cártel de los Arellano Félix, es uno de los grupos hegemónicos e históricos en México, debido a su gran relevancia durante los años 90. Una de sus principales características es su conformación familiar; los líderes fueron seis hermanos, Benjamín, Ramón, Rafael, Javier y Eduardo, junto con su hermana Enedina. Otro aspecto es que Miguel Ángel Félix Gallardo es su tío. La ciudad que tiene su nombre, Tijuana, es un territorio que comparte frontera con el estado de California, el motor económico más importante de los Estados Unidos. La geografía fue una ventaja comparativa que le permitió traficar drogas a Los Ángeles, San Diego, Las Vegas, Chicago y Nueva York. Adicionalmente, los arrestos de Guzmán Loera, en 1993, y de Héctor Palma, en 1995, inclinaron la balanza a su favor, ya

¹⁹⁴ Rodrigo Villegas, “La narcografía de Calderón”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reporte/la-narcografia-de-calderon/>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

¹⁹⁵ Insight Crime, “Cartel de Sinaloa”, [en línea], *Insight Crime*, México, 29 de marzo de 2019, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/sinaloa-cartel-perfil/>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

que mantuvieron tensiones con el CDS durante aquellos años. Por lo tanto, dichas capturas permitieron su crecimiento¹⁹⁶.

El CDT, entre otras cuestiones, se ha caracterizado por ser uno de los más violentos en México. Con el propósito de satisfacer la demanda de cocaína, marihuana, heroína y metanfetaminas en los Estados Unidos, Ramón Arellano Félix, el hermano más violento, se encargó de mantener bien armadas y entrenadas a sus fuerzas de seguridad, en las cuales incluyó a mercenarios internacionales como asesores, miembros y entrenadores¹⁹⁷. Tal uso de fuerza se vio reflejado en uno de los primeros conflictos del CDT con el CDS durante los años 90, mismo que representó la primera pugna entre cárteles en México.

El estado de Baja California fue el epicentro del conflicto, mientras que Tijuana se convirtió en una de las ciudades más peligrosas del mundo¹⁹⁸. Luego de extender el combate a Jalisco con el suceso de la discoteca Christine -donde se intentó asesinar a Ramón Arellano Félix- y con el homicidio del cardenal Juan Jesús Posadas en el aeropuerto de Guadalajara -resultado de un ataque que tenía el propósito de quitarle la vida a Guzmán Loera-, fue inevitable no enfocar la atención a lo que sucedía entre ambos cárteles¹⁹⁹. La principal consecuencia fue el ya mencionado arresto del líder del CDS en 1993.

Si bien se trató de un cártel con una gran capacidad durante los años 90, dejó de serlo en los años anteriores al 2006. Ramón Arellano Félix fue asesinado por gente al servicio de “el Mayo” en febrero de 2002 en Mazatlán, Sinaloa. Pocos días más tarde, su hermano Benjamín fue arrestado, por lo que Eduardo y Enedina fueron los sucesores y tomaron el mando del Cártel. Sin embargo, después de los arrestos de Rafael, Javier y Eduardo, el CDT se debilitó, aunque continuó manteniendo la categoría de grupo delictivo de primer nivel para el 2006,

¹⁹⁶ Insight Crime, “Cartel de Tijuana”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de noviembre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-de-tijuana-perfil/>, [consulta: 13 de noviembre de 2022].

¹⁹⁷ Cfr. PBS, *Drug cartels. Arellano-Felix Organization*, [en línea], Página web oficial de la Public Broadcasting Service, Dirección URL: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/etc/arellano.htm>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

¹⁹⁸ Elena Reina, “Prison releases signal the return of Mexico’s drug lords from the 1990s”, [en línea], *El País*, México, 29 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://english.elpais.com/usa/2021-05-29/prison-releases-signal-the-return-of-mexicos-drug-lords-from-the-1990s.html>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

¹⁹⁹ Insight Crime, “Cartel de Sinaloa”, *op. cit.*

operando en los estados mexicanos de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa, así como en otros estadounidenses²⁰⁰. En suma, se trata de un cártel que inició como un negocio familiar, mientras que el elemento central de su característica transnacional es la cercanía con los Estados Unidos.

Cártel de Juárez (CDJ)

Los dos anteriores junto con el CDJ fueron los principales cárteles en México durante muchos años. Este último estuvo bajo el control de Rafael Aguilar Guajardo cuando Ciudad Juárez era una plaza del Cártel de Guadalajara, al igual que luego del arresto de Miguel Ángel Félix Gallardo. El liderazgo cambió pronto, ya que Aguilar Guajardo fue asesinado en 1993 bajo condiciones parcialmente claras. A partir de aquel suceso, Amado Carrillo Fuentes, un hombre cercano a él y sobrino de Ernesto Fonseca Carrillo, tomó el control y el CDJ se posicionó como el mayor traficante de drogas ilícitas a Estados Unidos²⁰¹.

El CDJ es reconocido precisamente por Amado Carrillo Fuentes. Él fue llamado “el señor de los cielos”, debido a su *modus operandi* para traficar las sustancias a los Estados Unidos, en razón de que usó aviones comerciales que trasladaron principalmente cocaína de Colombia a México. Seguidamente, hasta el 70% las drogas eran introducidas al territorio estadounidense por vía terrestre en el corredor entre Ciudad Juárez, Chihuahua, y El Paso, Texas, y mediante un sistema de distribución interno se comercializaban a los estadounidenses²⁰². Dicho método llamó la atención y, junto con el nivel de violencia, poder e importancia que el CDJ obtuvo, Amado Carrillo Fuentes se convirtió en un objetivo primario para las autoridades. Finalmente, en 1997, murió en circunstancias atípicas para un narcotraficante; en medio de una operación quirúrgica para modificar su rostro con el propósito de hacerlo irreconocible y, por tanto, que ya no fuera encontrado.

²⁰⁰ Mexico Violence Resource Project, “Mapping Criminal Organizations in Mexico”, *op. cit.*

²⁰¹ Insight Crime, “Cartel de Juárez”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de noviembre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-de-juarez-perfil/>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

²⁰² Cfr. Alejandro Santos Cid, “Condenado a 28 años de prisión Vicente Carrillo Fuentes, el último gran heredero del Cártel de Juárez”, [en línea], *El País*, México, 14 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2021-09-15/condenado-a-28-anos-de-prision-vicente-carrillo-fuentes-el-ultimo-gran-heredero-del-cartel-de-juarez.html>, [consulta: 13 de noviembre de 2021].

El CDJ experimentó situaciones complicadas. Una de ellas fue la disputa interna por el mando entre los hermanos Carrillo Fuentes -Amado, Vicente y Rodolfo-, la cual se resolvió y el primero se posicionó como el líder. Por otra parte, en 2002, el CDJ estableció una alianza con el CDS y se les dio el nombre de “La Federación”. Dos años más tarde, Guzmán Loera rompió el pacto con el propósito de apoderarse de su ruta de tráfico y vengarse por el asesinato de dos colaboradores cercanos por instrucciones de Rodolfo Carrillo, dando inicio a una de las etapas más violentas hasta el momento entre cárteles en México²⁰³. El CDS logró quedarse con casi toda la zona fronteriza de Chihuahua y desplazó al CDJ de Sinaloa y Guerrero, mientras tanto, la principal ciudad afectada fue Juárez, pues aproximadamente 6,000 personas perdieron la vida y la urbe fue considerada como la más violenta en México²⁰⁴.

Cártel del Golfo (CDG)

Para complementar la lista sobre los principales cárteles en México durante los años 90 y que perduraron hasta la gestión de Calderón, se encuentra el CDG. Se trata de un actor transnacional que tiene sus inicios con el tráfico de una droga lícita en la actualidad, pero ilícita en los Estados Unidos durante los años 20 y 30: el alcohol, específicamente, el whisky. El líder y encargado de esta actividad fue Juan Nepomuceno Guerra, quien posteriormente introdujo al negocio cigarrillos, ropa y autos, entre otros productos²⁰⁵, que cruzaban por la frontera entre el estado de Tamaulipas y Texas, zona estratégica para el narcotráfico y el comercio terrestre bilateral.

El tráfico de drogas proliferó en aquel punto geográfico y la pequeña agrupación de Juan N. Guerra creció exponencialmente. La marihuana y la heroína fueron las primeras sustancias que traficaron. Tiempo después, el sobrino y heredero desde 1984 del negocio de Guerra, Juan García Ábrego, acordó con el Cártel de Cali el suministro de cocaína. Esto representó una gran oportunidad, pues por la tarea de cruzar dicha sustancia a territorio estadounidense conservaría el 50% del producto para su posterior venta, haciendo del CDG una organización

²⁰³ Insight Crime, “Cartel de Juárez”, *op. cit.*

²⁰⁴ BBC, “El nuevo mapa del narcotráfico en México”, *op. cit.*

²⁰⁵ *Cfr.* Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, *op. cit.*, p. 34.

en auge durante los años 80 y 90²⁰⁶. En consecuencia, esto les permitió obtener la capacidad financiera para construir todavía más relaciones de las ya hechas por Juan N. Guerra con gente del sector público mexicano y estadounidense en todos los niveles de gobierno, contando con una gran red de contactos, especialmente, en el noroeste de México²⁰⁷. Sin embargo, esto no impidió el arresto y deportación de Juan García Ábrego a los Estados Unidos en enero de 1996.

Osiel Cárdenas Guillén tomó el mando del CDG. Este personaje no es recordado por heredar un negocio enormemente lucrativo con más de una década en el tráfico de drogas ilícitas en una de las zonas fronterizas más dinámicas de la nación, sino por transformar la manera de operar de la delincuencia organizada en México. Lo anterior lo realizó a partir de la diversificación de las fuentes de ingreso del CDG, apoyándose en el uso generalizado de la violencia. A finales de los años 90, Osiel Cárdenas creó a los Zetas, un grupo de sicarios para apoderarse y eliminar a sus rivales, compuesto inicialmente por 31 ex miembros de élite de las FFAA mexicanas, pertenecientes al Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES).

Los Zetas

El CDG no puede desligarse de los Zetas. Los primeros integrantes de este brazo armado del CDG fueron desertores del ejército mexicano, de modo que tenían una preparación muy diferente al resto de narcotraficantes en aquel momento. Dicho grupo estaba altamente especializado y recibió entrenamiento de gobiernos extranjeros en los Estados Unidos, Israel y otras naciones²⁰⁸. Fue así que el CDG contó con un conjunto de personas que tenían el conocimiento para manejar armamento inaccesible para el resto de cárteles de la época, junto con una capacidad de desplegar operaciones rápidas, además, percibían el tripe de su salario anterior²⁰⁹.

²⁰⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 35-36.

²⁰⁷ Cfr. Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Temas de hoy, 2018, pp. 34-35.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 37.

²⁰⁹ Cfr. Insight Crime, “Cartel del Golfo”, [en línea], *Insight Crime*, México, 30 de octubre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-del-golfo-perfil/>, [consulta: 14 de noviembre de 2021].

Los Zetas fueron controlados por el CDG durante algunos años, pero estaban creando a un monstruo, metafóricamente hablando. Durante este periodo, Osiel Cárdenas fue capaz de extender y consolidar su dominio en Tamaulipas, con énfasis en la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo y el Golfo de México, mientras que otros cárteles observaron la eficacia de tal despliegue de fuerza. Cabe destacar que, en algún momento, los Zetas llegaron a contar con entre 1,000 y 3,000 integrantes, entre ellos, soldados desertores de las fuerzas especiales de élite guatemaltecas llamados kaibiles, que buscaban un mejor salario, así como de soldados, policías y otros criminales²¹⁰.

Debido al aumento de su capacidad operativa y poder, los Zetas comenzaron a independizarse progresivamente del CDG. Enseguida, se involucraron en los asesinatos sanguinarios mencionados anteriormente, asimismo, en el tráfico drogas y de migrantes, el secuestro, la extorsión, la venta ilícita de petróleo y la piratería de discos, por ejemplo²¹¹. Osiel Cárdenas fue arrestado el 14 de marzo de 2003 y, como consecuencia, el CDG perdió influencia, lo cual desencadenó un periodo aún más violento en Tamaulipas porque la Federación de Sinaloa intentó apropiarse de Nuevo Laredo, aprovechando que el principal líder antagonista ya no estaba presente. Otro aspecto que resultó de la captura de Osiel Cárdenas fue la mayor independencia y posterior separación de los Zetas con el CDG²¹².

El CDG y los Zetas, ya en condiciones de igualdad, continuaron unidos por medio de una alianza y recibieron el nombre de “la Compañía”. Sobre su relación con más temas de violencia, esta unión se enfrentó, junto con el CDT y el Cártel del Milenio y desde los primeros años del siglo XXI hasta el 2006, con la Federación de Sinaloa por el dominio de Nuevo Laredo. En este conflicto, ambos bandos formaron alianzas y el narcotráfico en México atravesó una etapa violenta en todo el país; había “un periodo de preparación para las llamadas guerras de cárteles, cuando las principales federaciones criminales aumentaron su capacidad militar, incluso con el apoyo de asesinos extranjeros”²¹³. La Federación contrató a Édgar Valdez Villareal, “la Barbie”, quien creó a los Pelones, su propio brazo armado.

²¹⁰ Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Temas de hoy, 2018, p. 40.

²¹¹ *Ibidem*, p. 41.

²¹² *Cfr. Ibidem*, pp. 42-43.

²¹³ Alberto Nájjar, *cit. pos., ibidem*, p. 44.

“La Compañía” se fragmentó luego del conflicto con la Federación de Sinaloa, pero no se distanciaron. El factor que detonó la separación fue la extradición de Osiel Cárdenas a los Estados Unidos en enero de 2007, aunque esto no impidió el acuerdo para compartir la frontera de Tamaulipas. Finalmente, en 2010, los Zetas y el CDG se enfrentaron por el control de ese estado, y el cártel que alguna vez había liderado Juan N. Guerra mantuvo un conflicto con el monstruo de Osiel Cárdenas. Ese mismo año, los Zetas lograron operar en 405 municipios de México, registrando 10,169 homicidios -el DCG en 244 y 6.388, respectivamente-, así como en territorios de Centroamérica, principalmente en Guatemala, valiéndose de una fuerza bruta y sanguinaria que desafió a los cárteles tradicionales para arrebatárles sus territorios²¹⁴.

La Familia Michoacana (FM)

La FM declaró el inicio de su actividad en septiembre de 2006. Sus fundadores son José de Jesús Méndez, “el Chango Méndez”, y el ya fallecido Nazario Moreno Gonzáles, “el Chayo”. Se trató de un cártel que se presentó por medio de un evento dantesco: el 7 de septiembre de ese año arrojaron a la pista de baile del bar Sol y Sombra de Uruapan, Michoacán, cinco cabezas de personas decapitadas. La FM se caracterizó por volverse uno de los cárteles más violentos de México, impulsados por un objetivo primigenio: expulsar a los Zetas de Michoacán, pues era el actor delincencial que dominaba el estado desde 2003. Aunado a lo anterior, la FM convocó a la población adulta para terminar con la inseguridad y los distintos tipos de crímenes violentos, así como con la venta de anfetaminas en el territorio, exhibiéndose como enviados del Señor²¹⁵.

La FM concretó victorias territoriales. Luego de expulsar a los Zetas de Michoacán, se extendió a los estados de Morelos, Guerrero, Guanajuato, Querétaro, Jalisco y el entonces Distrito Federal²¹⁶. Asimismo, construyeron redes transnacionales para la distribución de

²¹⁴ Cfr. Steven Sudley y Viridiana Ríos, “Por qué los Zetas de México se han expandido más rápido que sus rivales”, [en línea], *Insight Crime*, México, 24 de abril de 2013, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/por-que-los-zetas-de-mexico-se-han-expandido-mas-rapido-que-sus-rivales/>, [consulta: 15 de noviembre de 2021].

²¹⁵ Cfr. Alejandro Suverza, “El evangelio según La Familia”, [en línea], *Nexos*, México, 1 de enero de 2009, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=12881>, [consulta: 16 de noviembre de 2021].

²¹⁶ *Insight Crime*, “Familia Michoacana”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de mayo de 2020, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/familia-michoacana-perfil/>, [consulta: 17 de noviembre de 2021].

metanfetamina en Países Bajos, India, China y Bulgaria, también se aliaron con grupos delincuenciales en ciudades de los Estados Unidos como Chicago, Dallas, Los Ángeles y Atlanta²¹⁷. Así como el CDT o el CDJ aprovecharon la ventaja que les otorgaba radicar en las urbes fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez, respectivamente, en Michoacán se ubica el puerto de Lázaro Cárdenas -el más joven de México-, a partir del cual la FM tuvo acceso a cargamentos colombianos de cocaína y precursores químicos de Asia para la producción de metanfetaminas²¹⁸. He aquí el factor geográfico de México por tener costa en el Pacífico.

La FM no es una excepción con respecto al tema de alianzas y enemigos. Contra intuitivamente, el cártel originario de Michoacán trabajó en conjunto con los Zetas para enfrentar a los Valencia -un grupo local- y obtener el control de Michoacán, aunque marcaron su distancia cuando lograron el cometido. Esta relación ayuda a comprender la razón del sanguinario actuar de la FM, ya que adoptaron métodos violentos del brazo armado de Osiel Cárdenas. Posteriormente, la FM se alió con el CDS y el CDG contra su enemigo en común: los Zetas. Otro conflicto se dio contra los Caballeros Templarios, un grupo emanado de la FM que decidió separarse en marzo de 2011, los cuales lograron debilitar severamente al primer cártel de Michoacán. Dicho estado ha sufrido gravemente por los distintos enfrentamientos; por ejemplo, entre 2006 y 2012, la tasa anual de homicidios en Michoacán fue superior a la media nacional²¹⁹.

Organización de los Beltrán Leyva (OBL)

También llamado Cártel del Pacífico Sur, fue una de las organizaciones criminales más violentas y estuvo ligada al CDS. Los cuatro hermanos que lideraron inicialmente la OBL, Héctor, Alfredo, Carlos y Arturo, son o fueron primos de Joaquín Guzmán Loera, con quien también comparten su entidad de nacimiento en Badiraguato, Sinaloa, y con cargos de alto nivel en el CDS. Posteriormente, formaron parte del narcotráfico en México, siendo una facción de dicho cártel que evolucionó en “la Federación”. Arturo Beltrán lideró a grupos de

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Véase: Gabriela Estrada, Diego Hinojosa y Diego Bonilla, “Violencia, sin tregua por años en Michoacán, [en línea], *El Economista*, México, 19 de agosto de 2019, Dirección URL: <https://www.economista.com.mx/politica/Violencia-sin-tregua-por-anos-en-Michoacan-20190818-0082.html>, [consulta: 19 de noviembre de 2021].

personas para apoderarse de rutas de tráfico de droga hacia Estados Unidos para “el Chapo”, no obstante, la OBL abandonó la Federación luego de la captura de Alfredo Beltrán, “el Mochomo”, en 21 de enero de 2008; los demás hermanos sospecharon que su primo había filtrado su paradero a las autoridades, por lo que dieron inicio a un enfrentamiento contra el resto de la Federación de Sinaloa²²⁰.

La OBL fue actor central de la violencia en México, incluso desde antes de la separación ya mencionada. Cuando “la Barbie” creó a los Pelones, Arturo Beltrán lideró a otro grupo llamado los Negros para enfrentar al CDG y los Zetas por la ciudad de Nuevo Laredo, además, dio origen a las Fuerzas Especiales de Arturo, una unidad especial. Luego de la traición de Joaquín Guzmán Loera, la OLB asesinó a su hijo, Edgar Guzmán, y el resultado fue una ola de violencia entre ambos que se multiplicó a partir del ingreso de otros actores delictivos con quienes se aliaron. Por un lado, la OLB trabajó con los Zetas a pesar de su pasado reciente y también buscaron el apoyo del CDJ. Por otro lado, el resto de “la Federación” se mantuvo unida junto con el CDG y la FM. La pugna no fue duradera²²¹.

La OBL se vio rápidamente desgastada por diversas situaciones. Una de las principales razones de su debilitamiento fue la captura que concluyó con la muerte de Arturo Beltrán, el hermano y líder primordial, en diciembre de 2009, como consecuencia de un operativo realizado por las FFAA. Asimismo, durante aquel año, la OLB sufrió múltiples bajas. Si bien Edgar Valdez Villareal trabajó para “la Federación”, luego de su fraccionamiento se mantuvo del lado de los hermanos Beltrán. En 2010, Carlos Beltrán fue detenido, al igual que Edgar Valdez Villareal, aunque este antes se separó de la OLB. Es decir, la pugna tuvo repercusiones severas para su operatividad y los dotó de un perfil con menos atención pública²²².

Su efímera presencia como uno de los cárteles más violentos no impidió que sus operaciones se extendieran en México y los Estados Unidos. La OBL estuvo presente en 10 estados mexicanos: Guerrero, Morelos, Chiapas, Querétaro, Sinaloa, Jalisco, Quintana Roo,

²²⁰ Cfr. Insight Crime, “Organización Beltrán Leyva”, [en línea], *Insight Crime*, México, 3 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/organizacion-beltran-leyva/>, [consulta: 23 de noviembre de 2021].

²²¹ Véase, *ibidem*.

²²² *Ibidem*.

Tamaulipas, Nuevo León y el Estado de México²²³. Igualmente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos los señaló como culpables por adquirir armas de fuego y municiones en su territorio, también por traficar cocaína, marihuana, heroína y metanfetaminas²²⁴.

De tal forma, el sexenio de Felipe Calderón estuvo marcado por la presencia de distintos cárteles que formaron parte o aún siguen operando en el espectro de la DOT. Si bien el número de homicidios por año fue menor durante el gobierno de Fox, en comparación con los de la última década del siglo XX, la manera de los asesinatos y actos violentos se volvió más impactante y sanguinaria con el surgimiento de los Zetas o la FM, aunado a la creciente capacidad de armamento y entrenamiento que poseían. Además, las actividades ilícitas para el acrecentamiento de las ganancias aumentaron; el narcotráfico pasó a ser solo una de ellas, pues el tráfico de armas, de personas, la extorsión y el secuestro, entre otras, incrementaron los niveles de violencia en México.

Otro factor para comprender la situación de inseguridad que atravesaba el Estado mexicano fue la relación que sostuvieron los cárteles durante el mismo periodo de tiempo, principalmente el aspecto de los antagonismos. Específicamente, se debe hacer referencia a los intereses por el control y expansión territorial que caracterizaron su trato. Los enfrentamientos que sostuvieron incidieron en los niveles de violencia en distintas ciudades como Juárez y Nuevo Laredo, por ejemplo. Asimismo, configuraron el mapa del narcotráfico en México, ya que entre ellos se despojaron sus zonas de influencia, por lo que, en 2010, estas cambiaron en comparación con el 2006 (Imagen 3).

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Véase: Gobierno de los Estados Unidos, *Narcotics rewards program: Hector Beltran-Leyva*, [en línea], Página web oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Dirección URL: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/narc/rewards/133311.htm>, [consulta: 24 de noviembre de 2021].

Imagen 3: Zonas de influencia de los cárteles en México (2010)



Fuente: Alberto Nájjar, “Los mapas que muestran los radicales cambios de influencia territorial de los cárteles del narcotráfico en México”, [en línea], *BBC*, México, 11 de julio de 2017, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40576103>

Finalmente, a lo mencionado anteriormente se vuelve a rescatar el punto sobre la igualdad de condiciones entre los cárteles y las autoridades. El número de miembros, el tipo de armamento –factor que se expone a continuación-, la movilidad y el liderazgo que obtuvieron, de acuerdo a John Bailey, fueron suficientes para desafiar e intimidar a los cuerpos de policías municipales y estatales²²⁵. Asimismo, cabe recordar la capacidad financiera de la delincuencia organizada para corromper a la clase política. Por lo tanto, la violencia que azotaba las principales regiones que albergaban los conflictos entre cárteles y las zonas productoras de drogas no pudo ser fácilmente atajada por otras instancias que no fueran las federales. Las autoridades locales fueron completamente rebasadas, paralelamente a los arrestos, capturas y erradicación de la producción de drogas que tuvieron lugar con Fox.

En definitiva, los cambios geográficos anteriormente mencionados no se entienden únicamente por el desenvolvimiento de actividades de la DOT en México, sino que hace falta

²²⁵ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Edición Kindle, Debate, 2014, posición 77.

un elemento central: el actuar del gobierno encabezado por Felipe Calderón. La estrategia del presidente para resolver el problema del narcotráfico contempló el número de homicidios y la forma en que sucedieron, el incremento de otros crímenes y la cada vez menor capacidad de las autoridades locales para solucionar dicha problemática. Con lo desarrollado hasta el momento es posible explicar la estrategia de Calderón contra el narcotráfico, a la vez que se expone la influencia que tuvieron los Estados Unidos en esta, aunque falta dimensionar el aspecto armado de los cárteles.

3.1.1. El poder de fuego de los cárteles: tráfico de armas en la frontera México-Estados Unidos

La arista de las armas es de enorme relevancia para el presente tema. Se trata de un elemento complejo y extenso que merece ser abordado en textos específicos de la materia. Sin embargo, este apartado se enfoca principalmente en las repercusiones de la Prohibición Federal de Armas de Asalto (FAWB, por sus siglas en inglés), la cual estuvo vigente entre 1994 y 2004 en los Estados Unidos. El apartado tiene la función de argumentar la estrecha relación entre el final de dicha medida y la capacidad de armamento de los cárteles mexicanos, que incide en su capacidad de generar violencia, con el propósito de exponer un componente de la influencia indirecta de Estados Unidos en la “guerra contra el narcotráfico” en México.

En primer lugar, los cárteles obtuvieron una gran capacidad de fuego en México, un Estado con leyes estrictas sobre la posesión de armas. La *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos* permite la posesión de armas en el domicilio para proteger la seguridad y en legítima defensa de quien lo habita, mientras se le informe a la SEDENA para su inscripción en el Registro Federal de Armas (artículo 15). Asimismo, la portación de estas se encuentra sujeta a las que están permitidas y en los casos expuesto bajo la condición de informarlo (artículos 9 y 10). Además, el abanico de opciones para adquirir está restringido por la propia Ley, pues algunas son de uso exclusivo de las FFAA y otras están completamente prohibidas (artículo 11)²²⁶.

²²⁶ Véase: Cámara de Diputados, *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, México, Gobierno de México, 1972, pp. 2-4.

En segundo lugar, en México únicamente hay un lugar donde las personas pueden adquirir y registrar legalmente solo un arma, con excepción de deportistas de cacería y tiro o coleccionistas. La Dirección de Comercialización de Armamento y Municiones de la Dirección General de Industria Militar de la SEDENA es en donde directamente se realiza la adquisición de un arma de fuego. El proceso para obtener una es riguroso porque se deben entregar por escrito distintos datos personales; por lógica, los miembros de la delincuencia organizada no lo realizan. Por lo tanto, los grupos delincuenciales las obtienen de otra manera: el tráfico de armas.

Es así que los cárteles ya mencionados obtienen sus armas de forma ilícita, de acuerdo a la Convención de Palermo y la LFDO. La presencia de dichos artefactos mortales en determinado territorio no genera necesariamente violencia, aunque adquiere dimensiones mayúsculas y difíciles de contener en caso de manifestarse²²⁷. Es así que la violencia impulsada por las actividades de los cárteles en México se vincula al mercado con laxas medidas de adquisición de los Estados Unidos, el mayor productor y exportador de armas.

Si bien el total de armas empleadas para realizar actividades ilícitas en México no son fabricadas y adquiridas en los Estados Unidos, existe una relación entre la expiración de la FAWB y el incremento de la violencia en ciertas regiones del territorio mexicano²²⁸. A propósito, la FAWB –firmada por Bill Clinton (1993-2001)- restringió durante 10 años la fabricación, transferencia y posesión de armas semiautomáticas calificadas como útiles para aplicaciones delictivas. Por ejemplo, los famosos rifles de asalto AR-15. Por consiguiente, el fin de la FAWB se reflejó en el incremento de las ventas de armas en los Estados Unidos, salvo en los estados donde había prohibiciones locales como en California²²⁹.

Hay distintas conclusiones sobre el impacto del tráfico de armas de Estados Unidos a México en cuanto al tema de violencia. A partir de 2004, en Arizona, Nuevo México y Texas –tres

²²⁷ Cfr. Luis Astorga, *El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes*, México, IDPC, 2010, p. 1.

²²⁸ Véase: Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce, “Cross-Border Spillover: U.S Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, núm. 3, vol. 107, Estados Unidos, American Political Science Association, agosto de 2013, p. 397.

²²⁹ Redacción Nexos, “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, [en línea], Nexos, México, 30 de agosto de 2011, Dirección URL: <https://redaccion.nexos.com.mx/%C2%BFcual-es-el-impacto-de-la-venta-de-armas-en-estados-unidos-en-la-violencia-en-mexico/>, [consulta: 14 de diciembre de 2021].

de los cuatro estados fronterizos con México- incrementó en total 15% la venta de rifles, mientras que en California –la otra entidad fronteriza- solo 5%²³⁰. No son todas las cifras: en los municipios mexicanos más cercanos a Arizona, Nuevo México y Texas incrementaron en 60% la cantidad de homicidios, comparado con localidades ubicadas a 100 millas –alrededor de 160 kilómetros- de distancia de la frontera; la expiración de la FAWB representó el 21% de los homicidios en los municipios próximos en 2005 y 2006, mientras que los asesinatos con armas significaron el 30% durante el mismo periodo²³¹.

El tráfico de armas entre ambos Estados representa una gran problemática. Los integrantes de los cárteles mencionados fueron vistos empleando distintos tipos de armamento, incluidas armas semiautomáticas. En México se requiere realizar un proceso considerable de papeleo con datos personales para adquirir una sola arma, por el contrario, en Estados Unidos, aunque es diferente en cada estado, el documento más solicitado es simplemente un permiso de conducir, sin una verificación de antecedentes para la compra de más de un arma. Por esta razón, los cárteles suelen contratar a gente para que adquiera las armas por ellos, ya sea en armerías o tianguis. Después de esto, hay diferentes formas de cruzar las armas hacia México, por ejemplo, mediante el “tráfico hormiga” -por partes y luego se vuelven a ensamblar-, lo cual hace complicado controlar el problema, o con la anuencia de autoridades fronterizas, ya que de otra forma resultaría muy complicado.

El tráfico de armas constituye una responsabilidad bilateral. Entre diciembre de 2006 y mayo de 2013 se aseguraron 171,009 armas en México, de ellas se lograron rastrear 91,350 y solo de 34,064 se obtuvo la nacionalidad de origen; 26,315, es decir, el 71%, provinieron principalmente de Florida, Texas, Nuevo México, Arizona y California, en tanto, el 29% provinieron de otras naciones²³². En 2009, instancias como la Agencia de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) estimaron que hasta el 90% de

²³⁰ Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce, “Cross-Border Spillover: U.S Gun Laws and Violence in Mexico”, *op. cit.*, pp. 401-402.

²³¹ *Ibidem*, p. 415.

²³² Juan de Dios Bolaños, *cit. pos.*, Sandra Marina, “Tráfico de armas, problemas complejos y multifactoriales: Sedena”, [en línea], *El Financiero*, México, 26 de junio de 2014, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/trafico-de-armas-problema-complejo-y-multifactorial-sedena/>, [consulta: 15 de diciembre de 2021].

las armas incautadas en México provinieron de los Estados Unidos²³³. Calderón fue consciente de la magnitud del problema, ya que en mayo de 2010 enunció una petición al Congreso estadounidense para una nueva prohibición sobre las armas de asalto. Posteriormente, en julio de 2011, Obama aprobó una regulación que estipula la notificación a la ATF cuando distribuidores de los cuatros estados fronterizos vendan en reiteradas ocasiones rifles semiautomáticos.

En suma, el tráfico de armas de Estados Unidos a México es un fenómeno que coadyuva a entender la violencia en México. Se argumenta que es una manera de influir indirectamente porque dicha problemática se exacerbó luego de la expiración de una restricción del gobierno de los Estados Unidos. Es importante aclarar que no se señala al propio Estado como culpable del tráfico de armas, sino como facilitador de que esto ocurra porque no se imponen medidas de compra más severas, aunque se debe considerar la pugna de intereses entre el sector público y privado, además de las facultades de cada estado y del marco federal correspondiente. En ese caso, la responsabilidad también recae en las empresas estadounidenses que fabrican y distribuyen este tipo de productos de manera negligente, facilitando e incentivando el tráfico de los mismos. Dicho lo anterior, hay aspectos en los que Estados Unidos influyó directamente en el tema que se aborda, aunque antes es propicio explicar la estrategia de Calderón contra el narcotráfico.

3.2. La administración de Felipe Calderón y el combate al narcotráfico: la estrategia de seguridad y los Estados Unidos

El 1 de diciembre de 2006, Felipe Calderón se convirtió en presidente de un Estado con características específicas en materia de seguridad. Jorge Chabat considera las siguientes:

- 1) Control territorial de partes del país por el narcotráfico;
- 2) Una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia;
- 3) Una renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública;
- 4) Un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas anti narco de Fox;

²³³ Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, en: Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, p. 72.

- 5) Un aumento considerable en los niveles de consumo de drogas ilícitas en México²³⁴.

A pesar de esto, Calderón tenía sus propios problemas. El más importante fue la manera tan cuestionable de su victoria en las elecciones del 2 de julio de 2006, ya que venció al segundo lugar -Andrés Manuel López Obrador de la Coalición Por el Bien de Todos, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia- por un margen ínfimo de votos. Incluso tuvieron que pasar casi dos meses para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitiera un dictamen que lo declaró vencedor indiscutible. Así es como México fue gobernado en segunda ocasión por un presidente panista, luego de quizá el proceso electoral más polémico en la historia reciente, el cual se resolvió por un margen de diferencia menor a 1% entre ambos candidatos.

En la campaña electoral, Calderón no se enfocó en el tema del narcotráfico. El interés surgió entre los meses de julio y diciembre de 2006 en el periodo de transición, cuando era presidente electo. Fueron tres factores los que le llevaron a plantear una estrategia de seguridad contra el narcotráfico: 1) La revisión de distintos informes sobre la preocupante expansión de los actores de la delincuencia organizada en territorio mexicano; 2) La reunión, el 4 de octubre, entre Calderón y Álvaro Uribe, presidente de Colombia, donde este último le aconsejó confrontar frontalmente a los cárteles con el apoyo de los Estados Unidos y; 3) El 9 de noviembre, Calderón estuvo en la Casa Blanca y consiguió el respaldo de George W. Bush para atender la problemática del narcotráfico²³⁵.

Ya en el gobierno, Calderón pronunció su primer discurso como presidente en el Auditorio Nacional. Allí afirmó varias ideas sobre el tema de seguridad, entre ellas, que la inseguridad se había vuelto el principal problema de ciudades, estados y regiones enteras de la nación. Una de sus declaraciones más firmes, y que posteriormente repitió en distintas ocasiones, fue: “Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso y por desgracia, vidas humanas [...] esta es una batalla en la que yo

²³⁴ Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, *op. cit.*, pp. 7-8.

²³⁵ Redacción AN/BS, “15 años en guerra”, [en línea], *Aristegui noticias*, México, 5 de diciembre de 2021, Dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/0512/opinion/15-anos-en-guerra/>, [consulta: 6 de diciembre de 2021].

estaré al frente”²³⁶. En suma, perfiló la seguridad como uno de los grandes temas de su administración, al tiempo que se posicionó como el protagonista en busca de solucionar dicha problemática, declarando el inicio del tiempo estratégico que señala Mark Shaw.

Durante sus primeros días en el cargo, Calderón dio inicio al combate frontal contra el narcotráfico. Si bien el presente trabajo no tiene la intención de especificar por qué tomó tal decisión, es imprescindible mencionar que se han presentado dos hipótesis. La primera de ellas, que, por cierto, es la más señalada, versa sobre la falta de legitimidad por su controvertida victoria electoral; Calderón se vio en la necesidad de llevar a cabo acciones que lo redituaran en forma de apoyo para, de esta manera, convertirse en un presidente con respaldo social. En cuanto a la segunda conjetura se alude que Calderón era consciente de dos cuestiones: 1) La situación con respecto al narcotráfico se había vuelto insostenible y; 2) La misma viabilidad del Estado se encontraba en riesgo por las actividades y capacidades de los cárteles de la droga, quienes habían superado a las autoridades locales y, en casos, a las estatales. Alguna de ellas fue más significativa para hacer caso omiso al consejo de Vicente Fox²³⁷.

El tema de seguridad fue primordial en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND)²³⁸ del gobierno de Felipe Calderón, que fue presentado el 31 de mayo de 2007. El documento aborda cinco ejes: Estado de derecho y seguridad; una economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental y; democracia efectiva y política exterior responsable.

En el primero, Estado de derecho y seguridad, es donde menciona el tema del narcotráfico. Se enunció como “una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no solo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por las amenazas que

²³⁶ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, op. cit., p. 21.

²³⁷ Se recomienda el análisis con base en discursos de Calderón, realizado por Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan en el capítulo uno de *La guerra improvisada*, así como la segunda parte de *Historia del narcotráfico en México* de Guillermo Valdés Castellanos -exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante 2006 y 2012- para profundizar en ambos puntos, respectivamente.

²³⁸ El PND es un documento que cada presidente debe presentar durante los primeros seis meses de gobierno. En este se dan a conocer y detallan los problemas, las políticas, las prioridades, las estrategias y las metas de la administración en turno

representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos”²³⁹. Asimismo, se rescata la relevancia del negocio del tráfico de drogas, mientras que la temática de sustancias se aborda desde el enfoque de seguridad y también de salud pública²⁴⁰. De igual forma y luego de contemplar dichas variables, se expresa que “el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance”²⁴¹.

En el apartado del mismo eje hay un pronunciamiento específico sobre la delincuencia organizada: el 1.4. Este expone que:

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional²⁴².

Hasta este punto, el PND de Calderón plasmó las características ya mencionadas sobre el narcotráfico en México. Uno de los aspectos más relevantes es la alusión a las FFAA como colaboradoras para resolver el problema, en tanto, se expresa que: 1) Hay una necesidad de aplicar la fuerza del Estado para recuperar los espacios en manos de la delincuencia para lograr erradicar plantíos de drogas naturales e interceptar cargamentos por tierra, mar y aire. Esto con el apoyo de las FFAA en el combate a la delincuencia organizada; 2) Coordinación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno para combatir el narcomenudeo, es decir, el comercio de drogas en pequeña escala; 3) Alcanzar estándares internacionales para prevenir

²³⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Gobierno de México, 2007, p. 46.

²⁴⁰ Véase: *Ibíd.*

²⁴¹ *Ibíd.*

²⁴² *Ibidem*, p. 58.

y combatir el lavado de dinero de procedencia ilícita y; 4) La desarticulación de los actores de la delincuencia organizada, haciendo énfasis en el debilitamiento de sus finanzas²⁴³. Estos cuatro puntos conforman el objetivo ocho del primer eje en el PND, que tiene por título “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”.

Hubo otro documento rector de la estrategia. Calderón le ordenó a su secretario de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Guillermo Galván Galván, la elaboración de un plan en contra de determinados enemigos, es decir, los grupos delincuenciales, el cual se redactó y plasmó en la *Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012*²⁴⁴. El documento no es de acceso público, por lo que se puede recabar poca información. Al respecto, Carlos Fazio menciona lo siguiente sobre la Directiva:

Una suerte de ‘biblia’ militar durante el sexenio calderonista, había que ‘desarrollar esquemas’ de combate contra los ‘blancos’ fijados por el comandante supremo de las fuerzas armadas y actuar con ‘amplia libertad de acción e iniciativa’ y ‘don de mando’ para realizar acciones contundentes contra el enemigo [...] Carente de un ordenamiento legal específico para justificar la salida de las tropas de los cuarteles se equiparon las acciones de los traficantes de drogas con ‘actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos en el territorio nacional’²⁴⁵.

El último documento sobre la estrategia de Calderón en la “guerra contra el narcotráfico” fue *La Secretaría de la Defensa nacional en el combate al narcotráfico*. La SEDENA señaló el inicio de una cruzada contra los cárteles, lo que implicó el rechazo para instancias de negociación porque el plan calificó como misión prioritaria el “aniquilamiento” de los enemigos en todos los frentes²⁴⁶. Asimismo, el combate contra el narcotráfico se volvió de

²⁴³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Gobierno de México, 2007, p. 59.

²⁴⁴ Carlos Fazio, *Estado de emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*, México, Grijalbo, 2016, p. 46.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 46-47.

²⁴⁶ *Cfr. Ibid.*, p. 47.

alta prioridad para las FFAA porque era “una amenaza interna, actual y violenta que afecta el campo político, económico, social y militar”²⁴⁷.

El 23 de enero de 2007, el presidente invitó a organizaciones civiles y empresariales, así como a los poderes Legislativo y Judicial, a todos los gobernadores estatales y algunos presidentes municipales para conformar una cruzada en contra de la delincuencia. La Cruzada Nacional contra la Delincuencia –la tercera en su tipo lanzada por un titular del Poder Ejecutivo, incluyendo a Ernesto Zedillo el 26 de agosto de 1998 y a Fox en enero de 2001– fue desglosada por Calderón y Genaro García Luna, su secretario de Seguridad Pública y quien fue uno de los principales responsables de las medidas contra los cárteles, en Palacio Nacional. Esta consistió esencialmente en la Plataforma México, la cual permitiría la interconexión de las policías del país para su coordinación, así como la consolidación de mecanismos para el intercambio de información con otros Estados que también lidiaban con el asunto de la delincuencia organizada²⁴⁸.

El 7 de marzo de 2008, Calderón presentó otra arista. Ese día dio inicio la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, la cual se debió exponer a finales de enero de 2007 y constó de siete ejes: 1) Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; 2) Prevención del delito y participación ciudadana; 3) Desarrollo institucional; 4) Sistema penitenciario; 5) Combate a la corrupción; 6) Tecnología y; 7) Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil²⁴⁹.

Calderón también integró a la estrategia el lenguaje de guerra. En distintas declaraciones habló de librar una “guerra” contra los cárteles de la droga y los tildó como el “enemigo” o “blanco” a “aniquilar”. Esto es importante en términos de la construcción mental de la población sobre el narcotráfico, ya que:

²⁴⁷ Ignacio Alzaga, *cit. pos.*, *ibid.*

²⁴⁸ CNN, “Calderón lanza red de seguridad”, [en línea], *Expansión*, México, 7 de marzo de 2007, Dirección URL: <https://expansion.mx/actualidad/2007/2/calderon-lanza-red-de-seguridad>, [consulta: 7 de diciembre de 2021].

²⁴⁹ Comisión Nacional de Seguridad, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265, [consulta 7 de diciembre de 2021].

El criminal enfrenta la ley; el enemigo la soberanía. El criminal es un ciudadano, parte de la comunidad política, por lo tanto, goza de la protección que las leyes infringen. El enemigo está situado fuera de la comunidad política y representa una amenaza para esta. Consecuentemente, el no goza de la protección de la ley, ni está bajo la obligación de acatarla. Es más, el enemigo tiene el derecho de resistir la violencia de la comunidad política a la que no pertenece mientras el criminal no²⁵⁰.

El presidente plasmó oralmente una narrativa que posicionó a un “enemigo interno”. Por lo tanto, el gobierno debía enfrentar la problemática con el empleo de las FFAA y, por consiguiente, les dio la libertad de atajar la situación a su conveniencia, justificando su salida sin precedentes de los cuarteles. Cabe recordar que ya estaban involucradas en el tema desde mucho antes, pero no a tal escala. Asimismo, luego de polarizar a la población entre buenos y malos, continuó con declaraciones en las que pedía la unión de los primeros -la población, en general- para una causa en común que los beneficiaba, mientras él lideraba una ofensiva frontal. De esta manera, la primera hipótesis sobre el por qué Calderón inició la “guerra contra el narcotráfico” tiene y cobra más sentido. Entonces, al igual que Nixon, actuó con base en fines políticos.

En cuanto al tema concreto de las drogas, Calderón presentó el programa Limpiemos México exactamente un año después de las elecciones del 2 de julio. Aquel día pero de 2007, el presidente mantuvo un diálogo con estudiantes de secundaria en Nuevo León. Calderón explicó los tres ejes del programa: 1) Erradicar la drogadicción y la delincuencia de las escuelas; 2) Recuperar los espacios públicos para su uso familiar y; 3) Combatir las adicciones y reforzar los programas de prevención. Asimismo, propuso la implementación de pruebas de antidoping a estudiantes que contaran con la aprobación de sus tutores, también incluyó el programa Mochila Segura para verificar que no cargaran armas o drogas en las escuelas²⁵¹. Al mismo tiempo, hizo un llamado a la actuación proactiva, coordinada y

²⁵⁰ Alejandro Madrazo Lajous, “Criminals and enemies? The drug trafficker in Mexico’s Political Imaginary”, *Mexican law review*, núm. 2, vol. 8, México, UNAM, enero-junio de 2016, pp. 55-56. [Traducción propia]

²⁵¹ La Redacción, “Presente Calderón programa de seguridad ‘Limpiemos México’”, [en línea], *Proceso*, México, 3 de julio de 2007, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2007/7/3/presenta-calderon-programa-de-seguridad-limpiemos-mexico-35397.html>, [consulta: 20 de noviembre de 2021].

responsable de los gobiernos municipales, estatales y federal porque todos comparten la responsabilidad.

Al respecto, Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan sostienen que la estrategia contra el narcotráfico de Calderón fue improvisada, a pesar de los documentos, programas y acciones anteriormente citadas. El investigador y la investigadora desarrollan el siguiente argumento:

Hubo eventos, información, virajes ópticos e incluso muchas consecuencias no previstas que obligaron a la administración a reflexionar sobre sí misma y, a veces, a cambiar de rumbo o a insistir doblemente en la ruta escogida [...] sí hubo ciertos eventos que evidenciaron de manera más contundente la necesidad de un cambio de paradigma y que constituyeron parte aguas importantes en el curso de la estrategia. Y aun cuando la necesidad de un cambio de rumbo haya quedado clara, la administración casi siempre respondió de forma equivocada²⁵².

Al inicio de este trabajo se abordó someramente la necesidad de contar con ciertos elementos para la resolución de determinada problemática. Entre estos se mencionaron los conceptos, el diagnóstico, el análisis y los objetivos. Correa-Cabrera y Payan parten de este punto, en tanto que agregan otros componentes:

Tácticas, los posibles obstáculos, los escenarios alternativos, las consecuencias no previstas y, sobre todo, quienes la dirigen están obligados a establecer una serie de marcadores de éxito o de fracaso. Sin esto es difícil saber si se está logrando el objetivo y precisar el momento en que se deben hacer cambios sustanciales o, en última instancia, si se puede decir ‘misión cumplida’ y declarar victoria²⁵³.

Por ejemplo, hay tres signos que demuestran el mal punto de partida de la estrategia, su improvisación y la obstinación por mantenerla sin cambios. En cuanto al primero, se señala el diagnóstico erróneo como resultado del mal entendimiento del problema y la insuficiente *inteligencia*²⁵⁴. Como consecuencia de un mal diagnóstico, los temas de seguridad nacional

²⁵² Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, México, Océano, 2021, pp. 131-132.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 149-150.

²⁵⁴ Por *inteligencia* se entiende “recolectar datos de fuentes muy diversas; revisarlas; validarlas; verificar su oportunidad y pertinencia; sistematizarlas; y, una vez depurada, ver qué nos dice y las posibles implicaciones para un caso, determinando la probabilidad de que algo suceda o no; y sustentarla”.

y seguridad pública fueron sinónimos para Calderón²⁵⁵. Es decir, aquellos que tratan sobre la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y los que tiene la misión de salvaguardar los derechos de las personas, la preservación de las libertades y la paz pública con acciones de prevención, investigación y persecución de delitos y las sanciones de las infracciones administrativas²⁵⁶. Aunque también se señala que intentó convertir los problemas de seguridad nacional, relacionados con el narcotráfico, en cuestiones de seguridad pública.

En segundo lugar, se encuentra el tema de la policía y las FFAA. Una constante en el desarrollo del trabajo ha sido la corrupción de las instituciones públicas, entre ellas se encuentran los cuerpos policiacos. Aunque más adelante se desarrolla este punto, es preciso mencionar que Calderón confió la estrategia contra el narcotráfico a las FFAA porque las policías municipales y estatales no gozaban de credibilidad y confianza, además de la superación de capacidades por parte de los cárteles. Por esta razón, en enero de 2007, semanas después de anunciar la Operación Conjunta Michoacán y de contar con resultados positivos en un corto plazo, expuso la idea de replicar estos operativos como solución a una problemática que apenas había considerado atender entre julio y diciembre de 2006, sin ajustes y análisis previos a los contextos de cada región o estado.

Finalmente, y sobre la obstinación, se debe tener en cuenta a las personas que están detrás de las políticas públicas. Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan consideran a la personalidad de Calderón clave para comprender las razones por las cuales su estrategia se mantuvo prácticamente invariable. El factor humano es importante porque personajes que estuvieron cerca del presidente en su sexenio lo describen como curioso e intelectual, aunque también obstinado, detallista al grado de no examinar el panorama completo, impulsivo e incapaz de considerar puntos de vista ajenos, al grado de ser él mismo su propio asesor²⁵⁷. En suma, la elaboración de políticas es un aspecto técnico y se debe contar con perfil profesional para

Alejandro Hope y Jaime López Aranda, *La mentada estrategia*, México, Senado de la República, 2015, p. 51.

²⁵⁵ Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, op. cit., p. 55.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 31.

²⁵⁷ Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, México, Océano, 2021, pp. 71-75.

elaborarlas, implementarlas, evaluarlas y, en caso de ser necesario, modificarlas. Es así que el factor humano es una variante a considerar, pues es capaz de representar un obstáculo.

Ya en la praxis, la estrategia contra el narcotráfico de Calderón puede clasificarse en tres periodos. El primero de ellos inició el 11 de diciembre de 2006 con el anuncio de la Operación Conjunta Michoacán y finalizó en enero de 2008 con la captura de Alfredo Beltrán Leyva; el segundo fue a partir de enero de 2008 y concluyó el 31 enero de 2010 con la masacre de Villas de Salvárcar y; por último, el tercero se dio enero de 2010 y culminó al finalizar el sexenio de Calderón en 2012²⁵⁸. Cada uno de ellos inició con un suceso que detonó la violencia o uno funesto en el cual la situación demandó una reflexión sobre lo que se estaba haciendo.

La “guerra contra el narcotráfico” inició el 11 de diciembre de 2006, cuando Francisco Ramírez Acuña (2006-2008), el secretario de Gobernación, anunció el Operativo Conjunto Michoacán. El estado natal de Felipe Calderón atravesaba un período grave y especialmente violento como se señaló anteriormente, y aquel día se informó del despliegue de 4,260 efectivos de la SEDENA, 1,054 de la Secretaría de Marina (SEMAR), más de 1,000 policías federales, vehículos terrestres, helicópteros, aviones, lanchas rápidas y binomios caninos, entre otros, para frenar el clima de inseguridad²⁵⁹. No obstante, la escena más recordada del inicio de la “guerra” la protagonizó el presidente días después.

El 3 de enero de 2007 en Apatzingán, Michoacán, Calderón visitó a las FFAA en el cuartel general de la XLIII Zona Militar. Su vestuario acaparó la atención, pues portó una chamarra verde oliva y un gorro que usan los militares llamado quepí para anunciar la ofensiva postergada contra la delincuencia organizada con el inicio del Operativo Conjunto, demandado también por el gobernador del estado, Lázaro Cárdenas Batel. Adicionalmente, hizo énfasis en la unión para lograr el objetivo en común, en el impulso de las campañas de salud y de la educación, así como en lo costoso y doloroso que resultaría²⁶⁰.

²⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 132.

²⁵⁹ Redacción AN/BS, “15 años en guerra”, *op. cit.*

²⁶⁰ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *op. cit.*, pp. 22-23.

La estrategia frontal se replicó en varios estados. El despliegue de fuerza en Michoacán tuvo éxitos rápidos y relativos en cuanto a la disminución de la violencia, de grandes decomisos de drogas y de dinero en efectivo y, como aspecto relevante, ayudó a mejorar la aprobación de Calderón²⁶¹. Lo anterior motivó al presidente a replicar las acciones en otros estados de México sin considerar los contextos específicos de cada uno, ni su aplicabilidad. Para finales de 2007 ya había operativos conjuntos también en Guerrero, Baja California -enfocado en Tijuana- y en la Sierra Madre, que abarcó Chihuahua, Durango y Sinaloa; asimismo, el 1 de enero de 2008 se implementó el Operativo Conjunto Tamaulipas-Nuevo León para ambos estados, pero a finales de 2010 se renombró Operación Noroeste porque se incluyó a San Luis Potosí y Coahuila²⁶². Todos tuvieron la misma lógica, es decir, el despliegue de FFAA.

Como acción adicional, Calderón creó la Policía Federal, a partir de la reestructuración de la Policía Federal Preventiva, en junio de 2009. Esta institución surgió como respuesta al incremento de la violencia vinculada a las actividades de la delincuencia organizada, aunado a sus enfrentamientos con las FFAA, y se compuso por distintas divisiones: fuerzas federales, seguridad regional, gendarmería, antidrogas, secretaría general, científica, investigación y unidad de asuntos internos. Desde luego, sus elementos tuvieron la capacidad de ser desplegados a lo largo del territorio mexicano, en comparación con las policías estatales. Las labores de esta corporación involucran a importantes personas detenidas, decomisos de armas, droga y vehículos, aunque también casos de corrupción, tortura y abuso de poder²⁶³.

Hasta el momento se han abordado los puntos medulares de la estrategia contra el narcotráfico de Calderón. También se expuso la manera en que la DOT influyó en la presente problemática; con la presencia de cárteles en México, los cuales, según la definición esbozada, actúan e impactan de manera transnacional. Sin embargo, aún no se ha desarrollado el rol directo que tuvieron los Estados Unidos en la ofensiva frontal, además de la expansión sin precedentes de la propia “guerra contra las drogas” en México desde 2006 con el enfoque

²⁶¹ Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, op. cit., p. 134.

²⁶² Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015, p. 23

²⁶³ Véase: Nora Muñiz, “Tras 10 años, Policía Federal será desarticulada: ¿cuál es su legado”, [en línea], *Plumas atómicas*, México, 30 de septiembre de 2019, Dirección URL: <https://plumasatomicas.com/noticias/4t/policia-federa-final/>, [consulta: 13 de noviembre de 2022].

dictado por el RICD. Igualmente, si bien se ha mencionado la importancia de la presencia de las FFAA, no se ha expuesto la manera en cómo actuaron. Estas aristas se desarrollan en los siguientes apartados.

3.2.1. La Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida (IM) fue un programa de cooperación en materia de seguridad entre México y los Estados Unidos. Se trata de una forma en la que la nación estadounidense influyó directamente en la “guerra contra el narcotráfico” en México, pues privilegió el enfoque que esta tiene sobre el tema del tráfico de drogas, a pesar de que la IM supuestamente surgió de un acuerdo mutuo entre los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón. Asimismo, se manifiesta el interés de la política exterior estadounidense con base en el principio de la responsabilidad compartida, es decir, dicha problemática impacta y debe ser atendida por los actores a quienes atañe. Sin embargo, la IM, si bien fue resultado de la creciente violencia en México y el incremento del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, se reflejó más como un programa de cooperación vertical.

El proceso de negociación fue complejo. Inició con la visita del presidente Calderón a la Casa Blanca en noviembre de 2006, luego en marzo de 2007 hubo una reunión entre ambos presidentes en Mérida, Yucatán, en la cual se habló sobre el tema del narcotráfico y la necesidad de abordarlo desde una posición conjunta. En agosto del mismo año, Patricia Espinosa, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), hizo público el proceso de negociación entre ambos gobiernos para fortalecer las instituciones de seguridad mexicanas, mencionando una cifra de entre 800 millones y 1,000 millones de dólares, pero sin incluir la participación de las FFAA o asesores militares de Estados Unidos en territorio mexicano, a diferencia del Plan Colombia²⁶⁴. Entre el 6 y 8 de agosto se llevó a cabo la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, un espacio donde se intercambiaron opiniones y se construyó un diálogo entre las instancias legislativas de ambos Estados.

Uno de los retos fue lograr el consentimiento del congreso mexicano. Calderón no consideró al Poder Legislativo como una instancia para acordar la IM, de hecho, los congresistas se

²⁶⁴ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, op. cit. p. 100.

mostraron sorprendidos cuando se enteraron de la elaboración del acuerdo, pues el tema se manejó con un gran hermetismo por parte del presidente, quien no lo considero un acuerdo internacional²⁶⁵. Después del escepticismo inicial, las diversas fuerzas políticas reaccionaron con base en su ideología:

La izquierda radical rechazaba cualquier posibilidad de entablar un acuerdo de estas características por considerarlo injerencista, la derecha (que además está en el gobierno) la aplaudió. Por su parte, los partidos ubicados en el centro-izquierda y la centro-derecha manifestaron estar a favor de la cooperación, pero bajo la guía de una responsabilidad compartida²⁶⁶.

A pesar de las diferencias, hubo consensos. El principal fue el respeto a la soberanía nacional. El resto se centraron en:

a) Retomar el espíritu de la responsabilidad compartida que debería guiar cualquier acuerdo con Estados Unidos en materia de DOT; b) Sensibilizar a sus contrapartes sobre la importancia del apoyo de Estados Unidos y no descalificar la Iniciativa, sino los condicionamientos que se imponían a México; y c) Enfatizar los esfuerzos del país para combatir la producción y el tráfico de drogas, y la importancia de reconocer a la DOT como una amenaza común para ambos países que desafían a las instituciones del Estado y ocasiona daños a ambas sociedades²⁶⁷.

En términos de política exterior, la cooperación bilateral con respecto a la IM se puede considerar un logro. Esta relación se caracteriza por ser vertical, dadas las capacidades de ambos actores, por lo que abunda cierto escepticismo mexicano cuando un aspecto involucra a los Estados Unidos. En cambio, la potencia norteamericana es cuidadosa en el tema antinarcóticos con México por los casos de corrupción institucional. Es así que, en un inicio, la IM se analizó como un acuerdo que coadyuvaría a la dilución de la desconfianza entre

²⁶⁵ Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "La Iniciativa Mérida y el Congreso mexicano", en: Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, p. 60.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 62

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 70-71.

ambos Estados, mientras se esperaban resultados con base en el entendimiento, con pocas fricciones²⁶⁸.

La participación de agentes de la DEA es un punto a considerar, pese a que es una constante en México. La agencia creada por el presidente Nixon ha tenido la misión de controlar, vigilar y reducir la distribución y el consumo de drogas en los Estados Unidos. La presencia de sus agentes permanentes y temporales en territorio mexicano no es reciente, adicionalmente, desde la década de su creación han tenido contacto con instituciones de seguridad en México para el intercambio de información, así como el entrenamiento de personal mexicano. La DEA es un actor central en la política contra las drogas mexicana, y durante la IM tuvo un papel considerable; se crearon dos Oficinas Binacionales de Inteligencia en la Ciudad de México y Monterrey, fungieron en actividades de inteligencia con las FFAA mexicanas, principalmente con la SEMAR, se extendió la presencia de sus agentes y se les permitió usar drones en el cielo mexicano²⁶⁹.

La IM fue anunciada el 22 de octubre de 2007 y el 30 de junio de 2008, el Congreso de Estados Unidos aprobó el presupuesto para el primer año. Extraoficialmente fue conocida como Plan México, aunque se optó por no nombrarla de esta manera, pues se pretendió distanciarla del Plan Colombia, el cual aún no contaba con un balance plenamente positivo. Por último, la IM incluyó a Centroamérica, República Dominicana y Haití en su primera etapa.

La IM tuvo dos fases. En la primera de ellas, la asistencia estadounidense se centró en: 1) Antinarcóticos, seguridad fronteriza y contraterrorismo; 2) Seguridad pública y cumplimiento de la ley; y 3) Construcción de instituciones y Estado de derecho²⁷⁰. El Departamento de Estado mencionó que la IM “dotará quipo y entrenamiento en apoyo a las

²⁶⁸ 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 (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, pp. 33-36.

²⁶⁹ Carlos Pérez Ricart, “¿Qué hace la DEA en México?”, [en línea], *Nexos*, México, 26 de octubre de 2020, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/que-hace-la-dea-en-mexico/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

²⁷⁰ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2017, p. 9 [Traducción propia]

operaciones de aplicación de la ley y asistencia técnica para promover la reforma de largo plazo, supervisión y profesionalización de las agencias de seguridad de nuestros socios”²⁷¹.

El presupuesto es uno de los elementos más llamativos de la IM en su primera fase. Estados Unidos impulsó el programa de cooperación con 1.500 millones de dólares²⁷², mientras que México hizo lo propio con 7.000 millones de dólares²⁷³. Es menester mencionar que el gobierno mexicano no recibió dicha cantidad de dinero en efectivo, sino en valor. El apoyo se materializó en tecnología y equipo como aeronaves de vigilancia, helicópteros, equipamiento para modernizar aviones preexistentes, automóviles brindados y escáneres, unidades móviles de rayos X²⁷⁴. De igual manera, se incluyó el entrenamiento de intercepción en aduanas, sistemas de inspección en instalaciones del servicio postal, sistemas de operación para contar con redes de comunicación seguras, modernización de infraestructura informática en el tema de inteligencia financiera, equipos y programas de computación para la creación de una red en materia de combate a las adicciones y la profesionalización de policías, entre otros²⁷⁵.

El monto total del apoyo estadounidense se dio en distintos momentos. El 30 de julio de 2008 se aprobaron los primeros 400 millones de dólares para México, posteriormente, en marzo de 2009, 300 millones, luego 420 millones en junio del mismo año y, por último, 225.8 millones en 2010²⁷⁶. Las principales instituciones beneficiadas de los recursos fueron la SEDENA y la SEMAR, pues fueron las destinatarias del 60% del apoyo estadounidense²⁷⁷, especialmente para la compra o cesión de helicópteros. En el caso de Centroamérica,

²⁷¹ Gobierno de los Estados Unidos, *Merida Initiative*, [en línea], Página web oficial del Departamento de Estado, Dirección URL: <https://2001-2009.state.gov/p/inl/merida/index.htm>, [consulta: 23 de mayo de 2022]. [Traducción propia]

²⁷² Congressional Research Service, *U.S.- Mexico Security Cooperation: From the Mérida Initiative to the Bicentennial Framework*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2022, p. 1.

²⁷³ Alma Arámbula Reyes, Gabriel Santos Villarreal y Cándida Bustos Cervantes, *Iniciativa Mérida. Compendio*, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 3.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 65.

²⁷⁵ *Ídem*.

²⁷⁶ Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Founding and Policy Issues*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2009, pp. 3-6.

²⁷⁷ César Estrada, “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, núm. 3, vol. 2, México, El Colegio de San Luis, enero-junio de 2012, p. 268.

República Dominicana y Haití, se destinaron 60 millones de dólares en 2008, 105 millones en 2009 y 75 millones en 2010²⁷⁸.

Estados Unidos tuvo razones unilaterales para establecer un punto de cooperación como lo fue la IM. Cabe recordar la importancia que adquirieron para el gobierno estadounidense las fronteras con Canadá y México con el fin de garantizar su seguridad y evitar infortunios generados por el terrorismo o, en segunda instancia, la delincuencia organizada. Fue esta última la razón por la cual los Estados Unidos plantearon una nueva fase de la IM, pues fueron los estados fronterizos del norte de México los que experimentaron la violencia más grave como consecuencia de los conflictos entre los cárteles y entre ellos con las FFAA. El gobierno del nuevo presidente Obama se inquietó por el probable alcance de la violencia a ciudades fronterizas estadounidenses. Igualmente, tuvo lugar el “efecto globo” de territorio mexicano hacia América Central, por lo que la situación del narcotráfico estaba lejos de mejorar.

En febrero de 2010, Obama solicitó más recursos para atender el tema de la delincuencia organizada, lo que dio inicio a Mérida II o IM 2.0, la segunda fase de la IM. En esta se separó la cooperación entre México y Centroamérica porque se creó un fondo de apoyo especial para los Estados centroamericanos llamado *Central American Regional Security Initiative*, igualmente se originó el *Caribbean Basin Security* para las Bahamas, República Dominicana, Haití y Jamaica con un valor de 83 millones y 43 millones de dólares para ambos, respectivamente²⁷⁹. Es decir, Mérida II ya no contempló a la región centroamericana en conjunto con México, quien recibió el apoyo estadounidense por 2.800 millones de dólares, de los cuales 1.800 millones se destinaron a las FFAA, entre 2008 y 2013²⁸⁰. A pesar de esto, Obama hizo más hincapié que George W. Bush, a partir de su segundo año de gobierno, en el apoyo y el fortalecimiento de instituciones mexicanas, es decir, encargarse de la corrupción y otras debilidades en lugar de cuestiones técnicas, operativas y de capacitación de las FFAA.

²⁷⁸ Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Founding and Policy Issues*, *op. cit.*, pp. 7-8.

²⁷⁹ Armando Rodríguez Luna, “El combate al Crimen Organizado y la Iniciativa Mérida”, en: Raúl Benítez Manaut, (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, p. 270.

²⁸⁰ Adam Isacson, “La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor”, en: Günther Maihold y Stefan Jost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, p. 98.

La fortaleza del aparato institucional mexicano se situó como la medida del éxito sostenible ante el narcotráfico.

En 2011 se presentaron los objetivos estratégicos entre México y los Estados Unidos para la segunda fase de la IM. Los llamados cuatro pilares son:

- 1) Combatir a las organizaciones del crimen organizado transnacional por medio de inteligencia compartida y operaciones con apego a la ley.
- 2) Institucionalizar el Estado de derecho mientras se protegen los Derechos Humanos por medio de una reforma al sector de justicia, equipo forense y entrenamiento y una reforma a las policías.
- 3) Crear una frontera del siglo XXI mientras se mejora la aplicación de la ley de inmigración.
- 4) Construir comunidades fuertes y resilientes mediante enfoques piloto para atender las causas estructurales de la violencia y reducirla demanda de drogas²⁸¹.

Es preciso realizar un balance de la IM a lo largo de este lapso de tiempo. Los primeros puntos ya se mencionaron: la violencia escaló en estados colindantes con la frontera norte de México y el “efecto globo” se dio hacia Centroamérica en 2010. Como supuestas victorias también están las capturas o muertes de Arturo Beltrán Leyva el 16 de diciembre de 2009 - en la que colaboraron funcionarios de la Embajada de Estados Unidos en México y agentes de la DEA para informar su ubicación-, además de líderes de la FM y los Zetas. En total, 25 de los 37 delincuentes más buscados sufrieron el mismo destino²⁸². Sobre el rol de las policías no hubo cambios, pues las FFAA continuaron al frente de la estrategia de Calderón. Por último, la cantidad de drogas producidas, traficadas y consumidas en México también tiene un balance negativo, aspecto que más adelante se desarrolla.

²⁸¹ Gobierno de los Estados Unidos, *Mexico: Evolution of the Merida Initiative, FY2018-FY2022*, Estados Unidos, Servicio de Investigación del Congreso, 2021, p. 1. [Traducción propia]

²⁸² Davil Saúl Vela, “EPN captura a 93 capos en 2 años; Felipe Calderón, a 25 en 6 años”, [en línea], *El Financiero*, México, 30 de abril de 2015, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/epn-captura-a-93-capos-en-anos-felipe-calderon-a-25-en-anos/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

En suma, la IM tiene un balance negativo, por lo que se adjudican varias críticas. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) menciona algunas: 1) No hubo el apoyo suficiente para una reforma policial y judicial a largo plazo en México; 2) Carece de medidas de rendición de cuentas; 3) Impulsó la participación de las FFAA y no se garantizó el respeto por los Derechos Humanos; 4) La IM no propuso ningún avance para reducir la demanda de drogas ilícitas en los Estados Unidos; 5) Tampoco abordó el tema del tráfico de armas hacia México²⁸³. Otra crítica que se puede añadir es el casi nulo apoyo dirigido a Centroamérica, un corredor relevante para el tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos. Por último, Calderón insistió a Obama para que hiciera esfuerzos por detener el flujo de armas ilícitas, puesto que el tema no se incluyó en el mecanismo de cooperación.

Estrictamente, uno de los momentos más estrechos de cooperación entre México y los Estados Unidos falló con la IM. Mientras el Estado mexicano experimentaba una ola de violencia exacerbada, su vecino del norte trató el tema como parte de su agenda en el hemisferio, pues su concepción de seguridad se extiende por todo el continente americano, y privilegió una resolución frontal, en la cual las FFAA se posicionaron como la panacea. El enfoque incremental se sobrepuso y los demás objetivos pasaron a segundo plano, mientras las drogas ilícitas siguieron llegando a su territorio. Eso sí, las actividades de los cárteles, a pesar de sus divisiones y conflictos, continuaron, aunque algunos líderes dejaron de figurar en el panorama como resultado de la *kingpin strategy* que se desarrolla a continuación.

3.2.2. La *kingpin strategy*

La *kingpin strategy* ha sido un indicador de éxito a lo largo de la “guerra contra las drogas”, por supuesto, incluyendo la “guerra contra el narcotráfico” en México. Su traducción literal al español es “estrategia del capo/líder”; sus asociaciones directas son la captura o asesinato de líderes delincuenciales, más conocido como el “descabezamiento de los cárteles”. Por lo tanto, la estrategia se enfoca en el árbol y no en el bosque, es decir, en los delincuentes y no en el fenómeno de la delincuencia. Se trata de un método desarrollado por Roberto Nieves,

²⁸³ WOLA, “La Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica”, [en línea], Página web oficial de Washington Office on Latin America, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <https://www.wola.org/es/2008/03/la-iniciativa-merida-y-la-seguridad-ciudadana-en-mexico-y-centroamerica/>, [23 de diciembre de 2021].

personal de la DEA, en 1992 -a pesar de que ya se empleaba desde los años 80-, momento en el cual los Estados Unidos buscaron frenar a los Cárteles de Medellín y Cali en Colombia. Su hipótesis fue simple: los grupos delictivos dedicados al narcotráfico están integrados verticalmente, por lo tanto, si se elimina a los líderes, las propias organizaciones se debilitan y así disminuye el tráfico de drogas ilícitas a territorio estadounidense²⁸⁴.

La *kingpin strategy* fue exportada por la DEA. El programa Unidades de Investigación Sensibles (SIU, por sus siglas en inglés) fue creado en 1996 con el propósito de instruir a fuerzas de seguridad aliadas con la DEA en el extranjero, mientras que la primera unidad SIU entró en funciones en México durante 1997 en la Procuraduría General de la República (PGR)²⁸⁵. Es así que la DEA ha promovido acciones en contra de los líderes de cárteles y demás organizaciones dedicadas al tráfico de drogas. Adicionalmente, hay testimonios sobre el convencimiento del gobierno estadounidense sobre el mexicano para que este fuera el enfoque principal en la problemática de seguridad vinculada con el narcotráfico desde el gobierno de Fox, impulsado con mayor vigor en la IM con Obama²⁸⁶.

La materialización de esta estrategia se observa en las recompensas ofrecidas por el gobierno a cambio de información que permita la captura o el asesinato de los líderes delincuenciales. Como ejemplo está la lista de las personas más buscadas de la DEA. En el caso de Calderón, durante su sexenio se ofrecieron 915 millones de pesos en el marco del Programa de Recompensas de la PGR, el cual tiene su origen en 2006, para detener a 37 líderes de la delincuencia organizada²⁸⁷. Debido a que los Zetas irrumpieron con gran violencia a su paso, el gobierno dio prioridad a 15 de sus integrantes con 210 millones de pesos²⁸⁸. Básicamente, se le pone precio a su vida.

²⁸⁴ Cfr. Carlos Pérez Ricart, “La *Kingpin Strategy*: ¿qué es y cómo llegó a México?”, [en línea], Nexos, México, 21 de octubre de 2019, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/la-kingpin-strategy-que-es-y-como-llego-a-mexico/>, [consulta: 24 de diciembre de 2021].

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ Guadalupe Correa-Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, *op. cit.*, p. 187.

²⁸⁷ Rubén Mosso, “Calderón ofreció 915 mdp por 37 líderes del ‘narco’”, [en línea], *Milenio*, México, 19 de abril de 2014, Dirección URL: <https://www.milenio.com/policia/calderon-ofrecio-915-mdp-37-lideres-narco>, [consulta: 25 de diciembre de 2021].

²⁸⁸ *Ibidem*.

Durante el gobierno de Calderón se detuvieron o abatieron a distintos narcotraficantes. Algunos de los más importantes fueron Alfredo y Arturo Beltrán Leyva en 2008 y 2009, respectivamente, Vicente Zambada Niebla en 2009 –hijo de un líder del CDS, Ismael-, Édgar Valdez en 2010 y Heriberto Lazcano en 2012, uno de los fundadores de los Zetas. En total, y como ya se mencionó, con Calderón se aprehendieron a 25 de los 37 traficantes de droga que el presidente había propuesto. El presidente se congratuló con cada captura, presentándola a manera de logros de su estrategia.

Los resultados de la *kingpin strategy* son engañosos entre resoluciones reales y sostenibles, en comparación con aquellas que tienen fines principalmente mediáticos. En el caso de Colombia, si bien se frenaron a los principales cárteles, otros actores continuaron satisfaciendo al mercado de cocaína estadounidense. Con lo que respecta a México, su balance y efectos serán discutidos en el último capítulo de esta investigación. Mientras tanto es importante rescatar la siguiente aseveración: los Estados Unidos también influyeron de manera directa con la *kingpin strategy* en la “guerra contra el narcotráfico” en México. Finalmente, se debe mencionar el resultado del actuar de las FFAA en el presente objeto de estudio, es decir, retomar el tema de la militarización.

3.3. Militarización de México

En pocas palabras, la estrategia contra el narcotráfico de Calderón, impulsada por los Estados Unidos, se basó en la militarización de México. De acuerdo a las consideraciones expuestas, las FFAA se desplegaron al interior de las fronteras nacionales, tuvieron un rol cada vez más preponderante en la vida pública del Estado, se normalizó su actividad en la vida cotidiana de la población, su foco de atención para la acción se centró en un objetivo interno, también se mejoró y aumentó su armamento y equipo. Asimismo, el tiempo estratégico estuvo presente, pero no se declaró su fin. Por último, también se usó el lenguaje de guerra, aunque desde 2010 Calderón ya no mencionó que se trataba de una “guerra”, sino de una “lucha contra la delincuencia” a manera de esfuerzo por la seguridad pública, lo que coincidió con el énfasis puesto en el carácter integral de la estrategia²⁸⁹.

²⁸⁹ Yadira Gálvez Salvador, “Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, en: Elena Maculan (ed.), *Seguridad internacional en*

Antes de continuar, se considera pertinente realizar una aclaración. Hay una diferencia entre el entendimiento de la militarización como un proceso general -el cual ya se acotó en el primer capítulo- y la militarización de la seguridad pública, por la cual se entiende “la creciente participación directa de los militares en operaciones de naturaleza policial o parapolicial”²⁹⁰; hace referencia a la militarización en su forma directa, de la que ya se comentó, que sucede cuando las FFAA realizan acciones que no les corresponden. Es así que este apartado aborda la diferencia entre la profesión militar y policial, ya que el perfil y entrenamiento de cada una se emplea para distintas funciones de seguridad. Esto resulta útil para la primera acepción de militarización, pues se debe comprender qué suponen las FFAA como fuerza del Estado.

La militarización en México no comenzó el 1 de diciembre de 2006 o con el Operativo Conjunto Michoacán. Como se mencionó anteriormente, las FFAA han participado en campañas antinarcóticos desde los años 40. De hecho, hay dos razones que han sido una constante histórica para que esto suceda: 1) La profunda corrupción e ineficiencia de los cuerpos policíacos e instancias judiciales estatales y federales vinculadas con el narcotráfico y; 2) Las presiones estadounidenses para intensificar y perfeccionar, bajo los términos de su enfoque, el “combate” contra el tráfico de drogas porque es una amenaza a su seguridad nacional²⁹¹.

No obstante, la militarización alcanzó una magnitud no vista anteriormente en México con Calderón. Cuantitativamente, en 2011, durante los momentos más álgidos del narcotráfico en México, el presidente desplegó hasta 52,690 militares²⁹². Cualitativamente, las FFAA también extendieron su presencia a cargos públicos caracterizados por la dirigencia de autoridades civiles como lo son las secretarías de seguridad pública estatales; los titulares, quienes se encargan del diseño y ejecución de la seguridad pública, de 14 de las 32 entidades

un orden mundial en transformación, España, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, 2014, p. 206.

²⁹⁰ Pablo Moloeznik, “Militarización de la seguridad pública en México”, *Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (Insyde)*, núm. 13, México, Insyde, 2006, p. 7.

²⁹¹ José Luis Piñeyro, “Fuerzas Armadas y el combate a las drogas en México: ayer y hoy”, *op. cit.*, p. 160.

²⁹² Manrique Gandaria, “La 4ta despliega más militares que durante la guerra contra narcos”, [en línea], *El Sol de México*, México, 10 de agosto de 2021, Dirección URL: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/la-4t-despliega-mas-militares-que-durante-la-guerra-contra-narcos-7066527.html>, [consulta: 29 de noviembre de 2021].

federativas tuvieron antecedentes castrenses²⁹³. El caso local más comentado sucedió en Ciudad Juárez, donde Julián David Rivera Bretón -militar retirado y quien fuera general de división- asumió la dirección de dicha corporación, sobreponiendo el poder militar sobre el civil.

Hay un punto más a tener en consideración, precisamente sobre el debate inicialmente señalado. Si bien las FFAA no son el elemento medular *per se* del proceso de militarización en los términos ya acordados, vale la pena hacer hincapié en su participación como instituciones -la SEDENA y SEMAR- protagonistas en la administración de Calderón. El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) señaló al narcotráfico como problema de seguridad nacional en 1987, aunque también se abordó someramente la confusión entre las problemáticas que atiende esta categoría con respecto a la seguridad pública en el periodo de tiempo de la presente investigación. Aquí yace una cuestión que permite concebir el panorama completo de la actuación de las FFAA en la “guerra contra el narcotráfico” desde 2006.

En México, la *seguridad nacional* se comprende como:

Las acciones desinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

²⁹³ Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez de Garay, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, núm. 48, vol. 24, México, julio-diciembre de 2012, p. 134.

- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes²⁹⁴.

Como se mencionó, supuestamente parte de la estrategia de Calderón fue convertir un asunto de seguridad nacional en uno de seguridad pública. Esto quiso decir que se priorizaría el empleo de las FFAA para, posteriormente, reemplazarlas con las policías locales y estatales. De esta forma, las corporaciones policiales serían capaces de cumplir plenamente sus funciones. No obstante, dicho planteamiento ha estado presente desde la década de los años 70, bajo el argumento de que “es en ‘apoyo’ a las autoridades y con carácter ‘transitorio’ en tanto se crean (o se recomponen) las instituciones para hacerle frente a esa amenaza”²⁹⁵.

El tiempo ha servido para obtener ciertas conclusiones sobre este tipo de tareas que recaen en las FFAA. Una de ellas ha sido enfatizada por distintas instancias –como la ONU, Amnistía Internacional, WOLA, Human Rights Watch y Open Society Justice Initiative–, quienes concluyen que tener militares patrullando las vías públicas de México favorece a la producción de violaciones a derechos humanos en forma de homicidios, torturas, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias²⁹⁶. A su vez, su letalidad –de acuerdo al índice de letalidad, el cual mide la relación entre personas civiles muertas y heridas– entre 2007 y 2014 alcanzó un índice de 7 en promedio, cuando lo ideal es 0 –una persona muerta por cada persona herida–²⁹⁷.

En otras palabras, mientras más elevado es dicho indicador, hay mayor abuso de fuerza y claramente se observa la diferencia entre policías y FFAA. Entre 2008 y 2011, se calculó que los elementos de la SEDENA, de la SEMAR y de la Policía Federal tuvieron un saldo de 9.1, 17.3 y 2.6 civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos, respectivamente²⁹⁸.

²⁹⁴ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, México, pp. 1-2.

²⁹⁵ Yadira Gálvez Salvador, “Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *op. cit.*, p. 208.

²⁹⁶ Cfr. Daniela Rae, Pablo Ferri y Mónica Gonzáles Islas, *La tropa. Por qué mata un soldado*, México, Aguilar, 2019, pp. 132-133.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 39.

²⁹⁸ Carlos Silva Forné; Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 50, vol. 25, México, FLACSO, 2017, p. 336.

Igualmente, es relevante mencionar que el resultado del índice de letalidad depende de las fuentes que se consideren, pues la prensa suele reportar la existencia de más enfrentamientos armados entre las FFAA y miembros de la delincuencia organizada, en comparación con la SEDENA, por ejemplo. Esto influye en que la cifra resultante sea considerablemente menor.

Yadira Gálvez Salvador, docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, rescata la legalidad de tal actuación militar. A pesar de que resulte controvertido, desde 1996, por medio de la Tesis del Pleno XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96, las FFAA “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles” –en apoyo y subordinadas, no en forma de sustitución–, mientras que “su participación responda a una solicitud fundada y motivada de la autoridad política” estatal o municipal²⁹⁹. A pesar de esto, la también investigadora argumenta que el verdadero problema fue el inexistente marco jurídico que define las actividades de las FFAA en seguridad pública.

Por su parte, el sustento legal que permite a las FFAA atender la situación del narcotráfico se encuentra en documentos oficiales. En México, el presidente tiene la facultad de preservar la seguridad nacional y también tiene a su disposición a las FFAA para la seguridad interior y la defensa exterior del Estado, de acuerdo a la fracción VI del artículo 89 constitucional. Además, los miembros de la SEDENA deben garantizar la seguridad interior, según la fracción II del artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, a la vez que los de la SEMAR, estipulado en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.

En este caso, la seguridad interior no se encuentra definida oficialmente en México. No obstante, se comprende como:

Una categoría intermedia entre seguridad nacional y la seguridad pública, que en algunos países se define como situación de conmoción interior e inestabilidad social y que, aunque preocupante, no reviste todavía la gravedad como para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación y para la cual se dispone de una especie de policía militarizada: las fuerzas de seguridad o fuerzas

²⁹⁹ Yadira Gálvez Salvador, “Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *op. cit.*, p. 219.

intermedias, con lo que se evita empeñar a los militares, y cuyo personal posee ‘estado militar’³⁰⁰.

Pero, ¿cuáles son las diferencias entre un miembro de las FFAA y un policía? Las distinciones son variadas (Cuadro 7), pero se resumen en:

El soldado es instruido para proteger la seguridad del Estado de las amenazas de naciones enemigas, mientras que el policía debe garantizar la seguridad de las personas en la vida cotidiana ante el posible ataque de individuos peligrosos. El policía utiliza el arma una vez que agotó otros recursos, mientras que el soldado se caracteriza por el uso de armas de alto poder de fuego y letalidad en primera instancia³⁰¹.

Cuadro 7. Principales diferencias entre la profesión militar y policial

Soldado	Policía
Compromiso con el Estado.	Compromiso con el ciudadano.
Su ámbito de actuación es la seguridad y defensa nacionales.	Su ámbito de actuación es la seguridad ciudadana.
Se basa en lógica amigo-enemigo y se prepara para hacer la guerra, es decir, el conflicto armado o “política con derramamiento de sangre”.	Su lógica es servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito, para lo cual dosifica el uso de fuerza, incluyendo sistemas de armas no letales.
Se organiza en unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones rigurosamente centralizado.	Actúa en organizaciones menores y en forma más autónoma y descentralizada.
Prefiere la acción estratégica directa.	Privilegia la negociación, conciliación y amigable composición
Cuenta, se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas pesadas, con alto poder de fuego y letalidad	Cuenta, se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas livianas, que deben utilizar como último recurso y medios no letales.
La disciplina militar adiestra al soldado a hacer, colectivamente, formando cuerpo,	La policía rara vez actúa solo, y debe decidirse al adoptar una actitud que no

³⁰⁰ Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez de Garay, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, núm. 48, vol. 24, México, julio-diciembre de 2012, p. 141.

³⁰¹ Daniela Rae, Pablo Ferri y Mónica Gonzáles Islas, *La tropa. Por qué mata un soldado*, op. cit., p. 133.

de una manera automática y obligatoria, lo que le han enseñado en tiempos de paz.	siempre puede estar respaldada por las órdenes generales más amplias y comprensivas, siendo personalmente responsables de sus actos.
Fuente: Elaboración propia con datos de Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez de Garay, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, <i>Frontera Norte</i> , núm. 48, vol. 24, México, julio-diciembre de 2012, pp. 125-126.	

Las FFAA son un factor clave para comprender la historia política de México. El poder militar ha estado presente en la esfera pública de la nación, inclusive con presidentes castrenses, aunque después se subordinó al poder civil por medio de un pacto que les otorga cierta autonomía y otro tipo de beneficios. En el caso del narcotráfico, los elementos de la SEDENA y la SEMAR son quienes por excelencia se han empleado como el medio para atender el desafío de dicha actividad ilícita. A partir de 2006 con los operativos conjuntos y su presencia en cargos públicos, además de los titulares federales de sus respectivas instituciones, el proceso de militarización se impulsó con el lenguaje de guerra y el tiempo estratégico, los cuales incitaron a la acción frontal contra los cárteles, quienes se consideraron como los antagonistas.

La militarización no fue exclusivamente apoyada por México. Por medio de la IM, se estimuló “un proyecto de seguridad hemisférica dirigido por los Estados Unidos de Norte América”³⁰², en el cual ha prevalecido el uso de la fuerza. Calderón mencionó la imperante necesidad de la presencia de militares en las calles, desdibujando los límites entre la seguridad nacional y la pública, aunque el balance final obtenido no acompañó a los resultados que la población necesitaba. Por lo tanto, la influencia de las transformaciones y expansión de los grupos criminales mexicanos, como parte de las dinámicas de la DOT, y de Estados Unidos se debe analizar a partir de la estrategia en donde se buscó solucionar la primera problemática, pero la potencia norteamericana ha promovido el empleo frontal de la fuerza.

A lo largo de este capítulo se expusieron las maneras en la que las transformaciones de la DOT y los Estados Unidos influyeron en la “guerra contra el narcotráfico” iniciada por Felipe

³⁰² Ramón Islas Hernández, “La militarización en México: un modelo hemisférico por la defensa de la seguridad”, en: Javier García Sansano; Eduardo Gonzáles García; Itziar Lago Morales y Ricardo Rubio Sánchez (coords.), *Tiempos oscuros, décadas sin nombre*, España, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, 2014, p. 81.

Calderón. Para 2006 había ciertos grupos delictivos mexicanos que, de acuerdo a la definición que aborda esta investigación, operaban a nivel transnacional y su principal actividad ilícita era el tráfico de drogas, en la que participan banqueros, empresarios, políticos, entre otros, y donde el Estado mexicano es un territorio clave para el desarrollo de esta acción y lo que involucra. Paralelamente, sus operaciones desembocaron en el incremento de la violencia en México, en la cual las armas de origen estadounidense traficadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos tienen relación. Es así que la estrategia del gobierno de Calderón se enfocó en restablecer la seguridad relacionada con el tráfico de sustancias ilícitas, así como en nulificar la presencia de estas en el territorio mexicano, pero resultó en lo que Guillermo Trejo y Sandra Ley consideran una guerra criminal³⁰³; también se llegó a la conclusión de que la situación de violencia en México puede calificarse como un conflicto armado de carácter no internacional de diciembre de 2006 a diciembre de 2017³⁰⁴.

Finalmente, la influencia de los Estados Unidos se observa en el enfoque adoptado en la estrategia del presidente mexicano, bajo un modelo de seguridad hemisférico. El apoyo a través de la IM y la *kingpin strategy* privilegió el modelo incremental, bajo el cual las FFAA fueron las protagonistas. Por medio de los operativos conjuntos, el despliegue de militares en las calles de diversas entidades federativas se hizo la norma, lo cual aumentó aún más la violencia. Esto se discutirá en el siguiente capítulo. Finalmente, de acuerdo a los elementos que se plantearon sobre militarización -despliegue de FFAA dentro o fuera de las fronteras nacionales; el mejoramiento o aumento de su armamento y equipo, su foco de atención en determinado objetivo interno o externo, el rol cada vez más preponderante de los militares en la vida pública del Estado y la normalización de su actividad en la vida cotidiana-, se puede hablar de un México más militarizado que antes.

³⁰³ Véase: Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, op. cit, pp. 360-362.

³⁰⁴ Véase: CMDPDH, “La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 a 2017: ¿Es un conflicto armado no internacional?”, [en línea], CMDPDH, Dirección URL: <https://cmdpdh.org/2022/12/16/la-situacion-de-la-violencia-relacionada-con-las-drogas-en-mexico-del-2006-a-2017-es-un-conflicto-armado-no-internacional-2/>, [consulta: 2 de diciembre de 2022]?

CAPÍTULO 4

DIAGNOSTICO Y REPLANTEAMIENTO: SITUACIÓN DEL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO Y CONSIDERACIONES ALTERNATIVAS PARA MODIFICAR LA ESTRATEGIA

La discusión no es cómo desaparecer el crimen organizado, la discusión es cómo convivimos con él, cómo lo acotamos y lo debilitamos.

Eduardo Guerrero

Si no contamos con una definición de la victoria y no disponemos de estrategia de salida, podríamos estar entrando en un estado de guerra permanente.

Lakoff

En este trabajo quedaría incompleto si no se aborda la situación del narcotráfico en México al finalizar el gobierno de Felipe Calderón, así como explorar alternativas para modificar la estrategia de seguridad. Lo anterior se debe a que ambos puntos abordan las variables centrales de la investigación: la DOT en su modalidad de narcotráfico y el rol de los Estados Unidos. Por lo tanto, el presente capítulo consta de dos objetivos. El primero de ellos es revisar los resultados de la administración de Felipe Calderón en la “guerra contra el narcotráfico”, bajo un marco de análisis delimitado. En segundo lugar, proponer y hacer énfasis en consideraciones alternativas y acciones para replantear la estrategia de seguridad de México, a partir de planteamientos internacionales y nacionales porque el gobierno mexicano también tiene responsabilidades.

4.1. Resultados de la “guerra contra el narcotráfico” de Calderón

En términos generales, la estrategia calderonista tuvo resultados limitados, a pesar de comentarios que pugnan por considerar claroscuros. Por un lado, los propios grupos delictivos se multiplicaron, incrementó la violencia, aumentó la presencia de las drogas ilícitas en México, hubo serios casos de corrupción institucional y se presentaron graves violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, quienes adoptan la segunda postura respaldan su opinión en la captura o asesinato de distintos líderes y miembros de cárteles y demás grupos criminales, lo cual debilitó o fraccionó a algunos actores delictivos en específico.

El sexto informe de gobierno de Felipe Calderón es directo desde un inicio sobre los logros obtenidos a lo largo de su administración en el tema de seguridad. En primer lugar, los logros citados en el documento son los siguientes:

- Bajo el marco de acción de la *kingpin strategy* se “inhabilitaron” a 25 de los 37 presuntos delincuentes más peligrosos de la nación;
- Sobre el delito de privación de la libertad, se liberaron a 7,939 víctimas, se capturaron a 8,597 presuntos secuestradores y se desarticularon a 1,210 grupos;
- Se lograron avances con un nuevo modelo de policía y del Ministerio Público;
- Se atendieron rezagos del sistema penitenciario;
- La Policía Federal se quintuplicó entre 2006 y 2012, pasando de 6,489 a 36,940 elementos;
- Se incrementaron en promedio 119.8% el salario del personal militar de menores ingresos, lo cual disminuyó en promedio 56.3% su desertión;
- Se rescataron 5,000 espacios públicos en 331 municipios de 31 entidades federativas; se creó la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA) para atender a personas que sufrieron distintos delitos;
- Se promulgó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
- Se presume el respeto a los Derechos Humanos;

- México promovió en foros nacionales e internacionales la cooperación internacional para “enfrentar” la delincuencia y la DOT, así como las actividades que involucra;
- Finalmente, se hace hincapié en el incremento sin precedentes de recursos federales durante la administración a la procuración e impartición de justicia, seguridad pública y nacional³⁰⁵.

No obstante, este breve apartado menciona a grandes rasgos los resultados reportados por el gobierno de Felipe Calderón, aunque a continuación se privilegian aquellos con base en las dos categorías principales y consideradas a lo largo del trabajo: el estado de los cárteles y la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en México

4.1.1. Situación de los cárteles mexicanos: la agudización de la violencia

Las críticas a la estrategia de Calderón se resumen, en términos demasiado generales, con la frase de “agitar el avispero”. Independientemente de estar a favor o en contra de las medidas adoptadas, es necesario reconocer los resultados: la ofensiva frontal del gobierno federal contra los cárteles fragmentó, a partir de la captura o asesinato de líderes, y diversificó las actividades de dichos grupos, agravando la violencia. Si uno de los objetivos iniciales fue debilitarlos y convertirlos en bandas criminales con menores capacidades, entonces un balance somero le da la razón parcial a la estrategia. Sin embargo, tal hecho tuvo consecuencias.

En primer lugar, un texto de Laura H. Atuesta y Yocelyn Pérez-Dávila versa sobre las divisiones y uniones de los grupos delictivos. Las autoras identifican cuatro tipos de fragmentaciones que son causadas por: 1) Pérdida de reputación; 2) Mediante facciones heterogéneas; 3) Sucesiones dentro de la misma organización; y 4) Alianzas rotas. De igual forma, hablan de tres tipos de alianzas que buscan: 1) Controlar territorios y obtener protección; 2) Para apuntalar a las facciones debilitadas después de una fragmentación; y 3) Para confrontar a un enemigo en común. Al respecto, Atuesta y Pérez- Dávila mencionan

³⁰⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Sexto informe de gobierno*, México, 2012, pp. 3-5.

que el gobierno influyó en la mayoría de las fragmentaciones y alianzas en México entre 2007 y 2011, pues la aprehensión de los líderes tiende a debilitar a los grupos³⁰⁶.

Se debe tener en cuenta que estos cambios inciden en el incremento de la violencia en dos cuestiones altamente interrelacionadas. Las fragmentaciones tienen como resultado la disputa entre los grupos alguna vez aliados, lo que significa que hay asesinatos. Esto se reflejó luego de las divisiones que tuvo especialmente el CDS con el CDJ (1,922 homicidios), la OBL (337 homicidios) y los Zetas (203 homicidios), por ejemplo³⁰⁷. Por lo tanto, la violencia incrementó, en términos de muertes, cuando tuvieron lugar rompimientos de relaciones entre cárteles, mientras que las alianzas no tuvieron el mismo efecto³⁰⁸. De la misma manera, la tasa de civiles muertos en enfrentamientos entre delincuentes y las FFAA se disparó en más del 2000%³⁰⁹.

A propósito de los homicidios, estos aumentaron en el sexenio de Calderón (Gráfica 2). Con base en lo expuesto hasta el momento, se concluye que si bien los cárteles ya sostenían conflictos que incrementaban la violencia en determinadas zonas de México, el despliegue de las FFAA contra ellos en los operativos regionales agudizó la ola de homicidios, aunque de forma heterogénea en el territorio nacional. Después de todo, los grupos delictivos fueron incentivados a contraatacar³¹⁰.

³⁰⁶ Cfr. Laura H. Atuesta y Yocelyn Samantha Pérez Dávila, "Fragmentation and cooperation: the evolution of organized crime in Mexico", *Trends in Organized Crime*, núm. 21, Estados Unidos, Springer Science+Business Media, 2018, p. 13.

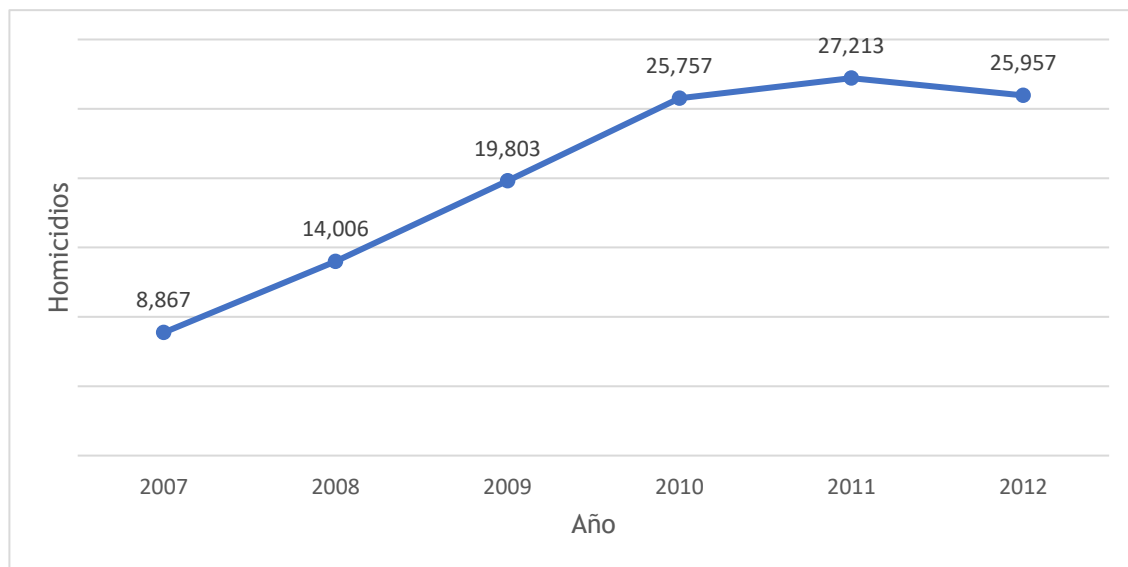
³⁰⁷ *Ibidem*, p. 22.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 23.

³⁰⁹ Arturo Ángel, "Grupos criminales crecieron 900% durante la guerra contra el narco de Calderón", [en línea], *Animal Político*, México, 7 de febrero de 2017, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2017/02/grupos-criminales-aumentaron-900-la-guerra-narco-calderon/>, [consulta: 25 de enero de 2021].

³¹⁰ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, op. cit., p. 228.

Gráfica 2. Homicidios en México durante la administración de Felipe Calderón



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, [en línea], Página web oficial del INEGI, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy

En cuanto al mismo eje de la violencia, es menester dedicarle las próximas líneas. Dicho fenómeno no incrementó abrupta y únicamente en México por los enfrentamientos entre las organizaciones delictivas transnacionales, sino también por la participación de las FFAA mediante los operativos conjuntos. Aunado al índice de letalidad, se ha establecido una correlación directa entre el aumento de la violencia y la presencia de las FFAA: la tasa de homicidios en México venía a la baja entre el 2000 y 2007 -de 19 a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes-, mientras que en 2008 y 2009 se rompió la tendencia y los homicidios aumentaron 50% cada año respecto al anterior y 60% en los estados en los cuales se realizaron los primeros operativos³¹¹. Es decir, el despliegue de elementos militares contribuyó al número de asesinatos totales.

Se trata de un aspecto a resaltar. Posteriormente se menciona a quienes se benefician de la “guerra contra el narcotráfico”, por lo que ahora se consideran a los perjudicados, quienes son los más dañados directamente por esta etapa en México. Durante la administración de

³¹¹ Cfr. Fernando Escalante, *cit. pos.*, Daniela Rea, Pablo Ferri y Mónica Gonzáles Islas, *La tropa. Por qué mata un soldado, op. cit.*, p. 63

Calderón se registraron más de 26,500 personas desaparecidas, al igual que más de 120,000 homicidios³¹². De los asesinatos totales, 70,000 se relacionan directamente con los conflictos entre cárteles y entre estos y las FFAA –cuatro veces más alto que la media de todas las guerras civiles durante la segunda mitad del siglo XX; 17,000³¹³-. Al respecto, las declaraciones de Calderón fueron reprochables, ya que calificó como “daños colaterales” a los civiles que perdieron la vida en estos encuentros, y minimizó los sucesos mientras criminalizaba a la gente involucrada, argumentando que si algo les ocurrió es porque en “algo andaban”³¹⁴.

Sobre la segunda cuestión, las capturas de líderes pueden cambiar los delitos que cometen los grupos afectados. La categoría de cártel implica el alcance transnacional, pero su debilitamiento también supone la pérdida de capacidades en algunos casos, especialmente provocados por las propias disputas o divisiones internas por el liderazgo. En 2007, en México operaban al menos 20 grupos delictivos, entre ellos los cárteles abordados, en tanto que para 2011 se detectaron hasta 200³¹⁵, pero no todos con grandes facultades. Como resultado de su decaimiento, ciertamente perdieron la virtud de operar en el narcotráfico a gran escala, por lo que diversificaron sus actividades ilícitas; disminuyeron la dependencia a las drogas y, paralelamente a los estándares inducidos por los Zetas, se introdujeron en el

³¹² Redacción AN/GS, “Nuestra tragedia humanitaria comenzó en el gobierno de Calderón; ocultó lista de desaparecidos: Corcuera”, *Aristegui noticias*, México, 3 de septiembre de 2020, Dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/0309/mexico/nuestra-tragedia-humanitaria-comenzo-en-el-gobierno-de-calderon-oculto-lista-de-desaparecidos-corcuera/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

³¹³ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, Penguin Random House, México, 2022, p. 26.

³¹⁴ Quizá el caso que mejor ejemplifica uno de los dichos es de la masacre de Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez, Chihuahua, ocurrida el 31 de enero de 2010. Ese día, un comando armado abrió fuego contra adolescentes que estaban reunidos en una fiesta. Calderón, quien se encontraba en Japón, justificó los hechos, criminalizando a las víctimas.

Véase: Marco Antonio López, “Villas de Salvárcar: así se criminalizó a las víctimas de la guerra contra el narco”, [en línea], *La silla rota*, México, 31 de enero de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/especiales-lsr/2017/1/31/villas-de-salvarcar-asi-se-criminalizo-las-victimas-de-la-guerra-contra-el-narco-121789.html>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

Sobre los llamados “daños colaterales”, se deben considerar las consecuencias que enfrentan las personas que lograron sobrevivir.

Véase: Rodrigo Caballero, “<<Daños colaterales>>: las heridas que dejó abiertas Felipe Calderón”, [en línea], *Revolución 3.0*, México, 28 de septiembre de 2015, Dirección URL: <https://revolucion.news/danos-colaterales-las-heridas-que-dejo-abiertas-felipe-calderon-video/>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

³¹⁵ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, op. cit., p. 26.

tráfico de migrantes, la trata de personas, el secuestro, el cobro de piso, la piratería y el robo de combustible, entre otros.

Esto quiere decir que la *kingpin strategy* no es verdaderamente eficiente. A pesar de que tiene una gran funcionalidad mediática, pues las aprehensiones y abatimientos se presentan como grandes resultados ante la sociedad, trae consigo grandes problemas. Las fragmentaciones entre diversos grupos provocan el incremento en el número de asesinatos, además de que también aumenta el espectro de delitos que se comenten, como consecuencia su debilitamiento. Lo anterior provoca la generalización de la violencia que afecta a la sociedad de distintas formas, ya no solo a través de asesinatos.

Sobre los homicidios, es menester hacer una aclaración. La razón para hacerla es la siguiente: como se observó en la gráfica 2 (Homicidios en México durante la administración de Felipe Calderón), a partir de 2012 descendió el número de estos (25,967 homicidios) y se extendió hasta 2014 (20,010 homicidios), aunque desde 2015 repuntaron (20,762 homicidios)³¹⁶. Con las defunciones como métrica de la violencia, es posible argumentar que su disminución respondió a la estrategia de Calderón y que los años inmediatos a su sexenio le dieron la razón. No obstante, las razones concretas se discuten a continuación.

Los motivos de la reducción de homicidios son de diversa índole. Entre estos destacan:

- 1) La sociedad civil y las organizaciones comunitarias encontraron soluciones basadas en un enfoque local (creación de espacios de convivencia juveniles), sin apoyo del gobierno;
- 2) Las FFAA desplegaron dos operaciones novedosas en 2011, Lince Norte y Escorpión, con el propósito de dismantelar las capacidades operativas y logísticas de cárteles presentes, especialmente, los Zetas y el CDG, en los estados con más homicidios; Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí. Estas dieron resultados, porque, a comparación de los demás operativos, se enfocaron en las capacidades operativas y logísticas de los grupos criminales, no en la mera presencia militar ni en la búsqueda de líderes delictivos;

³¹⁶ INEGI, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, op. cit.*

- 3) En las mismas entidades, las autoridades limpiaron policías municipales y estatales infiltradas por la delincuencia organizada, prosiguiendo con la integración de nuevos miembros mejor equipados, entrenados y más profesionales;
- 4) Matizando el actuar de la Federación, el gobierno federal apoyó los esfuerzos de mejoramiento de policías estatales y municipales a finales del sexenio;
- 5) En 2012, se aprobó la legalización de la marihuana en los estados de Colorado y Washington, por lo que se redujo el cultivo ilícito en México. Es decir, los mercados legales desplazaron el negocio de los grupos de la DOT³¹⁷.

En el sexenio de Calderón tuvieron lugar distintas transformaciones en materia de seguridad, otra de ellas es el estado de los cárteles en cuanto al territorio donde tienen presencia (Imagen 4). Algunos de ellos fueron debilitados, mientras que unos no y, como se mencionó, también surgieron nuevos. Por lo tanto, es momento de evaluar brevemente la situación de los cárteles anteriormente abordados.

Imagen 4. Zona de influencia de los cárteles en México (2012)



Fuente: Rodrigo Villegas, “La narcografía de Calderón”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reportes/la-narcografia-de-calderon/>

³¹⁷ Carlos Bravo Regidor y Lucina Melesio, *Cuando la violencia bajó en México*, [episodio de podcast], Un poco de contexto, [consulta: 20 de octubre de 2021].

Por un lado, los más afectados fueron el CDT, el CDJ, el CDG y la FM. En el caso del CDT y el CDJ, ambos perdieron gran parte de su control fronterizo a manos del CDS. Eduardo Arellano Félix fue capturado en 2012 y luego extraditado a los Estados Unidos en 2013, mismo año del asesinato de su hermano Rafael. El liderazgo lo heredó el hijo de Enedina y, más adelante, ella misma. El CDG se debilitó por las intensas fricciones con los Zetas, aunque aún traficaron drogas ilícitas a territorio estadounidense. Por su parte, en 2011, la FM se consideró técnicamente desaparecida porque se reportó la supuesta muerte de Nazario Moreno Gonzáles, líder que oficialmente falleció en 2014. Tras la primera noticia de la muerte, los miembros decidieron disolver el grupo y, posteriormente, surgieron los Caballeros Templarios, con quienes mantuvieron una pugna. La FM aún mantiene una ínfima presencia en Michoacán³¹⁸.

Por otro lado, los que incrementaron sus capacidades e influencia fueron los Zetas, la OBL y el CDS. La muerte de Heriberto Lazcano en 2012 fue un duro golpe para los Zetas, pero el próximo par de años todavía mantuvieron una gran influencia. La violencia que ejercieron les valió para ser la organización delictiva más perseguido por las autoridades y, si bien los primeros líderes han sido frenados, su debilitamiento es cuestionado; por el contrario, se argumenta solo la disminución de su perfil mediático y público, como apunta el análisis de Guadalupe Correa-Cabrera³¹⁹. La OBL nació como facción de la “Federación de Sinaloa” hasta 2008, cuando comenzó a operar de forma independiente. Posteriormente, experimentó un crecimiento mientras enfrentó al CDS y su declive inició hasta 2014, con el arresto de Héctor Beltrán Leyva, el cual terminó con el liderazgo de los hermanos y dejó un vacío de poder³²⁰.

El CDS merece un espacio aparte. Además de que se expandió territorialmente a 17 estados de la República, se estima que tiene presencia propia o considerando alianzas en más de 50 países³²¹, mientras que Joaquín Guzmán Loera se convirtió en el delincuente más buscado

³¹⁸ Insight Crime, “Familia Michoacana”, *op. cit.*

³¹⁹ Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Temas de hoy, 2018, p. 68.

³²⁰ Insight Crime, “Organización Beltrán Leyva”, *op. cit.*

³²¹ Alumudena Barragán y Darinka Rodríguez, “Radiografía del cartel de Sinaloa”, [en línea], *Verne. El País*, México, 22 de octubre de 2019, Dirección URL: https://verne.elpais.com/verne/2019/10/19/mexico/1571438782_185488.html, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

por los gobiernos de México y los Estados Unidos³²². Hay un punto relevante sobre este grupo: en 2019, Genaro García Luna fue arrestado en Dallas, Texas. El secretario de Seguridad Pública durante el gobierno de Calderón es acusado por:

- 1) Conspiración internacional para distribuir internacionalmente cocaína;
- 2) Conspiración para distribuir y poseer premeditadamente cocaína;
- 3) Conspiración para importar cocaína;
- 4) Mentir en 2018 sobre no haber participado o estado implicado en hechos posiblemente constitutivos de algún delito³²³.

Esto no es todo. La Fiscalía del estado de Nueva York también lo acusa de usar su posición para informar al CDS sobre operativos en su contra y no interferir en el trasiego de drogas, a cambio de millones de dólares; el quinto cargo es por pertenecer a una organización criminal³²⁴. En otras palabras, en caso de que García Luna sea declarado culpable, el CDS habría logrado un crecimiento importante de la mano del poder político. De ser así, una vez más se comprueba que la dualidad delincuencia-Estado es una mentira; ambos convergen en la zona gris de la criminalidad, donde participan y le dan forma.

En suma, los resultados de la estrategia con respecto a los cárteles son negativos y van de la mano con el aumento de la violencia. Por un lado, se logró el debilitamiento y atomización de unos, pero surgieron nuevas organizaciones con menores capacidades que continuaron con la tendencia de involucrarse en otro tipo de actos ilícitos, aparte del narcotráfico. Por otro lado, ciertos cárteles aumentaron su influencia. Asimismo, y de la mano de ambas posturas, el sexenio de Calderón se caracterizó por el incremento en el número de homicidios, por lo tanto, en los niveles de violencia. En cambio, aún falta revisar los resultados referentes a las drogas.

³²² BBC, “El nuevo mapa del narcotráfico en México”, *op. cit.*

³²³ Arturo Ángel, “Estos son los 4 cargos por los que está acusado Genaro García Luna en EU”, [en línea], *Animal Político*, México, 10 de diciembre de 2019, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/genaro-garcia-luna-cargos-acusacion-eu-traffic-droga-calderon/>, [consulta: 10 de noviembre de 2021].

³²⁴ Elías Camhaji, “Estados Unidos insiste en los nexos entre García Luna y el cartel de Sinaloa”, [en línea], *El País*, México, 2 de agosto de 2022, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2022-08-02/estados-unidos-insiste-en-los-nexos-entre-garcia-luna-y-el-cartel-de-sinaloa.html>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

4.1.2. Producción, tráfico y consumo de drogas en México

Es turno de revisar los resultados del sexenio calderonista en términos de las actividades relacionadas directamente con las drogas ilícitas. Como se ha expuesto, el gobierno federal se enfocó en los cárteles desde el inicio de la “guerra contra el narcotráfico”. No obstante, se debe tener en consideración que este proceso es la continuación de la “guerra contra las drogas”, impulsada directamente por los Estados Unidos y respaldada internacionalmente por un conjunto de acuerdos que estructuran el RICD. En otras palabras, la campaña militar contra estas sustancias se territorializó abiertamente y sin precedentes en México desde 2006 -como antes sucedió con Colombia-, sin olvidar los intentos históricos por erradicar su presencia en el Estado mexicano. Por consiguiente, es menester reservar un espacio para examinar los resultados en esta área.

En primer lugar, se abordan los opiáceos. El cultivo de adormidera o amapola fue el más elevado a nivel internacional en 2012 con 236,000 hectáreas³²⁵, principalmente por el incremento de su producción en Afganistán y Myanmar. Por su parte, México continuó ocupando la misma posición como el mayor cultivador de adormidera en América, pasando de 3,300 hectáreas en 2005 a 12,000 en 2011 –a falta del dato de 2012-, mientras que registró un pico de hasta 19,500 en 2009³²⁶. Asimismo, la erradicación de adormidera fluctuó poco durante el sexenio de Calderón, aunque en 2006 y 2012 fue de 16,890 y 16,389 hectáreas, respectivamente, cuando en 2005 fue de 21,609³²⁷. En cuanto a su tráfico, en 2011, si bien la producción de heroína en territorio mexicano fue 30 veces mayor que en Colombia, los Estados Unidos reconocieron a la nación andina como su principal proveedora de esta sustancia³²⁸.

A continuación, está la cocaína. Sobre su cultivo sucedió lo contrario con respecto a la adormidera; el arbusto de coca disminuyó una cuarta parte entre 2007 y 2012, registrándose en Colombia, Perú y Bolivia los niveles más bajos desde las primeras estimaciones de 1990³²⁹. México continuó sin figurar en su producción, aunque se mantuvo como el puente

³²⁵ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2013*, Austria, Naciones Unidas, 2013, pp. 54-55.

³²⁶ *Ibidem*, p. 199.

³²⁷ *Ibidem*, p. 202.

³²⁸ *Cfr. Ibidem*, p. 66.

³²⁹ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2014*, Austria, Naciones Unidas, 2014, pp. 75-76.

entre la cocaína colombiana y el mercado de consumo estadounidense. Empero, en dicha ruta mermó la cantidad de la sustancia traficada. Aunado a la reducción de elaboración de cocaína en Colombia, las tareas de represión impidieron el trasiego de grandes cantidades de droga hacia los Estados Unidos³³⁰. Por consiguiente, menos cocaína atravesó México para 2012.

Es momento del cannabis, la droga con más amplia presencia en el mundo. Al ser tan extendida su producción, es complicado obtener cifras que reflejan la totalidad del panorama. Sin embargo, a principios de 2013 se reconoció a México como el segundo territorio con más hectáreas de cultivo y erradicación con 12,000 y 13,340, respectivamente, solo detrás de Afganistán con la misma extensión de producción³³¹. Es decir, el Estado mexicano continuó siendo uno de los mayores cultivadores a nivel mundial, mientras que Estados Unidos, en 2011, reportó un aumento en la disponibilidad de marihuana en su territorio, atribuyéndolo al ascenso sostenido de la oferta en México³³².

Por último, los ETA. Los tipos de drogas que comprenden esta categoría acrecentaron su producción en la región de América del Norte. En 2012, se incautaron 259 laboratorios en México, cuando en 2005 sólo se dismantelaron 34 y, de la misma forma, se decomisaron 44 toneladas en 2012, mientras que en 2008 se frenaron 341 kilogramos³³³. Esto significó un vertiginoso engrosamiento de la producción de ETA en territorio mexicano, recordando que se trafican principalmente a los Estados Unidos. Por eso, la nación estadounidense realizó la mitad de sus incautaciones a lo largo de su frontera sur en 2012, es decir, aproximadamente 15 toneladas provenientes de México –fueron 9,5 en 2008- no llegaron al mercado estadounidense³³⁴. Esto evidencia el aumento del tráfico de ETA.

El aspecto del consumo se reservó hasta este momento. Por un lado, a pesar de que, durante la primera década del siglo XXI, las dos ENA no recopilaron los datos del número de consumidores de opiáceos en México, sí lo hicieron con el resto de sustancias. Se debe tener presente la información previamente expuesta: en 2002, las personas que habían consumido cannabis fueron 2.4 millones y a esta cifra se sumaron 100,000 para 2008. A lo largo de este

³³⁰ *Ibidem*, p. 77.

³³¹ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2013*, op. cit., p. 47.

³³² *Ibidem*, p. 50.

³³³ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2014*, op. cit., pp. 96-98.

³³⁴ *Ibidem*, p. 98.

último año hubo 1.7 millones de personas que probaron la cocaína, mientras que 158,704 habitantes consumieron ETA.

Por otro lado, la ENA más cercana al final del sexenio de Calderón es la del año 2011. Aquella continuó sin considerar la categoría de los opioides. En esta se señala que la tendencia del consumo de cannabis incrementó 1.2%, la de cocaína 0.5% y la de ETA 0.2% con respecto a los resultados del 2008³³⁵. En otras palabras y con base en el contraste con los datos anteriormente expuestos, las tres categorías de drogas mantuvieron un crecimiento ligero pero sostenible de consumo en México durante el periodo de tiempo que aborda esta investigación.

Por su parte, la SEDENA reconoce ciertos logros en su *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. Estos son:

- Disminución del área utilizada para la siembra de enervantes en un 10% (de 34,489 hectáreas de plantíos de marihuana y amapola en 2007 a 16,742 en 2012);
- La erradicación por mano de obra y fumigación de 95,706 hectáreas de marihuana y 82,246 de amapola a lo largo del sexenio;
- Por medio de los servicios de intercepción terrestre se aseguraron más de 9 millones de kilogramos de marihuana, más de 37 mil kilogramos de cocaína, más de 4 mil kilogramos de goma de opio, más de 4 mil kilogramos/litros de heroína, más de 74 mil kilogramos de metanfetamina (cristal), más de 13 millones de pastillas psicotrópicas, 122,989 armas de fuego (49,052 cortas y 73,937 largas), más de 12 millones de cartuchos, 355,964,594 de pesos y 177,828,819 dólares estadounidenses;
- La erradicación e intercepción de sustancias representaron pérdidas de más de 189,109 millones de pesos, frenando la producción de más de 64,315 millones de dosis;
- La supuesta recuperación de espacios secuestrados por los grupos delictivos sin mencionar concretamente cuáles³³⁶;

³³⁵ INPRFM, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, México, INPRFM, 2012, p. 27.

³³⁶ Cfr. SEDENA, *Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Memoria documental. Operaciones contra el narcotráfico*, México, SEDENA, 2012, pp. 103-115.

De esta manera, el segundo enfoque para revisar los resultados del sexenio de Felipe Calderón en cuanto al tema de las drogas, arroja un balance negativo. A pesar de los esfuerzos reportados por la SEDENA, los datos de la UNODC señalan que la producción de adormidera o amapola, de cannabis y de ETA incrementaron en México. Adicionalmente, hay certeza en el aumento del tráfico de marihuana y ETA hacia los Estados Unidos, principalmente. Al final se encuentra el consumo, el cual también se amplió ligera pero sostenidamente entre la población mexicana mayor de 12 años, salvo por la falta de datos sobre opiáceos. En consecuencia y bajo un criterio estricto, la estrategia de Calderón fracasó en el tema concreto de las drogas.

A nivel internacional, y en comparación con el cuadro 3 sobre el consumo mundial de drogas ilícitas, también se observan incrementos. La UNODC estimó las siguientes cantidades de consumidores: en 2013 hubo 16.400 millones de opiáceos, 17.200 millones de cocaína, 177.600 millones de cannabis, 34.400 millones de anfetaminas y 18.800 millones de éxtasis³³⁷. Cabe aclarar que estos datos son las mejores estimaciones, ya que la UNODC también aporta las aproximaciones más conservadoras y las más altas. Por lo tanto, el RICD y la “guerra contra las drogas” no han frenado el uso de estas sustancias, obteniendo resultados contrarios a la disminución de su consumo en México y el resto del mundo.

En suma, el gobierno de Felipe Calderón fracasó en el enfrentamiento contra los cárteles y en la erradicación de drogas del territorio mexicano. Si bien hay más detalles a desarrollar sobre los resultados, las dos categorías revisadas son las esenciales para la realización de esta investigación. En cambio, ya cumplido el primer objetivo del presente capítulo, es momento de transitar en dirección a las consideraciones alternativas y acciones para modificar y replantear la estrategia de seguridad en relación con el fenómeno del narcotráfico.

4.2. Consideraciones alternativas para modificar la estrategia contra el narcotráfico

Los apuntes críticos tienen una doble función. En primer lugar, examinan y -como su adjetivo los califica- critican el orden establecido con el respaldo de argumentos sólidos, dando origen a puntos de vista distintos sobre cómo observar y analizar los temas que abordan. En segundo

³³⁷ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2014*, op. cit., pp. 178-179.

lugar, la crítica también debe estar acompañada por propuestas para dar pie a una construcción nueva de la realidad, la cual es colectiva. Dicho lo anterior, no es raro que los estudios de este tipo carezcan del segundo elemento, empero, esta investigación no pretende quedar incompleta.

En este caso, las consideraciones alternativas consisten en reflexiones sobre cuestiones complejas. Se reconocen las amplias discusiones que evocan, pues pueden resultar demasiado extensas, excediendo el objetivo inicialmente planteado. Las formulaciones no se presentan en forma de políticas públicas concretas con los elementos mencionados en los capítulos 1 y 3, pero se trata de apuntes puntuales para plantearlas. Asimismo, se relacionan con referencia al primer epígrafe de este capítulo: el objetivo no es desaparecer la DOT, sino debilitarla lo más posible. Para que su extinción sea total, la zona gris de la criminalidad debe ser inexistente, pero, dado que es una cuestión muy poco probable, el planteamiento debe ser su acotamiento. De lo contrario, se continuará reproduciendo una guerra permanente, en referencia al segundo epígrafe.

4.2.1. ¿Guerra contra las drogas? Entre el prohibicionismo, la legalización y la regulación

Si la presente situación es sobre debilitar a la DOT, la opción más eficiente es despojarles a los actores involucrados de las ganancias obtenidas con el narcotráfico. Además, la supuesta “guerra contra las drogas” iniciada desde la época de la administración de Nixon, seguida por Calderón, inició por motivaciones políticas, no precisamente para salvaguardar la integridad de la población. De ser así, prevalecería el enfoque de salud, no el de seguridad, el cual le ha servido a los Estados Unidos para satisfacer sus intereses particulares en América y jugar un rol fundamental en la política internacional por medio del RICD. En suma, si históricamente el prohibicionismo no ha logrado extinguir las actividades relacionadas con las drogas, y el panorama a mediano y largo plazo no es alentador, la mejor opción es una postura distinta. Este sería su legalización o regulación.

La literatura sobre la legalización y regulación³³⁸ de las drogas es abundante, así como su discusión. No obstante, en este apartado no se propone abordar todo el debate, sino dar puntos concisos a favor del cambio y, brevemente, los obstáculos que se presentan. Asimismo, es menester aclarar que la sola adopción de dicho enfoque no es suficiente para atender toda la violencia directa que genera la DOT, en conjunto con la estrategia de “mano dura” o frontal en México con el uso de las FFAA, por ejemplo, sino que se requiere un abanico de acciones para una actuación eficaz. Sobre la misma línea, la despenalización del tráfico y el consumo de sustancias son acertados para reconstruir el tejido social, aunque se entiende como un paliativo para la situación que se tienen enfrente³³⁹.

Algunos argumentos se resumen a continuación (Cuadro 8), mismos que no se pueden disociar de la lógica de la “guerra contra las drogas” a nivel internacional, así como de la “guerra contra el narcotráfico” en México. Esto debido a que hay supuestas ventajas sobre el prohibicionismo de las drogas, empero, se presentan ideas que las contrastan y dejan ver que el esquema que rechaza la legalización o regulación de sustancias ilícitas no tiene bases reales para sustentarse.

Cuadro 8. Mitos y realidad de la “guerra contra las drogas”

Mitos	Realidades
1. Las drogas son una amenaza para la sociedad y por eso se declaró la guerra contra el narcotráfico.	La “guerra contra las drogas”, tanto en Estados Unidos como en México, se inició con fines políticos ³⁴⁰ .

³³⁸ La legalización permite realizar una conducta que deja de ser ilícita, por lo que ya no conlleva sanciones. En cambio, la regulación implica el cómo; detalla las normas bajo las cuales una actividad puede llevarse a cabo para que sea legal, es decir, el Estado debe actuar para el establecimiento de pautas, ya sea que se involucre de forma rigurosa o liberal.

³³⁹ Cfr. Oswaldo Zavala, *Los cárteles no existen, op. cit.*, p. 251.

³⁴⁰ Los fines políticos se esgrimieron anteriormente. En el caso de Nixon, criminalizó el consumo de drogas y, tras ello, arremetió contra los participantes de las protestas sociales que se manifestaron por la Guerra de Vietnam y por los derechos civiles de los habitantes de ascendencia africana. Por su parte, Calderón tuvo la intención de obtener mayor apoyo social, luego de las muy cuestionadas elecciones de las que resultó ganador.

<p>2. La clasificación de las drogas en legales e ilegales se basa en evidencia científica.</p>	<p>La clasificación que divide a las drogas en legales e ilegales no se basa en las propiedades farmacológicas de las sustancias. Existen drogas legales como el alcohol y el tabaco que son tan dañinas como otras drogas que arbitrariamente se han declarado ilegales.</p>
<p>3. México tiene un severo problema de adicciones.</p>	<p>En términos proporcionales, y comparando la situación con la de Estados Unidos, México nunca ha tenido problemas significativos de adicciones.</p>
<p>4. El narcotráfico solo se puede combatir con la intervención del ejército.</p>	<p>El involucramiento del ejército y la estrategia de “mano dura” no han conseguido sus objetivos: ni la oferta ni la demanda de drogas han disminuido. Al contrario, estadísticas recientes demuestran que la demanda se ha incrementado.</p>
<p>5. El dinero del narcotráfico se lava en los países del tercer mundo, donde las instituciones son corruptas.</p>	<p>Un estudio reciente demuestra que las instituciones que lavan más dinero de la delincuencia organizada se encuentran en Estados Unidos y Reino Unido³⁴¹. Ambos países son líderes en la guerra global contra el narcotráfico.</p>
<p>6. La “guerra contra las drogas” ayuda a combatir a la delincuencia organizada.</p>	<p>Gracias a que la atención mediática y los recursos económicos se concentran en perseguir narcotraficantes y confiscar estupefacientes, los delitos de trata de personas, tráfico de órganos, tráfico de armas, explotación y pornografía infantil se fortalecen al permanecer al margen de la guerra contra las drogas.</p>
<p>7. Los narcotraficantes son los únicos culpables de la</p>	<p>La violencia del narcotráfico es consecuencia de la interacción de al menos dos actores: los narcotraficantes</p>

³⁴¹ Karina García Reyes se refiere al texto de Mary Alice Young y Michael Woodiwiss, titulado *A world fit for money laundering: the Atlantic alliance's undermining of organized crime control*.

muerte, tortura y desaparición de cientos de miles de personas en México.	y el gobierno [...] En México, organizaciones no gubernamentales y la Comisión de Derechos Humanos han denunciado la práctica sistemática de tortura y abuso de autoridad por parte de policías y militares.
8. La guerra contra el narcotráfico se lanzó para proteger a los ciudadanos.	La violencia que resulta de la persecución a los narcotraficantes ha dejado cientos de miles de muertos y desaparecidos en México [...] Los que se han beneficiado son la industria armamentista y los gobiernos intervencionistas, quienes más que ganar la guerra buscan perpetuarla.
Fuente: Elaboración propia con datos de Karina García Reyes, <i>Morir es un alivio</i> , Planeta, México, 2021, pp. 20-21.	

Algunos puntos más son:

- Cuando dichas sustancias son ilícitas, se vuelven mercancías de alto valor, debido a que la prohibición incrementa su precio. Más aún cuando se tienen que desplazar a través de grandes distancias a lo largo del sistema de comercialización internacional³⁴², a veces en territorios militarizados. Astorga menciona que “sin prohibición no hay tráfico ilícito ni agentes sociales que hagan de éste su forma de vida, sólo intercambio comercial de bienes aceptados por unos e ignorados o rechazados por otros, según múltiples razones de tipo económico, social, cultural, etc”³⁴³.

Aunado a esto, la postura prohibicionista se encuentra lejos de controlar las drogas, al contrario, ha generado un mercado ilícito donde la población consumidora las consigue sin mayor dificultad.

- Cuando su distribución está regulada, las personas consumidoras tienen más garantías sobre la pureza de las drogas, por lo que su ingesta reduce el riesgo, lo cual disminuye los niveles de ganancias de la DOT.

³⁴² Cfr. Mónica Serrano, “La política internacional de control de drogas. ¿Hacia una nueva estrategia?”, *op. cit.*, p. 218.

³⁴³ Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, *op. cit.*, p. 24.

- Los resultados de la criminalización se observan en las sobrepoblaciones de las cárceles estadounidenses y latinoamericanas, además de la tragedia humanitaria por desapariciones, asesinatos y desplazamientos masivos³⁴⁴.

- El RICD ya se encuentra fragmentado. Como señala Chabat:

La legalización de la marihuana para su uso recreativo en el estado de Washington y el de Colorado en 2012, así como el uso médico legal de dicha droga en varios estados de la Unión Americana sugieren que el consenso internacional que pudo haber existido en algún momento sobre el enfoque prohibicionista de las drogas se ha comenzado a debilitar³⁴⁵.

Durante los primeros días de 2021, la marihuana para uso recreativo ya era legal en 11 estados de los Estados Unidos, al igual que en Washington DC., mientras que en Montana, Arizona, Nueva Jersey y Dakota del Sur, la población votó a favor de su legalización para mayores de edad. La marihuana solo sigue prohibida por completo en Wyoming, Kansas y Carolina del Sur, mientras que en el resto ya hay una regulación con fines médicos o recreativos. En el caso de Oregón, por ejemplo, en noviembre de 2020 se despenalizaron las llamadas drogas duras –heroína, LSD y metanfetaminas, entre otras- y ahora la gente ya no será arrestada por poseer cantidades pequeñas de las mismas, sino solo será multada³⁴⁶. Se trata de medidas estatales en las que el gobierno federal no influye, aun así, el máximo defensor del RICD ya no tiene la misma autoridad a nivel multilateral para continuar con la defensa de la postura prohibicionista.

- En consonancia con la fragmentación, el *minilaterlismo*³⁴⁷ se enmarca como opción. En 2012, los gobiernos de Colombia, México y Guatemala entregaron una declaración

³⁴⁴ *Ídem*.

³⁴⁵ Jorge Chabat, “El régimen internacional de control de drogas: ineficacia y resistencia al cambio”, en: Günther Maihold y Stefan Jost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, p. 229.

³⁴⁶ Infobae, “Oregón se convirtió en el primer estado de EEUU en despenalizar las drogas duras”, [en línea], *Infobae*, México, 4 de noviembre de 2020, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/11/04/oregon-se-convirtio-en-el-primer-estado-de-eeuu-en-despenalizar-drogas-duras-como-la-cocaina-y-la-heroina/>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

³⁴⁷ Es un término acuñado por Moisés Naím, y propone la adopción de una postura sobre un tema en particular, para la cual solo se necesita el respaldo de una cantidad mínima de Estados, sin que se

conjunta al secretario general de la ONU, llamando a los demás Estados miembros a evaluar los alcances y limitaciones de la política vigente sobre las drogas³⁴⁸. Este acontecimiento fue el antecedente de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés) de 2016, en la cual se abordaron temas de salud, delincuencia, derechos humanos y amenazas, entre otros. Especialmente, se atendió el asunto de las drogas y aristas para la adopción de políticas alternas al prohibicionismo.

Precisamente, México, Colombia y Guatemala tuvieron un rol preponderante, ya que tomaron la iniciativa de convocar la UNGASS 2016. En ella, el presidente Peña Nieto declaró: “transitemos de la mera prohibición, a una efectiva prevención y una eficaz regulación. Miles de vidas dependen de ello”³⁴⁹. A pesar de las expectativas, los resultados fueron escuetos, pues la sola regulación del cannabis se eludió y el inmovilismo multilateral se perfiló como la conclusión del encuentro.

Es clara la existencia de problemáticas globales que requieren consenso, no obstante, el narcotráfico tiene efectos heterogéneos en las naciones del sistema internacional. Por lo tanto, la adopción de posturas idénticas es un despropósito para la complejidad que la situación representa.

- Tan solo en 2016, los cárteles mexicanos obtuvieron ganancias de entre 1,000 y 2,000 millones de dólares por la venta de marihuana en los Estados Unidos, lo cual representó entre el 15% y 26% de sus ingresos totales³⁵⁰. A lo largo de los años, estos ingresos han disminuido como consecuencia de la legalización en distintas entidades estadounidenses.

requiera el consenso global. De esta manera, las resoluciones se aceleran y se consigue el máximo impacto.

Cfr. Moisés Naím, *cit. pos.*, Juan Carlos Garzón Vergara, “¿El fin del multilateralismo en la política de drogas? Cómo y por qué se rompió el mito”, en: Günther Maihold y Stefan Jost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, p. 269.

³⁴⁸ Cfr. *Ídem*.

³⁴⁹ Enrique Peña Nieto, *cit. pos.*, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS 2016)*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/avisos/238-ungass-2016-la-discusion-a-mas-alto-nivel-del-problema-mundial-de-las-drogas>, [consulta: 15 de mayo de 2022].

³⁵⁰ Senado, *cit. pos.*, Luis Gómez Romero, “Legalización del cannabis en México: un paso para contener la guerra contra las drogas”, [en línea], *The Conversation*, 31 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://theconversation.com/legalizacion-del-cannabis-en-mexico-un-paso-para-contener-la-guerra-contra-las-drogas-159249>, [consulta: 6 de marzo de 2022].

No obstante, dicha cifra revela la importancia del comercio de una sola droga natural para los grupos de la DOT, quienes aprovechan el prohibicionismo para operar en un mercado negro.

Felipe Calderón habló sobre una aparente despenalización del consumo pequeño de drogas. Como antecedente, Vicente Fox también propuso una medida parecida en 2004, la cual fue aprobada por ambas cámaras del Poder Legislativo pero, finalmente, el presidente la vetó por presiones de los Estados Unidos en 2006³⁵¹. Esto para atender el narcomenudeo, haciendo la distinción entre quienes lo llevaban a cabo y quienes eran farmacodependientes. El cambio implicaba reformas en la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, ya que se consideraron dos gramos de marihuana y de opio, así como medio de cocaína, entre otras sustancias, mientras que se incluyó su compra por elementos policíacos encubiertos para investigar delitos de narcomenudeo, además de atribuciones a las entidades federativas para atenderlos³⁵².

La iniciativa de Calderón tuvo el propósito de atender la poca profesionalización de las policías. En este sentido, no se trató de una despenalización de dichas sustancias ilícitas, sino que buscó la supresión de acciones penales cuando una persona porte determinadas cantidades de drogas y, de esta manera, la policía corrupta no pueda sobornar a los consumidores³⁵³. Eso sí, el presidente nunca tuvo en mente la legalización, ya que la consideró perjudicial para la población.

Desde entonces, solo ha habido un par de pasos para alejarse del prohibicionismo en México. El primero es que la marihuana se permite para uso medicinal desde 2017. El segundo ocurrió el 19 noviembre de 2020, cuando el Senado aprobó un texto para regular la marihuana con fines lúdicos. El 10 de marzo de 2021, la Cámara de Diputados dio el visto bueno a la

³⁵¹ Andrea Becerril, Rosa Elvira Vargas y Enrique Méndez, “Admite Presidencia influencia de EU en el veto a la ley sobre drogas”, [en línea], *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2006/05/05/index.php?section=sociedad&article=056n1soc>, [consulta: 10 de mayo de 2022].

³⁵² Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, op. cit., p. 125.

³⁵³ Cfr. Redacción BBC Mundo, “En México ya no es ilegal tener drogas”, [en línea], *BBC*, México, 21 de agosto de 2009, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/08/090821_2158_mexico_posesion_drogas_gm, [consulta: 6 de marzo de 2022].

propuesta con algunas modificaciones, por lo que regresó a los senadores. La aprobación consiste en despenalizar el uso lúdico de esta droga; se acepta la posesión de máximo 28 gramos para consumo personal, al igual que de 8 plantas de cannabis por domicilio para autoconsumo—únicamente mayores de edad- o en conjunto con dos o hasta 20 socios, dando origen a sociedades mercantiles con un límite de 50 plantas³⁵⁴. Para esto se necesitan permisos de autoconsumo, los cuales siguen sin expedirse; el proceso se considera congelado. Aunado a ello, el Senado mantiene pausada la decisión; no hay avances.

En cuanto a los obstáculos, los Estados Unidos no es el único interesado en perpetuar la “guerra contra las drogas”. Igualmente se tienen presentes actores, especialmente privados que lucran con la problemática del narcotráfico y, por ende, es un negocio que es mejor perpetuar. Entre estos se encuentran “ciertas élites políticas, empresas productoras de armas, compañías financieras transnacionales, contratistas de seguridad y el complejo fronterizo de seguridad/militar e industrial, entre otros actores claves nacionales y transnacionales”³⁵⁵. Además, para este apartado, se considera valiosa la aportación de Oswaldo Zavala, quien apunta que los principales beneficiados son empresas transnacionales del sector energético, en alianza con la clase política mexicana, las cuales se apropian y explotan recursos naturales en territorio nacional³⁵⁶.

En conclusión, hay una lista larga de puntos a favor de la legalización y regulación de las drogas ilícitas. Por supuesto que esta postura no es la panacea frente a las actividades de la DOT, pero la experiencia histórica demuestra que el prohibicionismo no ha rendido frutos y, de seguir bajo el mismo esquema, la “guerra contra las drogas” será permanente. Es decir, los actores mencionados continuarán generando ganancias, mientras que el resto de la población seguirá muriendo, siendo desplazada y perdiendo familiares o amigos en Estados donde la problemática del narcotráfico se encuentra exacerbada, tal es el caso de México. Actualmente, distintas naciones se han integrado a la ola de legalización, principalmente con

³⁵⁴ Claudia Sáenz Guzmán, “Cámara de Diputados avala en lo general uso lúdico de la marihuana”, [en línea], *Capital* 21, México, 10 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=13997>, [consulta: 22 de noviembre de 2022].

³⁵⁵ Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, op. cit., p. 144.

³⁵⁶ Cfr. Oswaldo Zavala, *Los cárteles no existen*, op. cit., p. 129.

la marihuana para uso médico o recreativo³⁵⁷, y el camino de la regulación debe considerar mayores estándares para las sustancias con mayor impacto en la salud. Tampoco se trata de permisividad ilimitada. Por último, el debate sobre el cambio de enfoque debe situarse lejos de prejuicios, mitos u opiniones personales, recurriendo a datos científicos desde la salud, no la seguridad; básicamente, entender que las drogas no son sinónimo de la DOT.

4.2.2. La delincuencia organizada transnacional como fenómeno global

Las operaciones de la DOT afectan en intensidades heterogéneas a los Estados del sistema internacional, aunque es una problemática compartida³⁵⁸. Por esta simple razón, las medidas nacionales están lejos de acabar con este negocio global. Si bien los gobiernos deben atender situaciones concretas, relacionadas con la delincuencia común, es necesario considerar la internacionalización de dicho fenómeno y remitirse a las actividades que se enmarcan dentro de la DOT, así como a políticas que consideren el panorama completo. Por lo tanto, la cooperación y la coordinación son primordiales.

La DOT será atendida eficazmente sólo si se comprende su complejidad, a partir precisamente de su carácter transnacional ya implícito pero que suele perderse de vista. Por ejemplo, luego de la implementación de la estrategia de seguridad de Calderón en 2006 con el Operativo Conjunto Michoacán, México se volvió un territorio más arriesgado para las actividades de los traficantes de droga, por lo que los cargamentos de estas sustancias se dirigieron a Centroamérica³⁵⁹. En otras palabras, tuvo nuevamente lugar el “efecto globo”. Las “victorias” parciales de un Estado se han convertido en el problema de otro, tal como

³⁵⁷ Hasta principios del 2021, 40 países habían legalizado el uso medicinal o recreativo de la marihuana, mientras otros se pronuncian por hacerlo.

Véase: Álvaro Merino, “El mapa de la legalización del cannabis en el mundo”, [en línea], *El Orden Mundial*, 11 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-legalizacion-cannabis-mundo/?nab=0>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

³⁵⁸ La principal tesis que diferencia a las naciones que sufren violencia relacionada con el narcotráfico y aquellas que no, apunta a las características de los mismos Estados: de acuerdo a su tipo, su solidez y sus instituciones, junto con el nivel de impunidad, que permiten disuadir y controlar eficazmente a los actores no estatales del uso de la fuerza. En México, la alternancia política rompió con el autoritarismo ejercido hasta entonces y coadyuvó a que la situación escalara.

Cfr. Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015, p. 86.

³⁵⁹ *Cfr.* UNODC, *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment*, Austria, UNODC, 2012, p. 11.

sucedió en Colombia y sus consecuencias en México a finales del siglo XXI, así como este último y los efectos en naciones centroamericanas los últimos años³⁶⁰.

La complejidad incrementa con el establecimiento de relaciones entre organizaciones delictivas extranjeras. Esto es claro con las conexiones construidas entre grupos delictivos latinoamericanos con actores criminales islámicos, japoneses, con la mafia rusa y con las tríadas chinas, con quienes se han involucrado en el tráfico de drogas, armas y personas³⁶¹. Calderón comenzó a hacer hincapié en este elemento hacia el final de su administración, luego de críticas en demasía por sus acciones en materia de seguridad, a través de discursos en los que invocó la necesidad de respuestas multilaterales.

No se trata de una labor sencilla. De hecho, uno de los actores internacionales más capacitados sobre el tema, la propia UNODC, ha admitido que la DOT se encuentra insuficientemente comprendida por la falta de información que existe al respecto, incluidas lagunas de conocimiento sobre mercados ilícitos y sus tendencias³⁶². La Convención de Palermo fue el primer gran intento global para promover la cooperación internacional contra la DOT, pero es relativamente reciente. Incluso, como esfuerzo nacional, México publicó la LFDO un par de años antes, el 7 de noviembre de 1996. Es decir, no se deben esperar o pugnar por milagros inmediatos, sino por políticas serias, eficaces y contextualizadas a las realidades de los distintos miembros estatales del sistema internacional.

Antonio María Acosta, exdirector ejecutivo de la UNODC entre 2002 y 2010, destacó lo siguiente:

- 1) El crimen se ha globalizado y por lo tanto las respuestas centradas en medidas únicamente nacionales son inadecuadas;

³⁶⁰ Cfr. Santamaría, *cit. pos.*, Juan Carlos Garzón Vergara, “La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión”, en: Juan Carlos Garzón y Eric L. Olson (eds.), *La diáspora criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013, pp. 12-13.

³⁶¹ Cfr. Román D. Ortiz, “Guerrillas, terrorists, or criminals? The new face of antistate violence in Latin America”, en: David R. Mares y Arie M Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, Estados Unidos, Routledge, 2016, p. 217.

³⁶² Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *op. cit.*, p. 157.

- 2) Para proteger la soberanía hay que mirar más allá de las fronteras, de ahí que compartir inteligencia transfronteriza y la cooperación para la aplicación de la ley sean esenciales;
- 3) Afectar los mercados ilegales y no solamente a los grupos criminales;
- 4) Hay que reforzar la seguridad y el predominio de la ley;
- 5) Atacar la corrupción y el lavado de dinero;
- 6) Crear filtros adecuados para evitar que los grupos criminales aprovechen las ventajas de la economía abierta y globalizada³⁶³.

Sumado a lo anterior, un primer gran paso es hablar con total franqueza. Para lograr esto, es necesario recordar lo dicho alguna vez por Kofi Annan, exsecretario general de la ONU entre 1997 y 2006, y que ya se ha remarcado con anterioridad. En el prefacio de la Convención de Palermo, él llamó “sociedad incivil” a los integrantes de la delincuencia organizada, siendo muy específico con los terroristas, criminales, traficantes de drogas y tratantes de personas, a quienes vinculó directamente con la intimidación y con el uso de la violencia. Por ende, su antítesis es la sociedad “sociedad civil”; aquella que no es cruel, incluyendo a empresas y partidos políticos³⁶⁴. No obstante, la contundencia discursiva importa; no es una cuestión de personas “incivilizadas” o “civilizadas”, sino de quienes se benefician y a quienes perjudica la dinámica de la DOT, sean Estados o ciertos sectores de la población.

En conclusión, se requieren esfuerzos internacionales que respondan a la complejidad de la DOT. Es cierto que, bajo el marco neorrealista, la cooperación es motivada por la preocupación e interés de los Estados para la maximización de su seguridad, pero la interdependencia contribuye a la creación de medidas que superan la unilateralidad. Es complicado conocer con certeza el nivel de riesgo que puede alcanzar la DOT, pero incluso se han planteado escenarios sobre su hipotética –aunque improbable- adquisición de ADM. Esto quiere decir que en la realidad internacional hay demasiadas posibilidades de que un evento tenga lugar, incluyendo distintas amenazas o riesgos en el sistema internacional, por lo que las alianzas son requeridas en problemáticas compartidas.

³⁶³ *Ibidem*, p. 157.

³⁶⁴ UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, *op. cit.*, p. iii.

4.2.3. Cooperación Estados Unidos-México en el tema de seguridad

En este apartado converge el enfoque neorrealista con las críticas ya apuntadas sobre los efectos de la injerencia estadounidense en México. Por un lado y con base en la brecha de capacidades, los Estados Unidos han tenido la posibilidad de presionar a su vecino del sur en la “guerra contra las drogas”, con el fin de disminuir el trasiego fronterizo de estas sustancias, pero la violencia es la arista que ocupa a México, aunque esta se ha recrudecido al pasar de los años. Es decir, esencialmente priman dos objetivos en un solo tema. No quiere decir que sean opuestos, pero los medios hacen la diferencia y, como se ha visto, mientras las acciones se han encaminado a atacar a los cárteles, los homicidios, secuestros y desplazados aumentaron.

Por otro lado, se tiene que reconocer la postura e innegable responsabilidad compartida que demanda la DOT. Empero, el Estado mexicano debe encontrar un punto en el que no se vea exigido a actuar de determinada forma, privilegiando la disminución de la violencia. A su vez, es menester señalar, concentrarse en otros temas primarios, además de invertir en las FFAA, como en la consolidación de un modelo policial profesionalizado y el fortalecimiento de instituciones, entre otros que después se detallan. Verdaderamente hacerlo.

Es un hecho que, durante el sexenio de Calderón, la cooperación entre ambos Estados entró en una nueva fase. No obstante, “las relaciones bilaterales en torno a la seguridad constituyen uno de los muchos asuntos con los que ambos países hacen malabarismos por separado y de manera pragmática”³⁶⁵. Lo anterior se reflejó con la fragmentación de algunos cárteles mexicanos y las consecuencias que trajo consigo, o con el interés estadounidense por hacer más cuando las ciudades colindantes al sur de su frontera atravesaron un periodo de agudización de la violencia. Solo hay dos entendidos que se han mantenido a lo largo del tiempo y que no se han cuestionado por parte de los gobiernos –o no es esa la intención-: la supuesta ofensiva –con un enfoque de seguridad- contra la oferta de drogas y el imperante rol de las FFAA frente al narcotráfico. Estrictamente desde la posición mexicana, los temas de justicia y reforma policial pasan a un segundo plano en la praxis.

³⁶⁵ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, op. cit., posición 4038.

En esta instancia, cabe retomar dos preguntas. La primera de ellas fue planteada por José Luis Piñeyro, luego de hacer un llamado a la reflexión sobre los costos de una estrategia estadounidense sin cambios: “¿No estaremos haciendo una tarea ajena que poco a poco destruye al Estado y la sociedad mexicana?”³⁶⁶. Astorga enunció el segundo cuestionamiento, después de ser rotundo sobre los lineamientos propuestos e impuestos por los Estados Unidos, los cuales arrojan un balance en términos sociales, económicos, políticos y culturales catastróficamente negativo: “¿Un siglo de fracasos no es suficiente para buscar y ensayar nuevas vías?”³⁶⁷. De igual forma, el autor se pone en duda asimismo sobre qué se necesita para que México adopte una política independiente.

Ambas preguntas son capaces de evocar una interesante, extensa y compleja discusión. En esta se pueden excluir ciertos elementos o considerar demasiados, sin embargo, debe haber un punto de acuerdo en un tema: el tráfico de armas. Uno de los esfuerzos de Calderón, además de los intentos de presionar a Obama para actuar a favor del tema, se consolidó en marzo de 2011, cuando el Senado mexicano declaró ilegal permitir el envío de armas desde los Estados Unidos a México, en favor de la soberanía nacional. El propósito de la medida fue evitar que episodios como la operación “Rápido y furioso”³⁶⁸ se repitieran. Cabe recordar que, durante ese sexenio y como se citó anteriormente, de acuerdo a la ATF, el 90% de estos artefactos ingresaron a territorio mexicano desde el Estado vecino del norte.

No se puede retirar el dedo de este renglón. Si bien resulta complicada la construcción de una relación horizontal entre los Estados Unidos y México, y aún más de una política de

³⁶⁶ José Luis Piñeyro, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de administración pública. Seguridad nacional*, núm. 98, México, Instituto Nacional de Administración Pública, agosto, 1998, p. 110.

³⁶⁷ Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, *op. cit.*, p. 17.

³⁶⁸ Se trató de una medida secreta y unilateral por parte del gobierno de los Estados Unidos, auspiciada por la ATF entre 2009 y 2011, a partir de la cual ingresaron a México más de 2,500 armas de fuego con un chip para rastrearlas y, de esta manera, localizar a los vendedores en territorio mexicano, así como a los destinatarios finales, los grupos de la delincuencia organizada. Es decir, se buscó investigar la cadena de compra-venta. Los resultados fueron desastrosos, pues los usuarios de las armas ubicaron y retiraron los localizadores, además de que las mismas fueron empleadas en distintos asesinatos, incluido el homicidio de dos agentes estadounidenses, uno fronterizo y otro de inmigración y aduanas. Al día de hoy se discute y señala si Calderón estaba enterado del operativo cuando sucedió, ya que el gobierno de México se enteró hasta febrero de 2011.

Véase: CNDH, *El Senado de México declara ilegal el envío de armas de los Estados Unidos que vulnera la soberanía, atenta contra los derechos humanos y promueve la violencia en el país*, [en línea], Página web oficial de la CNDH, Dirección URL: <https://www.cndh.org.mx/noticia/el-senado-de-mexico-declara-ilegal-el-envio-de-armas-de-los-estados-unidos-que-vulnera-la>, [consulta: 11 de mayo de 2022].

seguridad mexicana independiente, dada la interdependencia del sistema internacional, el Estado mexicano debe establecer prioridades unilaterales en la relación y trabajar en favor de esfuerzos particulares. Lo anterior ya no se basa en probabilidades, sino en hechos: en agosto de 2021, México demandó a 11 armerías en los Estados Unidos. El gobierno mexicano alegó que estos actores tienen prácticas negligentes que facilitan el tráfico de armas a su territorio. Si bien un juez desestimó la demanda en septiembre de 2022, México presentó una solicitud de apelación, asimismo, pocos días después se demandaron a cinco empresas productoras en Arizona³⁶⁹. Aunque dicha medida jurídica todavía no tiene un desenlace al momento de esta redacción, se demuestra que México puede tomar acciones concretas, quizá no opuestas al interés del gobierno estadounidense, y autónomas.

También se debe observar y analizar el desarrollo del nuevo acuerdo llamado Entendimiento Bicentenario. Se trata de un acuerdo de cooperación negociado entre los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador y Joe Biden, el cual busca continuar con el apoyo en materia de seguridad entre ambos Estados pero alejado de los planteamientos de la IM, aún presente a lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto. A mediados del 2019, las palabras del presidente mexicano fueron claras: “No queremos que haya cooperación para el uso de la fuerza, queremos que haya cooperación para el desarrollo, no queremos la llamada Iniciativa Mérida”³⁷⁰. El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, anunció el fin de la IM el 29 de septiembre de 2021.

El 8 de octubre de 2021, el canciller declaró la bienvenida del nuevo acuerdo, el cual surgió de la renegociación del acuerdo precedente, precisamente la IM. En teoría, la diferencia es notable y consta de los siguientes objetivos y contenidos:

- Objetivo I. Proteger a nuestra gente: salud pública; apoyar comunidades seguras; y reducción de homicidios y delitos de alto impacto;

³⁶⁹ Elías Camhaji, “México anuncia una segunda demanda contra los gigantes de las armas en EEUU”, [en línea], *El País*, México, 5 de octubre de 2022, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2022-10-06/mexico-anuncia-una-segunda-demanda-contra-los-gigantes-de-las-armas-en-ee-uu.html>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

³⁷⁰ Andrés Manuel López Obrador, *cit. pos.*, Sarah Hirsch, “El (falso) fin de la Iniciativa Mérida y la falta de transparencia”, [en línea], *Nexos*, México, 26 de octubre de 2021, Dirección URL: <https://redaccion.nexos.com.mx/el-falso-fin-de-la-iniciativa-merida-y-la-falta-de-transparencia/>, [consulta: 24 de marzo de 2022].

- Objetivo II. Prevenir los delitos transfronterizos: modos de transporte y comercio seguro; reducir el tráfico de armas; dismantelar la capacidad de los cárteles y sus cadenas de suministro ilícitas; y reducir el tráfico y la trata de personas;
- Objetivo III. Perseguir a las redes criminales: dismantelar el financiamiento de actividades ilegales; reforzar la capacidad de los actores del sector de seguridad y procuración de justicia para investigar y perseguir a la delincuencia organizada e; incrementar la cooperación sobre extradiciones³⁷¹.

De igual forma, consta de tres compromisos transversales:

1. Proteger los derechos humanos y promover la prosperidad;
2. Intercambio de información;
3. Centrarse en los datos y resultados³⁷².

Aún es demasiado pronto para evaluar el Entendimiento Bicentenario, pero ciertamente genera buenas expectativas. Hay otros dos elementos clave del nuevo acuerdo: 1) La atención de las causas estructurales de la violencia y; 2) El reconocimiento oficial por parte de México del balance negativo de la política prohibicionista de drogas³⁷³. Es prematuro el estudio de sus resultados, aunque se debe reconocer el cambio de paradigma que dicho marco de cooperación significa; se privilegia el enfoque de salud pública de las drogas, se rechaza el uso de la fuerza, se busca atender las causas estructurales de la violencia, se incluye el aspecto de la procuración de justicia, además se señala el tráfico de armas y las capacidades operativas de los cárteles.

A pesar de lo anterior, el comportamiento de México no ha sido conforme a los planteamientos. Por ejemplo, en el tema de las sustancias ilícitas. La Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones (ENPA) de la presente administración, “Juntos por la paz”, es novedosa porque propone atender el tema de las drogas desde la agenda de salud pública, no de seguridad, introduciendo elementos como la salud mental. No obstante, la realidad es otra:

³⁷¹ Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Hoja informativa. Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/documentos/hoja-informativa-entendimiento-bicentenario>, [consulta: 29 de marzo de 2022].

³⁷² *Ibíd.*

³⁷³ *Cfr. Ibíd.*

con poca planeación, su desarrollo prácticamente ha consistido en contenido audiovisual carente de evidencia, simple y que revictimiza, estereotipa y discrimina a las personas consumidoras; exhibe los prejuicios del gobierno al respecto³⁷⁴.

Hay otra reserva al respecto: el uso de la fuerza. En primer lugar, en un intento de consolidar un cuerpo de fuerza pública que se encargue precisamente de la seguridad pública, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador disolvió a la Policía Federal y creó a la mencionada Guardia Nacional como una corporación civil. La Ley de la Guardia Nacional (LGN), publicada el 27 de mayo de 2019, así lo declara en su artículo 4°. Sin embargo, existen controversias que contradicen su carácter, las cuales la acercan a uno militar:

- Hay ambigüedad sobre el tipo de armamento que deben emplear, pues la LGN no lo establece. La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE) tampoco menciona una regulación al respecto, pero la Guardia sí emplea armas de uso exclusivo de las FFAA;
- Para marzo de 2020, los 83.078 agentes de la Guardia Nacional tenían distinta procedencia: el 76.8% (62.767) son policías militares y navales, mientras que el resto, aproximadamente 19.000, son ex integrantes de la Policía Federal;
- Gran parte de los sueldos se obtienen de la nómina de la SEDENA y SEMAR, no de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)³⁷⁵.

En segundo lugar, el 11 de mayo de 2020, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó un acuerdo en el que se les ordena a las FFAA a participar de forma extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en funciones de seguridad pública, mientras que esta desarrolla su estructura y capacidad para hacerlo³⁷⁶. Lo

³⁷⁴ Julio Salazar y Guus Zwitter, “Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones: una estrategia fallida”, [en línea], *Animal Político*, México, 28 de agosto de 2020, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/estrategia-nacional-de-prevencion-de-adicciones-cronicas-de-una-estrategia-fallida/>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

³⁷⁵ Cfr. Carlos Luis Merino Ayala y Juan Manuel Aguilar Antonio, “Análisis del uso de la fuerza en la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México (2019-2020)”, *Estudios en Seguridad y Defensa*, núm. 33, vol. 17, Colombia, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, enero-junio de 2022, pp. 159-161.

³⁷⁶ Gobierno de México, *Diario Oficial de la Federación*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

anterior tenía vigencia hasta el 27 de marzo de 2024. Recientemente, este plazo se extendió hasta 2028.

En septiembre de 2022, el Senado de la República aprobó una reforma que le otorga el control administrativo y operativo de la Guardia Nacional a la SEDENA. Esto significa que la Guardia seguirá adscrita a la SSPC pero como tal, la SEDENA tendrá su control. De esta forma, los tres puntos anteriores ya no provocan debate, pues esta aprobación ratifica el carácter militar de la nueva institución. A finales de octubre de 2022, Karla María Macías Lovera, una jueza federal, suspendió de manera indefinida dicha transferencia. Resta analizar cómo se desarrolla esta situación. Es así que el uso de la fuerza no se está rechazando, sino que todavía se impulsa. La coherencia está ausente con lo establecido en el Entendimiento Bicentenario.

En suma, la experiencia histórica demuestra que los Estados Unidos han influido directa e indirectamente en los esfuerzos de México por frenar el narcotráfico. Durante la administración de Calderón, el enfoque de seguridad, el prohibicionismo de sustancias, el uso de la fuerza, los controles laxos del comercio de armas, la IM y la *kingpin strategy* han tenido efectos perjudiciales para el Estado mexicano y su población. En el marco de la cooperación bilateral, México tiene que privilegiar el tema de la violencia, incidiendo en asuntos puntuales: en las demandas contra las compañías productoras de armas, así como en un verdadero compromiso con el Entendimiento Bicentenario se hallan fragmentos para responder los cuestionamientos de Piñeyro y Astorga. Paralelamente, México también debe atender asuntos internos igual de apremiantes.

4.2.4. Los deberes de México

Las alternativas abordadas hasta el momento tienen un fuerte componente internacional, aunque eso no significa la ausencia de pendientes para México dentro de sus fronteras. Es así que este apartado propone ciertas consideraciones que tienen la capacidad de repercutir en el fenómeno del narcotráfico –así como en la diversificación de los delitos, los cuales ya no se excluyen cuando se habla de delincuencia organizada-, en el cual, el Estado mexicano tiene un rol por sus características geográficas discutidas previamente, pero también sociales, económicas y políticas. El tiempo es el común denominador de los siguientes postulados,

pues son medidas que requieren determinados plazos para concretarse, por lo que se trata de convicciones que buscan ser sostenibles a través del tiempo, no cortoplacistas o reaccionarias como el uso predeterminado de las FFAA cada vez que la violencia escala.

Prevención de la violencia, del delito y atender la desigualdad

El primer punto es sobre la prevención de la violencia, el delito y la desigualdad. Inicialmente, se debe considerar lo siguiente: si los miembros de los cárteles y demás organizaciones son las caras más visibles de la violencia criminal en el imaginario colectivo, ¿cómo es posible que estén dispuestas a formar parte de los grupos de la delincuencia organizada, si es bien conocida la alta probabilidad de perder la vida, sea a manos de otros delincuentes o de las FFAA? La respuesta es compleja, pero anteriormente se habló al respecto, cuando se mencionó la existencia de agentes sociales que hacen del narcotráfico su forma de vida.

El aporte de Karina García Reyes es una clara referencia. La investigadora realizó un trabajo que consistió en entrevistar a 33 ex miembros de la delincuencia organizada y, de esta manera, les dio voz a personas que constituyeron la base de algunos grupos delictivos. Si bien la representatividad no es absoluta, la mayor parte de las historias coinciden en puntos específicos. El objetivo fue “entender los resortes que transformaron a unos jóvenes comunes y corrientes en asesinos brutales”³⁷⁷. Se concluyó que diferentes tipos de violencias – intrafamiliar, de género y de pandillas- están interconectadas y se relacionan, en mayor o menor medida, con la del narcotráfico, además, estas dependen de condiciones sociales, culturales y económicas limitadas –por lo tanto, ideológicas y materiales-, donde la pobreza les arrebató la mentalidad de largo plazo, en un contexto hostil en el que la fuerza física es la clave para sobrevivir y donde buscan la obtención de signos de valor que contradigan su realidad³⁷⁸. Así el negocio del narcotráfico se vuelve una opción.

Con base en la información que Karina García recopila, se consideran dos posturas. La primera de ellas es que las personas que el día de hoy ejercen violencia de distintos tipos, específicamente criminal, fueron educadas ayer, quienes la ejercerán el día de mañana la

³⁷⁷ Karina García Reyes, *Morir es un alivio*, op. cit., p. 12.

³⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 228-237.

aprenden hoy. Es decir, se trata de un círculo vicioso que puede desembocar en la realización de actividades ilícitas. En cambio, la segunda es sobre las paupérrimas condiciones socioeconómicas que impulsan a la gente a participar en el negocio ilícito del tráfico de drogas, entre otras actividades, pues lo importante es la obtención de recursos económicos que ayuden a satisfacer las necesidades propias o familiares, aunque también para hacerse de un ingreso extra. Se trata de los llamados factores de arrastre. Ambas no son mutuamente excluyentes, de hecho, se complementan visiblemente en los testimonios recopilados por la investigadora.

Se vuelve a rescatar a Piñeyro. En primer lugar, el investigador retoma una declaración de la ONU, la cual menciona que los grupos delictivos se caracterizan por “una afluencia aparentemente inagotable de personal dispuesto a desempeñar las tareas más serviles, lo que proporciona a la industria un insumo fundamental para su crecimiento casi constante: mano de obra barata”³⁷⁹. Por eso, insiste en la necesidad de resolver las condiciones económicas desfavorables que reproducen generaciones que pueden conformar el caldo de cultivo para la proliferación del tráfico de drogas o, de lo contrario, dicha actividad ilícita –así como otras– continuará siendo una opción de vida para diversos sectores sociales³⁸⁰. No se trata exclusivamente de un “determinismo de la pobreza” que criminaliza a quienes menos tienen, pues dichas condiciones difícilmente se replican en la clase política, empresarial o banquera, pero se reconoce la vulnerabilidad económica y el ciclo que es capaz de originar; la delincuencia también causa mayor pobreza³⁸¹, por lo que si hay menos desigualdad, también decrece el crimen³⁸².

³⁷⁹ José Luis Piñeyro, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *op. cit.*, p. 103.

³⁸⁰ *Cfr. Ibídem*, p. 107.

³⁸¹ Véase: César Velázquez Guadarrama, “Crimen y pobreza”, [en línea], *Animal Político*, México, 12 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/simetria-datos-con-rostro/crimen-y-pobreza/>, [consulta: 30 de marzo de 2022].

³⁸² Véase: Banco Mundial, “*Esta demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen*”, [en línea], Página web oficial del Banco Mundial, Dirección URL: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/03/latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen>, [consulta: 30 de marzo de 2022].

A propósito, México cuenta con una *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. En ella se define este aspecto como “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que las generan”³⁸³. La Ley impulsa una agenda amplia, enfocada en el aspecto social, comunitario situacional y psicosocial, pero dada la urgencia por atender la inseguridad, se debe privilegiar que la violencia y el delito no persistan a lo largo del tiempo, más no que ocurran por primera vez. De esta manera, se enfocan los pocos recursos disponibles en quienes ya incurrieron en estos actos, así como en las zonas más afectadas³⁸⁴.

Dicho lo anterior, por un lado, se reconocen las orientaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la prevención de la violencia:

- 1) Desarrollar relaciones sanas, estables y estimulantes entre los niños y sus padres o cuidadores;
- 2) Desarrollar habilidades para la vida en los niños y los adolescentes;
- 3) Reducir la disponibilidad y el consumo nocivo de alcohol;
- 4) Restringir el acceso a las armas de fuego, las armas blancas y los plaguicidas;
- 5) Fomentar la igualdad en materia de género para prevenir la violencia contra la mujer;
- 6) Cambiar las normas sociales y culturales que propician la violencia;
- 7) Establecer programas de identificación, atención y apoyo a las víctimas³⁸⁵.

Por otro lado, también se ofrece otra comprensión del concepto *seguridad nacional* para México. Esta escapa de la lógica estadocéntrica de amenazas externas que aún impera en la conceptualización oficial:

Una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno en turno y de las acciones de las instituciones del Estado

³⁸³ Cámara de diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México, p. 1.

³⁸⁴ Pablo Vázquez Camacho, “Repensar la prevención de la violencia y el delito en México”, [en línea], *Nexos*, México, 11 de junio de 2018, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/repensar-la-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-mexico-parte-i-de-ii/>, [consulta: 25 de abril de 2022].

³⁸⁵ OPS, *Prevención de la violencia: la evidencia*, Estados Unidos, OMS, 2013, p. 3.

[...] Puede ser concebida como un proyecto futuro a conseguir, o una realidad *de facto* a mantener, defender y ampliar³⁸⁶.

Se tienen dos puntos, quizá uno más concreto que el otro, y a corto plazo. Mientras que los aportes de la OPS son específicos -resta la elaboración de políticas públicas serias-, el atender la pobreza es una situación que constantemente se encuentra en los objetivos políticos de distintos gobiernos a nivel mundial. No resulta sencillo, pues la distribución desigual de la riqueza es resultado de una serie de cuestiones estructurales sobre las cuales se han realizado grandes cantidades de contenidos teóricos.

En suma, el primer deber al interior de las fronteras mexicanas consta de la adopción de diversas medidas para atender aristas demasiado complejas. Las acciones dirigidas a la prevención de la violencia, descritas por la OPS, no bastan por sí solas; la desigualdad es una problemática capaz de contribuir en la disminución del delito. Los planteamientos para reducirla exceden los objetivos del capítulo, no obstante, es menester ser firmes con su alusión. Asimismo, se debe comprender que dichas políticas deben ser transexenales y sostenibles para las futuras generaciones, después de todo, alejarlas de la delincuencia organizada debilitaría a esta dinámica, sin duda.

Corrupción e impunidad

La corrupción e impunidad son grandes problemáticas en México. Sobre la primera, frecuentemente se hacen públicos casos de autoridades políticas vinculadas a miembros de la delincuencia organizada y se consideran acontecimientos aislados. “El alto funcionario protege, domina, controla, promueve o extorsiona, pero jamás aparece como criatura del traficante. En cambio, el traficante necesita de él para sobrevivir en el medio, pero también de funcionarios civiles y policíacos en niveles inferiores entre quienes reparte algo de sus ganancias”³⁸⁷. Y esta ha sido una constante histórica, por lo tanto, no resulta apresurado decir que la delincuencia organizada en México se encuentra institucionalizada.

³⁸⁶ José Luis Piñeyro, “Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, pp. 178-179.

³⁸⁷ Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Debolsillo, 2015, p. 23.

En este caso, se hace referencia a la conceptualización de *corrupción política*. Esta se define como “el mal uso y abuso público (gubernamental) del poder, para conseguir una ventaja ilegítima y un beneficio personal y privado, generalmente secreto y delicado [...], utilizando privilegios otorgados, con el objeto de obtener un beneficio ajeno al bien común”³⁸⁸. La corrupción también es un tema extenso, por lo que solo se aborda su vinculación con los cárteles y las otras organizaciones delictivas.

El fin de la corrupción política ligada a las organizaciones criminales significa ir en contra de la misma historia del narcotráfico en México. La simbiosis entre delincuencia y Estado es una cuestión normalizada; el tráfico de drogas ilícito fue controlado y protegido, simultáneamente, por el aparato político y de seguridad estatal³⁸⁹. Distintos personajes de la política mexicana han sido acusados por trabajar con grupos delictivos. En tanto, del sexenio calderonista se culpa a Genaro García Luna, quien controló a la Policía Federal, junto con Luis Cárdenas Palomino e Iván Reyes Arzate, otros elementos policiacos de primer nivel. El juicio del exsecretario aún se encuentra en proceso y, de proceder, se espera que finalicé con una lista de más nombres para también ser denunciados.

Dicho lo anterior, la corrupción no son meros personajes o cargos, sino el propio sistema. La zona gris de la criminalidad mencionada en un inicio. Igualmente, es una amenaza grave en dos sentidos:

Primero, la corrupción puede penetrar el sistema de justicia penal a tal grado que resquebraje significativamente la confianza de la sociedad; segundo, la corrupción puede introducirse más allá del sistema de impartición de justicia y alcanzar la política electoral y los niveles superiores de construcción de políticas públicas hasta aproximarse a la captura del Estado³⁹⁰.

A continuación, se retoman algunas iniciativas para adoptar:

³⁸⁸ Ángel Calderón Mayorga, “La corrupción política”, [en línea], *El Telégrafo*, Ecuador, Dirección URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/cartas/1/la-corrupcion-politica>, [consulta: 18 de noviembre de 2022].

³⁸⁹ Cfr. Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, op. cit., p. 160.

³⁹⁰ John Bailey, *Crimen e impunidad*, op. cit., posición 2043-2051.

- Generar más y mejores datos sobre corrupción, en particular sobre el nexo entre corrupción y mercados ilícitos de drogas;
- Vincular en la agenda internacional y en el trabajo de los organismos internacionales las cuestiones de drogas ilícitas con aquellas centradas en la corrupción, incluyendo la cooperación internacional efectiva y la adopción de tratados internacionales que pongan el foco en la gravedad del fenómeno;
- Vincular el nexo corrupción-drogas ilícitas con los problemas sociales de mayor calado de los que son síntomas;
- Mejorar la aplicación de la ley y promocionar la cultura de la legalidad;
- La lucha contra la corrupción precisa de alianzas público-privadas, así como de la implicación de las agencias internacionales;
- La regulación de los mercados de drogas³⁹¹.

La impunidad no se puede disociar de la corrupción. Se comprende como la ausencia de consecuencias ante un delito cometido, incluso de la investigación para esclarecer lo sucedido. En esta materia, el caso de México es sumamente grave: en 2011, diversas fuentes concluyeron que, en promedio, 98.5% de los delitos cometidos en el Estado no son adecuadamente sancionados ni investigados³⁹². Esto quiere decir que la impunidad es prácticamente total, lo que influye en las personas que delinquen, pues si lo hacen, son conscientes de que muy difícilmente serán sancionadas. En una invitación a cometer actos ilícitos; un incentivo.

No es sencillo atajar la impunidad. Por un lado, se insiste en la promoción del sistema de denuncias, iniciar procesos de investigación y sancionar a funcionarios públicos responsables³⁹³. Por otro lado, se propone la creación de un mecanismo internacionalizado de investigación independiente, con la capacidad de perseguir crímenes atroces y casos de corrupción relacionados. Lo anterior se refiere a la Plataforma contra la Impunidad y la

³⁹¹ Constanza Sánchez Avilés, “Corrupción y drogas ilegales”, [en línea], *Esglobal*, España, 15 de julio de 2019, Dirección URL: <https://www.esglobal.org/corruccion-y-drogas-ilegales-deconstruir-los-vinculos-revertir-las-causas/>, [consulta: 4 de marzo de 2022].

³⁹² Cfr. Editorial, “Sociedad y Estado: binomio para combatir la impunidad”, *Revista de derechos humanos dfensor*, núm. 11, México, Comisión de Derechos Humanos, noviembre de 2011, p. 3

³⁹³ Unidad de investigación aplicada, “Los Mexicanos Frente a la Corrupción y la impunidad 2020”, [en línea], *MCCI*, México, agosto de 2020, Dirección URL: <https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/#recomendacion>, [consulta: 20 de mayo de 2022].

Corrupción” que ideó *Justice Initiative* junto con cinco organizaciones mexicanas de derechos humanos³⁹⁴. En cualquier caso, se debe partir de una aceptación: la debilidad institucional de México.

Hay una doble crisis. Primeramente, la corrupción se mezcla con las actividades de la delincuencia organizada, pero cada Estado tiene una responsabilidad para atenderla. No basta con analizar cada caso particular que se presente de la clase política, los policías, los militares, los agentes de aduanas, entre otros, sino de la relación entre el Estado y la delincuencia como actores que participan en la economía ilícita. Luego, la impunidad abre la puerta a la constante repetición del delito, y las instituciones de justicia mexicanas se observan como colapsadas o incapacitadas. Nuevamente, no hay una sola solución, aunque mientras no se atiendan estos aspectos, México no tendrá mejores épocas en relación con la seguridad.

Lavado de dinero

Distintas propuestas para atender el problema de la delincuencia organizada convergen en un planteamiento: debilitar las finanzas de los grupos criminales, en vez de hacerles frente con balas. En octubre de 2012, Calderón promulgó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), y entró en vigor en 2013. Su objetivo es “regular los actos u operaciones económicas considerados propensos a la captación de recursos de procedencia ilícita, para financiar el crimen organizado, así como al terrorismo”³⁹⁵.

El lavado de dinero es una actividad ilícita que también es conocida como blanqueo de dinero o delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. El objetivo es ingresar el capital al sistema financiero para disfrazar su origen, el cual reside en otro tipo de delitos, pero cada grupo delictivo suele recurrir a un método distinto. Por ejemplo, Cecilia Farfán investigó que la FM lavó dinero a partir de conciertos musicales en ferias, asociándose con distintas bandas; los Zetas recurrieron al mundo de las apuestas, concretamente con las carreras de caballos;

³⁹⁴ Véase: Open Society Justice Initiative, *Corrupción que mata*, Estados Unidos, Open Society Justice Initiative, 2018, p. 56.

³⁹⁵ SAT, *Conoce la Ley Antilavado*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.sat.gob.mx/consulta/10022/conocelaleyantilavado#:~:text=El%20lavado%20de%20dinero%20permite,contribuyes%20a%20la%20econom%C3%ADa%20nacional>, [consulta: 26 de abril de 2022].

el CDT lo hizo a través de casas de cambio; y, finalmente, el CDS blanqueó ganancias por medio del comercio de oro³⁹⁶.

Efectivamente, el lavado de dinero requiere medidas complejas porque se trata de una actividad técnica en un mundo globalizado. De hecho, “no puede haber una estrategia contra el lavado de dinero global, sino más bien empezar a entender cada organización en su propia dimensión”³⁹⁷. Es decir, cada grupo delictivo emplea métodos que varían en cuanto al grado de sofisticación, seguridad y riesgo. Por esta razón, Astorga concluye que, en teoría, enfocarse en las finanzas de los actores delictivos es más eficiente, pero no resulta sencillo en la práctica, independientemente de qué Estado se trate³⁹⁸.

La existencia de la LFPIORPI es positiva, pero no es una panacea que brinde resultados rápidos o totales. Por su parte, la Convención de Palermo menciona la penalización por este delito en su artículo 6, así como medidas para atenderlo en el 7, aunque en este último solo hace referencia a la posibilidad de aplicar medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de efectivo y a la promoción de la cooperación en diferentes niveles. Igualmente, el artículo 2 de la LFDO lo nombra como delito. Mientras tanto, en la ausencia de estudios sobre el funcionamiento del mundo del blanqueo y de políticas públicas especializadas, los grupos delictivos mexicanos acuden al empleo de instrumentos digitales como las *criptomonedas*, con las cuales lavan aproximadamente 25 000 millones de dólares anualmente³⁹⁹. En consecuencia, debilitarlos económicamente se vuelve aún más complicado, pero se debe hacer.

Reforma policial

³⁹⁶ Véase: Cecilia Farfán-Méndez, “The Structure of Drug Trafficking Organizations and Money Laundering Practices: A Risk Appetite Hypothesis”, *Journal of Illicit Economies and Development*, Reino Unido, 29 de noviembre de 2019, Dirección URL: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.1/>, [consulta: 27 de abril de 2022].

³⁹⁷ *Ibidem*.

³⁹⁸ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, op. cit., 136.

³⁹⁹ Véase: ONU, cit. pos, Forbes Staff, “Cárteles mexicanos utilizan criptomonedas para lavar dinero: ONU”, [en línea], *Forbes*, México, 10 de marzo de 2022, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/carteles-mexicanos-utilizan-de-criptomonedas-para-lavar-dinero-onu/>, [consulta: 27 de abril de 2022].

Las FFAA no pueden sustituir permanentemente las tareas policiacas en México. Su labor en seguridad ha sido contraproducente en términos de violaciones a los derechos humanos y en el incremento de los homicidios; la brecha que separa a ambas entidades es precisamente su preparación y las consecuencias son claras. El problema radica en la voluntad para mejorar estas instituciones locales, ya que se requieren acciones estructurales a mediano y largo plazo, mientras que la disponibilidad de las FFAA las hace más propensas a ser empleadas como respuestas reaccionarias. Debido a lo anterior, históricamente se ha ignorado una reforma policial o su fortalecimiento institucional, pues los resultados no son redituables en términos de votos o popularidad inmediata. No se ha consolidado un modelo policial.

Las instituciones son perfectibles. No obstante, los proyectos sexenales de los presidentes no permiten la continuidad o, en su caso, la mejoría de ciertos aspectos, siendo el policial uno de ellos. La Policía Federal tiene su origen y evolución a finales del siglo XX: el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) creó la PFP en 1999 como organismo de la Secretaría de Gobernación, la cual agrupó a la Policía Federal de Caminos, la Fiscalía Federal y la de Migración; Vicente Fox trasladó las competencias de la PFP a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública; Calderón creó la corporación en cuestión; Enrique Peña Nieto apostó por el proyecto improvisado y fallido de la Gendarmería Nacional, adscrita como una división más de la Policía Federal; y, actualmente, López Obrador fundó la cuestionada Guardia Nacional, principalmente con miembros de las FFAA y, en menor medida, policías federales; desmanteló la institución.

El diagnóstico sobre las problemáticas y la podredumbre de los cuerpos policiacos es claro. Los policías no están correctamente profesionalizados, se les pide una cuota en la institución para salir en coche a patrullar, hay pocas posibilidades de ascender o conseguir un estímulo laboral, les faltan recursos, la relación con la ciudadanía está rota por la desconfianza, se les acusa de cometer delitos y, en algunos casos, se infiltran y tejen lazos con delincuentes, abusan de su autoridad, entre otros elementos⁴⁰⁰. En suma, no hay voluntad política para

⁴⁰⁰ Véase: Carmen Morán Breña, “La policía de México: víctimas y culpables de un sistema podrido”, [en línea], *El País*, México, 13 de noviembre de 2021, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2021-11-14/la-policia-de-mexico-victimas-y-culpables-de-un-sistema-podrido.html>, [consulta: 27 de abril de 2022].

mejorar este aspecto, mientras se alega que la policía es buena, pero la corrupción es el sistema.

Por su parte, el panorama no luce prometedor. Existen declaraciones que no se enfocan en la desatención consciente, sino en cuestiones de fondo:

México no ha alcanzado la profesionalización de sus cuerpos. Al sistema político no le interesa ni le funciona una policía profesional. La necesita débil y manipulable. Hay un acuerdo entre las élites políticas y los mandos policiales, desde siempre, desde Porfirio Díaz y Benito Juárez [...] No existe prácticamente una figura de supervisión externa especializada para vigilar los desmanes policiales [...] En México, la policía es solo un instrumento de protección política y control social. Les dan poco, pero les garantizan impunidad⁴⁰¹.

La reforma policial no es imposible. Hay casos excepcionales que actualmente se están investigando con gran interés, como el del municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, donde la institución de fuerza pública local atravesó cambios, apostando por ganarse la confianza de la población por su actuar y cercanía, en conjunto con otras particularidades⁴⁰². No obstante, se trataría de un indicio que delega dicho mejoramiento a las entidades municipales y quizá estatales, por lo que no sería un esfuerzo de la federación, salvó por el aspecto presupuestario. Si esta es la ruta a seguir, no se debe olvidar que no se puede hablar de una desmilitarización solamente por el repliegue de las FFAA y todo lo que esto implica, pero la reforma policial coadyuvará a no tener militares al frente de este tipo de instituciones civiles cuando los resultados estén dando frutos.

Partidismo

La dinámica de los partidos políticos en México coadyuva a la problemática de la delincuencia organizada. Entre riñas y alianzas con el mero objetivo de preservar o ganar influencia y poder por medio de victorias en elecciones para cargos populares, se omite la

⁴⁰¹ Ernesto López Portillo, *cit. pos., ídem*.

⁴⁰² Véase: Max Fisher y Amanda Taub, “El curioso caso del sistema partidista y el combate a la violencia en Ciudad Neza”, [en línea], *The New York Times*, Estados Unidos, 15 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2018/01/15/espanol/america-latina/interpreter-ciudad-nezahualcoyotl-violencia-mexico.html>, [consulta: 28 de abril de 2022].

atención y la actuación verdadera contra los asuntos que aquejan a la población. Es decir, hay cierto estatismo consciente, especialmente, del gobierno federal para atender la inseguridad, a menos que las acciones estén alineadas con objetivos personales o del partido al que pertenece el presidente.

Calderón actuó de esta manera. Sucedió en un contexto de polarización política, tras unas elecciones bastante controvertidas, y con conflictos agudizándose entre algunos cárteles:

El presidente diseñó una intervención militar, económica y social más integral para contener la epidemia de la violencia en zonas gobernadas por su partido. A la vez, llevó a cabo una intervención unilateral y limitada en las regiones gobernadas por la izquierda –su némesis política- y culpó a los gobiernos de izquierda de la escalada de violencia [...] El gobierno reaccionó culpando a sus rivales políticos; con campañas de difamación a nivel nacional contra los gobernadores y presidentes municipales de izquierda, e incluso politizando la Procuraduría General de la República para procesar a los funcionarios locales de izquierda [...] el presidente Calderón usó al ejército, a las policías y el sistema judicial para premiar a los políticos leales a él y castigar a sus enemigos políticos durante la guerra estatal contra los cárteles⁴⁰³.

Los incentivos electorales son capaces de definir la actuación del gobierno federal. Lo mismo ocurrió en 2021, después de las elecciones intermedias: el candidato y candidata por las gubernaturas de Michoacán y Guerrero, respectivamente, pertenecientes al partido del presidente, vencieron a sus rivales de oposición, mientras que esta gobernaba en dichas entidades. Ambas demarcaciones son epicentro de una aguda violencia por la delincuencia organizada, pero la federación les apoyó hasta que sus aspirantes tomaron el cargo, aunque la asistencia se reflejó en el envío de FFAA. Se trata de una problemática grave, la cual es opuesta a todas las políticas que se deben impulsar para atender la inseguridad en México; medidas transexenales. Es decir, se ignora a la población civil hasta que se requiere su voto.

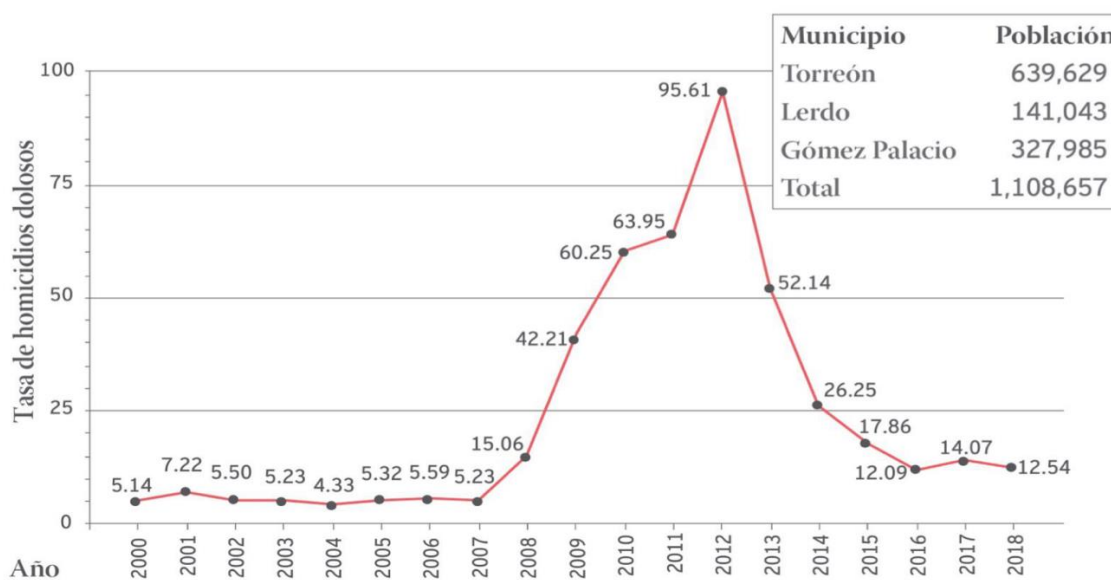
Sociedad civil

⁴⁰³ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, Penguin Random House, México, 2022, pp. 50-51.

La sociedad civil se ha vuelto trascendental dentro de los estudios de las Relaciones Internacionales. Se trata de un actor con la capacidad de incidir en diferentes fenómenos, y la delincuencia organizada no es una excepción. Por ende, es una arista a considerar dentro de los planteamientos alternativos. La organización es clave, pues es un colectivo con distintos rostros y realidades que unidas, y con un propósito en común, pueden coadyuvar a cambios que benefician a las comunidades.

Un caso concreto de la participación de la sociedad civil sucedió en La Laguna, un área metropolitana conformada por Torreón, Matamoros y Francisco I. Madero en Coahuila, junto con Gómez Palacio y Ciudad Lerdo en Durango. Dicha zona tuvo un periodo particularmente agudo de violencia durante el sexenio de Calderón, ya que los Zetas y el CDS mantuvieron un conflicto por el territorio (Gráfica 3). No obstante, el número de homicidios disminuyó abruptamente por la puesta en marcha de un modelo en el que distintas figuras de la sociedad intervinieron, en colaboración con el gobierno estatal y federal. Especialmente, se habla de empresarios locales, medios de comunicación independientes, colectivos de víctimas, organismos de la sociedad civil y grupos religiosos y académicos⁴⁰⁴.

Gráfica 3: Tasa de homicidios por 100,000 habitantes en La Laguna (2000-2018)



⁴⁰⁴ Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, “Reconquistando” La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014, México, El Colegio de México, p. 20.

Fuente: INEGI y Fiscalía del Estado de Durango, *cit. pos.*, Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, “Reconquistando” *La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, p. 18.

Cada uno coadyuvó de acuerdo a sus capacidades y áreas de oportunidad. Los puntos fundamentales de este caso son:

- Las personas y grupos sociales, de donde surgieron ciertos líderes, se mostraron dispuestos a resistir la violencia y a dialogar con las autoridades. Las peticiones se plasmaron en el Mando Especial⁴⁰⁵, en leyes y programas específicos para frenar las desapariciones;
- Los gobernadores Rubén Moreira y Miguel Ángel Riquelme atendieron con seriedad la inseguridad y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, tuvieron el apoyo de Felipe Calderón y, posteriormente, de Peña Nieto, así como de presidentes municipales laguneros;
- Se instaló un Centro de Fusión de Inteligencia y Operatividad y se aprobó la creación del Mando Especial para La Laguna⁴⁰⁶.

Esencialmente, se rescata lo siguiente:

Estos actores participan de manera diferenciada por la diversidad de sus orígenes, agendas, culturas organizativas y liderazgos. Cuando confluyen en torno a un diagnóstico sobre el riesgo y están dispuestos a comprometerse en proyectos de largo plazo, tienen la capacidad para dialogar con las autoridades sobre la adopción de políticas públicas que tomen en cuenta sus intereses⁴⁰⁷.

Es así que la sociedad civil es fundamental. Esta no solo se observa en protestas o manifestaciones, sino también en la organización de medidas para atender la violencia en sus localidades, de la mano un poder político comprometido con el deber de garantizar la seguridad de los habitantes. Incluso en las organizaciones o personas que buscan a personas

⁴⁰⁵ Surgido, edificado y equipado por el sector empresarial local, estuvo encabezado por la SEDENA. Se originó por la necesidad de coordinar a los policías estatales y municipales.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 104-105.

⁴⁰⁷ Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, “Reconquistando” *La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, p. 115.

desaparecidas, por ejemplo. El caso de La Laguna es un claro ejemplo de que la participación social, en conjunto con los poderes municipales, estatales y federales, puede rendir frutos, por lo que se puede considerar la puesta en práctica de iniciativas similares, evidentemente, contextualizadas y que considere las particularidades de cada ubicación. Puede resultar complejo, pero hay evidencia de su funcionamiento; la colectividad es clave.

En suma, la “guerra contra el narcotráfico” en México tuvo costos graves. La actuación inicial del gobierno federal se enfocó en los actores de la DOT y concluyó con la atención de diferentes delitos, pues los cárteles y demás grupos delictivos diversificaron su portafolio de actividades ilícitas. Por ende, la población fue testigo de una oleada de violencia sin precedentes, mientras que en algunos territorios se normalizó la presencia de las FFAA; se contempló y vivió el desarrollo de una guerra distinta a la que usualmente se concibe –entre Estados-. Lo anterior sucedió mientras las drogas seguían presentes en el territorio nacional. Igualmente, falló la estrategia de erradicación.

A pesar del dantesco panorama, se plantearon una serie de reflexiones a manera de alternativas de resolución que no tienen caducidad. La DOT exige medidas de diferente índole, pero Estados Unidos no puede estar excluido de estas, a pesar de los resultados de su influencia, pues hay una responsabilidad compartida. Es así que la complejidad del tema requiere acciones internacionales y nacionales, por lo que México también se ve obligado a cumplir determinados objetivos, los cuales se vislumbran verdaderamente inciertos o improbables en términos realistas. No obstante, son obligatorios para el proceso de construcción de paz que se requiere.

CONCLUSIONES

Este apartado final pretende dar cierre a la investigación. Lo anterior no significa que también finalizan los debates que puedan surgir sobre el tema, al contrario. Se espera que se incentiven nuevas discusiones sobre distintos puntos abordados, pues con el paso de los años y al ser una dinámica que constantemente evoluciona y que se puede observar en retrospectiva, la “guerra contra el narcotráfico” en México seguirá dando mucho de qué hablar.

La presente investigación permitió exponer cómo influyeron las transformaciones de la DOT y los Estados Unidos en la “guerra contra el narcotráfico” en México durante la administración presidencial de Felipe Calderón. Para lograr este objetivo, se llevó a cabo un recorrido conceptual, histórico y contextual. A continuación, se busca resumir el contenido general de cada capítulo que conforma la investigación, con el fin de plantear reflexiones finales y analizar si la hipótesis es válida.

El primer capítulo fue clave como punto de partida. Distintos conceptos han sido recurrentes en los estudios de las relaciones internacionales. Algunos de los presentados no son la excepción, como es el caso de los regímenes internacionales. El RICD es un ejemplo de ellos, el cual se sedimentó con el transcurso del tiempo hasta su consolidación. En la actualidad se ha puesto en tela de juicio, pues distintos Estados lo han cuestionado e incluso, han tomado medidas en su contra. Esto se ha visto a través de la legalización y regulaciones de ciertas drogas. Sorpresivamente, su principal promotor ha sido uno de ellos, sin embargo, en términos generales, aún es fuerte pero la coyuntura demanda observar su debilitamiento.

Las Relaciones Internacionales como disciplina surgieron como una herramienta para un objetivo claro: la paz. La cooperación internacional se enmarca como un medio imperante para lograrlo, pues el mundo enfrenta distintas problemáticas que se deben atender en conjunto. No obstante, diversos enfoques de la cooperación, como el que plantea la teoría neorrealista, aceptan que esta no tiene lugar de manera bondadosa; las capacidades desiguales de cada Estado determinan que uno se vea más beneficiado que el resto. El caso de México y los Estados Unidos es un claro ejemplo.

Es importante entender la DOT, pues se trata de una variable del trabajo. Esta dinámica se extiende por el sistema internacional en forma de una serie de delitos –entre ellos, el narcotráfico-, provocando diferentes impactos. Por ende, se requieren medidas ambiciosas y multilaterales para frenarlo. Los cárteles mexicanos son un ejemplo de quienes le dan forma, en conjunto con autoridades corruptas que la alimentan. México ha tenido una larga relación con ellos, y aunque es usual que generalice su existencia, se dieron argumentos concisos para defender que el término *cártel* solo es válido si tiene la capacidad de operar a escala internacional, en consonancia con los propósitos de la tesis. Asimismo, se habló de las drogas, las cuales han estado presentes en la historia de la humanidad, pero se lucha, paradójicamente, por su erradicación.

La militarización como proceso es trascendental en la coyuntura de esta redacción. Existe una múltiple variedad de conceptualizaciones al respecto, cada una con elementos que evocan álgidas discusiones. Si bien se mencionó que la militarización no se instauró en 2006, se magnificó drásticamente durante el periodo temporal de este trabajo. Ahora, la controversia está dando un nuevo giro en la presente administración presidencial, por lo que se hace un llamado a prestar atención a lo que ocurre. Increíblemente y, a pesar de las consecuencias que tiene, se continúa apostando por ella.

El segundo capítulo parte del entendido de estos conceptos. En primer lugar, se realizó un recorrido histórico para una mejor comprensión del narcotráfico y de un momento cumbre: la declaración de Nixon que dio inicio a la “guerra contra las drogas”. Cincuenta años después, la situación no ha favorecido sus intenciones, pues el monstruo de las sustancias sigue vigente. La investigación sugirió que esta ofensiva sin cuartel se ideó para ser permanente, pues las drogas no han sido contenidas y es un escenario inimaginable conseguirlo. Por su parte, el consumo ha crecido, como lo retoman los apuntes de la UNODC citados.

Asimismo, se analizó el papel de México como Estado de producción, tráfico y consumo de drogas. A comparación de otras naciones a inicios del siglo XXI, en el territorio mexicano no se produjeron tantas drogas como en otras latitudes, mientras que los niveles de consumo estaban en la misma sintonía. Empero, el escenario cambió en términos del tráfico de sustancias, ya que la vecindad con los Estados Unidos lo ha constituido como la puerta de

entrada para satisfacer la demanda de la población estadounidense, la mayor consumidora del mundo. Elementos como la porosidad fronteriza y la imposibilidad del trasiego por otras rutas, han hecho de México un puente del que los cárteles mexicanos se benefician.

El siglo XXI despertó muchas expectativas. Con el fin de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la URSS, pocos escenarios bélicos se contemplaron en el panorama, por lo que la lógica belicista que había imperado hasta ese entonces parecía tener fin. La nación estadounidense configuró la unipolaridad del sistema internacional y sin un nuevo enemigo aparente, el terrorismo llegó a ocupar ese puesto. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron la estrategia de seguridad del Estado, reformulada por Bush a mediados de 2002. Entre los cambios destaca la Doctrina Bush, la cual buscó tomar acción militar con base en la anticipación; la prevención ya no fue suficiente.

La relación de los Estados Unidos con México, al igual que con Canadá, también sufrió consecuencias. Ya en un contexto de cooperación con el TLCAN, la seguridad se volvió una prioridad. Los puntos de la agenda entre las naciones quedaron supeditados a la voluntad estadounidense, y esta se reflejó en los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, con los cuales se buscó garantizar que las fronteras aéreas, terrestres y marítimas fueran lo suficientemente seguras ante nuevos ataques terroristas y, en mucha menor medida, drogas en el caso bilateral con México.

La ASPAN se anunció como un mecanismo trilateral que contempló la seguridad, junto con la introducción del aspecto de prosperidad. Su elemento característico fueron las juntas entre el presidente de Estados Unidos, el de México y el primer ministro de Canadá, que poco a poco fueron perdiendo relevancia, pues eran espacios de discusión, pero de poca puesta en marcha con la formulación de políticas. Asimismo, los temas que más se trataron fueron la seguridad energética y fronteriza, detener la migración, garantizar el intercambio comercial y la modernización de la capacidad militar y policial de las instituciones mexicanas.

Lo abordado en este capítulo aconteció durante la presidencia de Fox, quien encarna la alternancia política a nivel federal en México del año 2000. Diversos aportes académicos apuntan a este momento como una inflexión en la dinámica de la delincuencia organizada en el Estado, pues la protección del poder político –asegurada por el PRI, partido que gobernó

durante 7 décadas a nivel federal- a los grupos delictivos se desmoronó y cubrió de incertidumbre. Cabe recordar que Guillermo Trejo y Sandra Ley defienden la hipótesis de que se trató de un proceso de alternancia que comenzó en las elecciones locales y estatales, y fueron estas las que mayormente impactaron en la relación Estado-delincuencia.

Fox dio el paso al frente para concluir con la llamada política de tolerancia hacia los cárteles. Es así que inició una fase de confrontación y aprehendió a distintos líderes criminales, al igual que se enfocó en frenar el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. La cooperación entre ambas naciones aumentó en materia de extradiciones, paralelamente a los Acuerdos de Fronteras Inteligentes y la ASPAN. Especialmente, el presidente empleó a las FFAA en la Operación México Seguro de 2005, la primera gran enmienda para los militares en las calles de distintas entidades.

El tercer capítulo es el medular. Es aquí donde se desarrolla el objetivo central de la investigación, pues expone la manera en que la DOT y los Estados Unidos influyeron en la “guerra contra el narcotráfico” entre 2006 y 2012. Para lograr el propósito, se explicó la estrategia de Calderón, pues son indisociables.

En primer lugar, se presentaron a los cárteles mexicanos. Estos pueden clasificarse de acuerdo a su periodo de origen: los que ya figuraban a finales del siglo XX, el CDS, el CDT, el CDG y el CDJ; quienes se consolidaron en los primeros años del siglo XXI, los Zetas y la FM y; finalmente, quienes surgieron durante la presidencia de Calderón, la OBL. Cada uno de ellos con la característica de poseer presencia en otros Estados, además de tener influencia en determinadas regiones de México. Otro elemento en común era el origen más recurrente de sus armas: traficadas desde los Estados Unidos, pues las condiciones de la frontera, junto con la negligencia de sus leyes, hace de este tipo de delito uno muy viable para realizarlo ilícitamente.

La estrategia de Calderón fue diversa en su planteamiento, pero se resume la serie de Operativos Conjuntos en diferentes estados de la república. Miles de elementos de las FFAA se desplegaron en la nación, en lo que se pronunció como una guerra frontal contra los cárteles. Para 2006, la violencia en México aún no entraba en su fase crítica, pero lo hizo

conforme transcurrió el tiempo. Se trató de un círculo vicioso: a más inseguridad en una región, más militares eran enviados.

La IM se anunció a finales de 2007. Este programa de cooperación vertical con los Estados Unidos, aprobado por el congreso mexicano luego de largos y duros debates entre las fuerzas políticas, impulsó enormemente la relación bilateral. Su primera de dos fases se enfocó en la seguridad fronteriza, antinarcóticos, contraterrorismo, seguridad pública, cumplimiento de la ley y en la construcción de instituciones. En 2010, ya con Obama como presidente, comenzó la segunda fase, la IM 2.0, y se introdujeron los cuatro pilares como objetivos estratégicos del acuerdo.

La IM tiene bastantes críticas. Entre las más relevantes se encuentran: el apoyo para una reforma policial y judicial en México fue insuficiente; se privilegió la participación de las FFAA, sin garantizar el respeto por los Derechos Humanos y; no se propusieron políticas para reducir la demanda de drogas en Estados Unidos. El desarrollo del acuerdo se dio paralelamente al incremento en los índices de violencia en México, especialmente el de homicidios, a la vez que el presupuesto de la IM se destinó a mejorar el equipo y entrenamiento de los militares mexicanos.

Las operaciones para la aprehensión de líderes delictivos no son nuevas. La llamada *kingpin strategy* fue desarrollada por la DEA y empleada como un índice de éxito de la ofensiva calderonista. Bajo una lógica de enfocarse en el delincuente, más no en el fenómeno de la delincuencia, durante este periodo, se logró las capturas o asesinatos de 25 narcotraficantes prioritarios para el gobierno. Como consecuencia de la influencia estadounidense y de la toma de decisiones de Calderón, el proceso de militarización en México se vio fuertemente impulsado. Todo esto derivó a la conclusión de que el territorio mexicano experimenta un conflicto armado no internacional.

Por último, el cuarto capítulo consta de dos partes. En la primera se revisan los resultados de la estrategia de Calderón, bajo un par de parámetros: situación de los cárteles mexicanos expuestos anteriormente y la producción, tráfico y consumo de drogas en México. El balance de ambos es negativo. La *kingpin strategy* provocó vacíos de poder de algunos grupos delictivos, lo que originó disputas por tomar el control y, a su vez, en la escalada de conflictos

internos que incrementaron la violencia. Asimismo, se logró debilitar a ciertos cárteles, pero estos se vieron forzados a involucrarse en otro tipo de delitos para obtener ganancias económicas, pues se volvieron incapaces de traficar droga a gran escala. Es decir, el narcotráfico se desplazó por otras acciones que elevaron otros índices de violencia. En cuanto al tema de las sustancias, durante el gobierno calderonista, cabe mencionar que en términos de producción, tráfico y consumo cambiaron algunos asuntos pero, en general, las cantidades no disminuyeron, se mantuvieron o incrementaron.

En el segundo apartado se examinaron consideraciones alternativas para modificar la estrategia en dos vertientes: medidas internacionales y nacionales. Sobre las primeras, se pone sobre la mesa el debate de la legalización y la regulación de drogas, cuestionando el paradigma prohibicionista; también se hace hincapié en que atender la DOT requiere medidas multilaterales y; finalmente, se plantea una discusión sobre la verticalidad en la relación entre México y los Estados Unidos. Se debe buscar cierto margen de maniobra autónomo de los planteamientos del vecino del norte, pues han resultado contraproducentes. A los gobiernos estadounidenses les interesa la droga y la violencia solo cuando es en ciudades fronterizas.

En cuanto a los segundos, el Estado mexicano tiene deberes que atender. Especialmente, trabajar en la elaboración de políticas serias de prevención de la violencia y del delito, junto con la disminución de la desigualdad; reducir la corrupción e impunidad, elementos imperantes y de las grandes problemáticas de la nación; atender el lavado de dinero como una herramienta clave contra la delincuencia organizada, destinar recursos y atención a una reforma policial, aunque hay un grandes obstáculos; dejar los pleitos partidistas que no abonan al bienestar de la población y; la sociedad civil debe tomar un rol protagónico como organizador y colaborador de soluciones.

Con base en lo anterior, se valida la hipótesis presentada en un inicio. Por un lado, los cárteles mexicanos expuestos son llamados de esa manera por la categoría que les otorga su capacidad de operar y tener presencia en otros Estados. Por otro lado, los Estados Unidos han influido en la estrategia mexicana, mediante la IM y la persecución de líderes delictivos.

Finalmente, se presentan ciertas aristas concretas para seguir de cerca, pues su análisis se considera de suma importancia:

- Atender posibles repercusiones del juicio de Genaro García Luna y otros exfuncionarios como Luis Cárdenas Palomino. El 21 de febrero de 2023, se declaró culpable de todos los cargos al ex secretario de seguridad de Felipe Calderón, por lo que es el primer funcionario mexicano de alto nivel en ser condenado por narcotráfico y delincuencia organizada. No obstante, la sentencia se dictará hasta el 1 de marzo de 2024.
- El debate internacional sobre la legalización y regulación de las drogas; el resquebrajamiento del RICD;
- Sobre estas sustancias, examinar el auge que está teniendo especialmente el consumo del fentanilo en territorio estadounidense, droga sintética que ha causado una epidemia de sobredosis en Estados Unidos⁴⁰⁸ y que ha tensado las relaciones diplomáticas entre este país, con México y China a principios de 2023, así como las medidas que se adoptan para atender la situación;
- El desarrollo del Entendimiento Bicentenario;
- La segunda demanda del gobierno mexicano en contra de las empresas de armas estadounidenses en Arizona, que se presentó el 10 de octubre de 2020, después de que un tribunal de Massachusetts rechazó la primera el 20 de septiembre de 2022;
- Los resultados de la actual política de seguridad de Andrés Manuel López Obrador;
- El recrudecimiento del proceso de militarización, así como de la militarización de la seguridad, en México, que vuelve a tomar auge en la presente administración.

Al momento de redactar estas últimas líneas, los temas de inseguridad, violencia y delincuencia organizada vuelven a posicionarse en la cima de la opinión pública en México. A su vez, recordar que las discusiones sobre el traslado del mando operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SEDENA siguen vigentes, en un contexto donde se han dado demasiadas atribuciones a favor de las FFAA. Esta investigación aporta elementos suficientes para demostrar que dicha intención es contraproducente al bienestar de la población. También recordar el epígrafe de Lakoff, sobre el estado de guerra permanente.

⁴⁰⁸ Véase: CCN Español, “¿Qué es el fentanilo, la droga que alimenta la epidemia de sobredosis en EE.UU?”, [en línea], CNN, México, 22 de agosto de 2022, Dirección URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/22/que-es-fentanilo-droga-epidemia-sobredosis-estados-unidos-orix/>, [consulta: 22 de noviembre de 2022].

Ojalá aguarden tiempos mejores, donde la presencia militar tan extendida se vea reducida y se tomen medidas serias y estructurales de mediano y largo plazo, en pro del bienestar de la sociedad y no de ganancias político-electorales.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía:

Aguayo, Sergio y Dayán, Jacobo, “*Reconquistando*” *La Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, 167 pp.

Arámbula Reyes, Alma; Santos Villarreal, Gabriel y Bustos Cervantes, Cándida, *Iniciativa Mérida. Compendio*, México, Cámara de Diputados, 2008, 81 pp.

Astorga, Luis, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015, 268 pp.

Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras*, México, Debolsillo, 2015, 575 pp.

Astorga, Luis, *El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes*, México, IDPC, 2010, 5 pp.

Bagley, Bruce, “Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el Siglo XXI”, en: Maihold, Günther y Jost, Stefan (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, 23-36 pp.

Bailey, John, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Edición Kindle, Debate, 2014, 5956 posiciones.

Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN”, en: Benítez Manaut, Raúl, (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, 221-244 pp.

Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, México, 363 pp.

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 418 pp.

Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, México, 25 pp.

Cámara de Diputados, *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, México, 41 pp.

Cámara de Diputados, *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, México, Gobierno de México, 1972, 33 pp.

Cámara de Diputados, *Ley General de Salud*, México, 464 pp.

Cámara de diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México, 13 pp.

Chabat, Jorge, “El régimen internacional de control de drogas: ineficacia y resistencia al cambio”, en: Maihold, Günther y Jost, Stefan (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, 224-234 pp.

Chabat, Jorge, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en: Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, 25-36 pp.

Chanona, Alejandro y Gálvez, Yadira, “Los desafíos de la delincuencia organizada transnacional para América Latina”, en: Sonia Alda Mejías y Susana Ferreira (eds.), *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia*, España, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017, 19- 48 pp.

Chanona Burguete, Alejandro, “La Iniciativa Mérida y el Congreso mexicano”, en: Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, 55-75 pp.

Christensen, John y Verena, Zoppei, “What Do a Tax Evader and a Money Launderer Have in Common?: The role of Secrecy in the Financial Sector”, en: Stiftung, Heinrich-Böl y Schönenberg Regine (eds.), *Transnational Organized Crime: Analyses of a Global*

Challenge to Democracy, Transcript *Transnational Organized Crime: Analyses of a Global Challenge to Democracy*, Transcript, 2013, 35-40 pp.

Congressional Research Service, *U.S.- Mexico Security Cooperation: From the Mérida Initiative to the Bicentennial Framework*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2022, 3 pp.

Contreras Velasco, Oscar, *La evolución del Narcotráfico en México*, México, Universidad de las Californias, 2014, 56 pp.

Correa-Cabrera, Guadalupe y Payan, Tony, *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, México, Océano, 2021, 340 pp.

Correa-Cabrera, Guadalupe, *Los Zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Temas de hoy, 2018, 352 pp.

D. Ortiz, Román, “Guerrillas, terrorists, or criminals? The new face of antistate violence in Latin America”, en: R. Mares, David y M. Kacowicz Arie (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, Estados Unidos, Routledge, 2016, 210-220 pp.

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*, Argentina, 1993, 549 pp.

Fazio, Carlos, *Estado de emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*, México, Grijalbo, 2016, 613 pp.

Gálvez Salvador, Yadira, “Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, en: Maculan, Elena (ed.), *Seguridad internacional en un orden mundial en transformación*, España, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, 2014, 195-235 pp.

García Reyes, Karina, *Morir es un alivio*, México, Planeta, 2021, 269 pp.

Garita, Arturo, *Armonización normativa*, México, Senado, 2015, 47 pp.

Garzón Vergara, Juan Carlos, “¿El fin del multilateralismo en la política de drogas? Cómo y por qué se rompió el mito”, en: Maihold, Günther y Jost, Stefan (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, 260-272 pp.

Garzón Vergara, Juan Carlos, “La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión”, en: Garzón Vergara, Juan Carlos y L. Olson Eric (eds.), *La diáspora criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013, 1-26 pp.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Taurus, 2000, 217 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Sexto informe de gobierno*, México, 2012, 786 pp.

Gobierno de los Estados Unidos, *Mexico: Evolution of the Merida Initiative, FY2018-FY2022*, Estados Unidos, Servicio de Investigación del Congreso, 2021, 3 pp.

Hope, Alejandro y López Aranda, Jaime, *La mentada estrategia*, México, Senado de la República, 2015, 110 pp.

Hostettmann, Kurt, *Las plantas que se convierten en drogas*, España, Terapias Verdes, 2004, 118 pp.

INEGI, *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*, México, CONADIC, 2004, 149 pp.

INPRFM, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, México, INPRFM, 2012, 368 pp.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Agenda Bilateral México-Estados Unidos: Avances y Temas Pendientes*, México, Senado de la República, 233 pp.

Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, México, CONADIC, 2009, 171 pp.

Isacson, Adam, “La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor”, en: Maihold, Günther y Jost, Stefan (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, pp. 95-113.

Islas Hernández, Ramón, “La militarización en México: un modelo hemisférico por la defensa de la seguridad”, en: García Sansano, Javier; Gonzáles García, Eduardo; Lago Morales, Itziar y Rubio Sánchez, Ricardo (coords.), *Tiempos oscuros, décadas sin nombre*, España, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, 2014, 79-92 pp.

Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Harper Collins, 1977, 300 pp.

Knepper, Paul, *THE INVENTION OF INTERNATIONAL CRIME: A Global Issue in the Making, 1881-1914*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010, 254 pp.

López Betancourt, Eduardo, *Drogas: entre el Derecho y el drama*, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011, 400 pp.

Meyer, Maureen, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, en: Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, 69-75 pp.

Meyer, Maureen; Youngers, Coletta y Bewley-Taylor, Dave, *En la encrucijada. Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, Estados Unidos, WOLA y The Beckley Foundation, 2017, 14 pp.

Naciones Unidas, *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988*, Austria, 1988, 22 pp.

Naciones Unidas, *Convención única de 1961 sobre estupefacientes*, 1961, 55 pp.

Naciones Unidas, *Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*, Austria, 1971, 37 pp.

OFDPD, *Tendencias mundiales de las drogas ilícitas 2001*, Estados Unidos, Naciones Unidas, 293 pp.

Open Society Justice Initiative, *Corrupción que mata*, Estados Unidos, Open Society Justice Initiative, 2018, 78 pp.

OPS, *Prevención de la violencia: la evidencia*, Estados Unidos, OMS, 2013, 127 pp.

Organización de Estados Americanos, *El problema de drogas en las Américas: Estudios. Drogas y seguridad*, Estados Unidos, OEA, 2013, 46 pp.

Organización de los Estados Americanos, *El problema de droga en las Américas: Estudios. Drogas y salud pública*, Estados Unidos, OEA, 2013, 79 pp.

Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, 155-190 pp.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Gobierno de México, 2007, 324 pp.

Rae, Daniela; Ferri, Pablo y Gonzáles Islas, Mónica, *La tropa. Por qué mata un soldado*, México, Aguilar, 2019, 333 pp.

Resa Nestares, Carlos, *Los Zetas: de narcos a mafiosos*, México, Casede, 2003, 11 pp.

Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin, *U.S.- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2017, 35 pp.

Ribando Seelke, Clare, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Founding and Policy Issues*, Estados Unidos, Congressional Research Service, 2009,

Rodríguez Luna, Armando, “El combate al Crimen Organizado y la Iniciativa Mérida”, en: Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas*

geopolíticos, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, 263-282 pp.

Rodríguez Sumano, Abelardo, “El Comando Norte y sus dilemas”, en: Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, 205-220 pp.

Sánchez, Georgina, “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”, en: Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundango, 2010, 13-102 pp.

Sarquís, David, “V. El Neorrealismo en el análisis de la realidad internacional”, en: Ortiz de Zárate Béjar, Almendra y Shubich Green, Yoanna (coords.), *Teoría de las relaciones internacionales en el cine*, México, siglo veintiuno, 2018, 99-124 pp.

SEDENA, *Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Memoria documental. Operaciones contra el narcotráfico*, México, SEDENA, 2012, 119 pp.

Serrano, Mónica, “La política internacional de control de drogas. ¿Hacia una nueva estrategia?”, en: Maihold, Günther y Jost, Stefan (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y EDIMPRO, 2014, 213-223 pp.

Sodupe Corcuera, Kepa, “El neorrealismo”, en: Dávila Pérez, María del Consuelo y Pérez Rodríguez, Teresa del Socorro (coords.), *Enfoques y herramientas analíticas para Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, México, UNAM, 2017, 31-50 pp.

Tanter, Richard, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*, Australia, Monash University, 1991, 312 pp.

Trejo García, Elma del Carmen; Arámbula Reyes, Alma y Álvarez Romero, Margarita, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados, 2006, 35 pp.

Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, Penguin Random House, México, 2022, 470 pp.

UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, Austria, Naciones Unidas, 2004, 85 pp.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2006. Volumen 1: Análisis*, Austria, Naciones Unidas, 2006, 215 pp.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2007*, Austria, Naciones Unidas, 2007, 275 pp.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2008*, Austria, Naciones Unidas, 2009, 308 pp.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2013*, Austria, Naciones Unidas, 2013, 206 pp.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2014*, Austria, Naciones Unidas, 2014, 183 pp.

UNODC, *Terminología e información sobre drogas*, Austria, Naciones Unidas, 2018, 71 pp.

UNODC, *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment*, Austria, UNODC, 2012, 80 pp.

UNODC, *World drug report 2008*, Austria, Naciones Unidas, 2008, 303 pp.

Valdés Castellanos, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, 335 pp.

Villarreal, M. Angeles y Lake, Jennifer E., *Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and Selected Issues*, Estados Unidos, Servicio de Investigación del Congreso, 2010, 8 pp.

Zapiain Aizpuru, Maite, *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*, España, Universidad Politécnica de Madrid, 3 pp.

Zavala, Oswaldo, *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*, México, Malpaso, 2018, 268 pp.

Hemerografía:

Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, “La seguridad de América del Norte a través de México: del TLCAN Plus pasando por el ASPAN y llegando a la Iniciativa Mérida”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, núm. 4, vol. 8, Venezuela, Universidad de los Andes, julio-diciembre de 2009, 51-80 pp.

Ballesteros de Valderrama, B. Patricia, *et. al.*, “La pandilla juvenil: breve revisión y análisis funcional de un caso”, *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud*, núm. 2, vol. 2, España, Asociación Española de Psicología Conductual, mayo 2002, 335-350 pp.

Barbe, Esther, “Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)”, *La cooperación transfronteriza en Europa*, núm. 17, España, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 55-67 pp.

Bartolomé, Mariano Cesar, “La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación”, *Relaciones Internacionales*, núm. 55, Argentina, Universidad Nacional de La Plata, julio-diciembre de 2018, 123-145 pp.

Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, núm. 1-2, vol. XLVIII, México, El Colegio de México, enero-julio de 2008, 184-208 pp.

Céspedes Oropeza, Ernesto, “Aplicación legislativa en México del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, julio-octubre de 2006, 85-123 pp.

Chabat, Jorge, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Revista de historia internacional*, núm. 42, vol. 11, México, CIDE, 2010, 3-14 pp.

Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, núm. 196, México, enero de 2010, 18 pp.

Craig, Richard, “Operación Intercepción: una política de presión internacional”, *Foro Internacional*, vol. XXII, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1981, 203-230 pp.

Crick, Emily, “Drugs as an existential threat: An analysis of the international securitization of drugs”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, Elsevier, septiembre de 2012, 407-414 pp.

De Sagrera, Juan Esteva, “El opio. De la farmacopea a la prohibición”, *Historia de la farmacia*, núm. 10, vol. 24, España, Universidad de Barcelona, noviembre de 2005, 97-110 pp.

Del Olmo, Rosa, “Las Relaciones Internacionales de la cocaína”, *Nueva Sociedad*, núm. 130, Argentina, marzo-abril de 1994, 126-143 pp.

Dube, Arindrajit; Dube, Oeindrila y García-Ponce, Omar, “Cross-Border Spillover: U.S Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, núm. 3, vol. 107, Estados Unidos, American Political Science Association, agosto de 2013, 397-417 pp.

Editorial, “Sociedad y Estado: binomio para combatir la impunidad”, *Revista de derechos humanos defensor*, núm. 11, México, Comisión de Derechos Humanos, noviembre de 2011, 1 p.

Estrada, César, “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, núm. 3, vol. 2, México, El Colegio de San Luis, enero-junio de 2012, 266-279 pp.

Fuentes, Alicia, “What Are North America’s Smart Borders?”, *Voices of Mexico*, núm. 62, México, CISAN, enero-marzo de 2003, 14-15 pp.

Gabriel, Christina; Jiménez, Jimena y Macdonald Laura, “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, *Foro Internacional*, núm. 3, vol. 46, México, Colegio de México, julio-septiembre de 2006, 549-579 pp.

Gluszek, Alicja, “The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism”, *Norteamérica*, núm. 1, vol. 9, México, enero-junio de 2014, 7-54 pp.

H. Atuesta, Laura y Pérez Dávila, Yocelyn Samantha, “Fragmentation and cooperation: the evolution of organized crime in Mexico”, *Trends in Organized Crime*, núm. 21, Estados Unidos, Springer Science+Business Media, 2018, 27 pp.

Herrera Santana, David, “Seguridad tradicional, riesgos globales y militarización del espacio en el siglo XXI”, en: Hernández-Vela, Edmundo y Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (coords.), *Política Internacional. Temas de Análisis 5*, México, FCPyS y Ediciones del Lirio, 2017, 25-42 pp.

Krasner, Sthepen D., “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, núm. 2, vol. 36, Estados Unidos, MIT press, primavera de 1982, 185-205 pp.

Luna-Fabritius, Adriana, “Modernidad y drogas desde una perspectiva histórica”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 225, México, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre de 2015, 21-44 pp.

Madrazo Lajous, Alejandro, “Criminals and enemies? The drug trafficker in Mexico’s Political Imaginary”, *Mexican law review*, núm. 2, vol. 8, México, UNAM, enero-junio de 2016, 53-78 pp.

Medina-Mora, María Elena, *et. al.*, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, *Salud Pública de México*, núm. 1, vol. 55, México, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente, enero-febrero de 2013, 67-73 pp.

Merino Ayala, Carlos Luis y Aguilar Antonio, Juan Manuel, “Análisis del uso de la fuerza en la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México (2019-2020)”, *Estudios en Seguridad y Defensa*, núm. 33, vol. 17, Colombia, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, enero-junio de 2022, 144- 178 pp.

Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, núm. 48, vol. 24, México, julio-diciembre de 2012, 121-144 pp.

Moloeznik, Pablo, “Militarización de la seguridad pública en México”, *Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (Insyde)*, núm. 13, México, Insyde, 2006, 2-8 pp.

Naidu, M. V., “Military power, militarism and militarization: an attempt at clarification and classification”, *Peace Research*, núm. 1, vol. 17, Canadá, Canadian Mennonite University, enero 1985, 2-10 pp.

Pauselli, Gino, “Teoría de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, núm. 1, vol. 2, España, Universidad de Zaragoza, 2013, 72-92.

Piñeyro, José Luis, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de administración pública. Seguridad nacional*, núm. 98, México, Instituto Nacional de Administración Pública, agosto, 1998, 101-115 pp.

Piñeyro, José Luis, “Fuerzas Armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy”, *Sociológica*, núm. 54, México, UAM, enero-abril de 2004, 157-181 pp.

Ramos García, José María, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, vol. XLIV, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2004, 613-634 pp.

Rendón López, Alicia, “Paraísos fiscales y oficinas *off shore*. ¿Operaciones ilícitas o planificación fiscal?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 261, vol. 64, México, UNAM, enero-junio de 2014, 445-470 pp.

Rodríguez Morales, Tania Gabriela, “El terrorismo y nuevas formas de terrorismo”, *Espacios Públicos*, núm. 33, vol. 15, México, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, enero-abril de 2012, 72-95 pp.

Rosen, Jonathan Daniel y Zepeda Martínez, Roberto, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Revista Reflexiones*, núm. 1, vol. 94, Costa Rica, junio de 2015, 153-168 pp.

Schouten, Peer y Dunham, Hannah, “Theory Talk #48: Cynthia Enloe on Militarization, Feminism, and the International Politics of Banana Boats”, *Theory Talk*, núm. 48, 2012, 11 pp.

Silva Forné, Carlos; Pérez Correa, Catalina y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 50, vol. 25, México, FLACSO, 2017, 331-359 pp.

Toledo Santos, Braulia y Urbina Herrera, Mitzi Yael, “Delincuencia organizada y lavado de dinero, repercusiones socio-económicas en México. (Primera parte)”, *Visión criminológica-criminalística*, núm. 24, México, Grupo Universitario de Puebla A.C., octubre-diciembre de 2018, 5-17 pp.

Torres Gómez, Jesús, “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte”, *Revista Mexicana de Derecho*, núm. 10, México, Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2008, 79-102 pp.

Vargas García, Elizabeth, “Hacia una comunidad de América del Norte: TLCAN plus o ASPAN”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 28, vol. 10, México, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 2007, 53-59 pp.

Velázquez Flores, Rafael y A. Schiavon, Jorge, “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 8, vol. VI, Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre de 2008, 61-85 pp.

Ciberografía:

Arana, Daira y Anaya, Lani, “De la militarización al militarismo”, [en línea], *Nexos*, México, 16 de noviembre de 2020, Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/>, [consulta: 8 de septiembre de 2021].

Arturo Ángel, “Grupos criminales crecieron 900% durante la guerra contra el narco de Calderón”, [en línea], *Animal Político*, México, 7 de febrero de 2017, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2017/02/grupos-criminales-aumentaron-900-la-guerra-narco-calderon/>, [consulta: 25 de enero de 2021].

Arturo Ángel, “Estos son los 4 cargos por los que está acusado Genaro García Luna en EU”, [en línea], *Animal Político*, México, 10 de diciembre de 2019, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/genaro-garcia-luna-cargos-acusacion-eu-trafico-droga-calderon/>, [consulta: 10 de noviembre de 2021].

Banco Mundial, “*Está demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen*”, [en línea], Página web oficial del Banco Mundial, Dirección URL: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/03/latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen>, [consulta: 30 de marzo de 2022].

Barragán, Alumudena y Rodríguez, Darinka, “Radiografía del cartel de Sinaloa”, [en línea], *Verne. El País*, México, 22 de octubre de 2019, Dirección URL: https://verne.elpais.com/verne/2019/10/19/mexico/1571438782_185488.html, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

BBC, “El nuevo mapa del narcotráfico en México”, [en línea], *BBC*, México, 10 de octubre de 2012, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_cartel_es_jp, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

Becerril, Andrea, Elvira Vargas, Rosa y Méndez, Enrique, “Admite Presidencia influencia de EU en el veto a la ley sobre drogas”, [en línea], *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2006/05/05/index.php?section=sociedad&article=056n1soc>, [consulta: 10 de mayo de 2022].

Blanco, Uriel, “¿Quién es Miguel Ángel Félix Gallardo, el ‘Jefe de Jefes’?”, [en línea], *CNN*, México, 16 de septiembre de 2022, Dirección URL:

<https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/16/miguel-angel-felix-gallardo-quien-es-jefe-de-jefes-orix/>, [consulta: 12 de noviembre de 2022].

Caballero, Rodrigo, “<<Daños colaterales>>: las heridas que dejó abiertas Felipe Calderón”, [en línea], *Revolución 3.0*, México, 28 de septiembre de 2015, Dirección URL: <https://revolucion.news/danos-colaterales-las-heridas-que-dejo-abiertas-felipe-calderon-video/>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

Calderón Mayorga, Ángel, “La corrupción política”, [en línea], *El Telégrafo*, Ecuador, Dirección URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/cartas/1/la-corrupcion-politica>, [consulta: 18 de noviembre de 2022].

Camhaji, Elías, “Estados Unidos insiste en los nexos entre García Luna y el cartel de Sinaloa”, [en línea], *El País*, México, 2 de agosto de 2022, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2022-08-02/estados-unidos-insiste-en-los-nexos-entre-garcia-luna-y-el-cartel-de-sinaloa.html>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

Camhaji, Elías, “México anuncia una segunda demanda contra los gigantes de las armas en EEUU”, [en línea], *El País*, México, 5 de octubre de 2022, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2022-10-06/mexico-anuncia-una-segunda-demanda-contra-los-gigantes-de-las-armas-en-ee-uu.html>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

CNDH, *El Senado de México declara ilegal el envío de armas de los Estados Unidos que vulnera la soberanía, atenta contra los derechos humanos y promueve la violencia en el país*, [en línea], Página web oficial de la CDNH, Dirección URL: <https://www.cndh.org.mx/noticia/el-senado-de-mexico-declara-ilegal-el-envio-de-armas-de-los-estados-unidos-que-vulnera-la>, [consulta: 11 de mayo de 2022].

CNN, “Calderón lanza red de seguridad”, [en línea], *Expansión*, México, 7 de marzo de 2007, Dirección URL: <https://expansion.mx/actualidad/2007/2/calderon-lanza-red-de-seguridad>, [consulta: 7 de diciembre de 2021].

CCN Español, “¿Qué es el fentanilo, la droga que alimenta la epidemia de sobredosis en EE.UU?”, [en línea], *CNN*, México, 22 de agosto de 2022, Dirección URL:

<https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/22/que-es-fentanilo-droga-epidemia-sobredosis-estados-unidos-orix/>, [consulta: 22 de noviembre de 2022].

CMDPDH, “La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 a 2017: ¿Es un conflicto armado no internacional?”, [en línea], *CMDPDH*, Dirección URL: <https://cmdpdh.org/2022/12/16/la-situacion-de-la-violencia-relacionada-con-las-drogas-en-mexico-del-2006-a-2017-es-un-conflicto-armado-no-internacional-2/>, [consulta: 2 de diciembre de 2022].

Comisión Nacional de Seguridad, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?nfpb=true&pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265, [consulta 7 de diciembre de 2021].

El Orden Mundial, “¿Cómo se estructuran los comandos militares de combate unificado estadounidenses?”, [en línea], *El Orden Mundial*, 14 de febrero de 2020, Dirección URL: <https://elordenmundial.com/comandos-militares-de-combate-unificado-estadounidenses/>, [consulta: 8 de octubre de 2021].

Estrada, Gabriela; Hinojosa, Diego y Bonilla, Diego, “Violencia, sin tregua por años en Michoacán”, [en línea], *El Economista*, México, 19 de agosto de 2019, Dirección URL: <https://www.economista.com.mx/politica/Violencia-sin-tregua-por-anos-en-Michoacan-20190818-0082.html>, [consulta: 19 de noviembre de 2021].

Farfán-Méndez, Cecilia, “The Structure of Drug Trafficking Organizations and Money Laundering Practices: A Risk Appetite Hypothesis”, *Journal of Illicit Economies and Development*, Reino Unido, 29 de noviembre de 2019, Dirección URL: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.1/>, [consulta: 27 de abril de 2022].

Fisher, Max y Taub, Amanda, “El curioso caso del sistema partidista y el combate a la violencia en Ciudad Neza”, [en línea], *The New York Times*, Estados Unidos, 15 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2018/01/15/espanol/america->

latina/interpreter-ciudad-nezahualcoyotl-violencia-mexico.html, [consulta: 28 de abril de 2022].

Forbes Staff, “Cárteles mexicanos utilizan criptomonedas para lavar dinero: ONU”, [en línea], *Forbes*, México, 10 de marzo de 2022, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/carteles-mexicanos-utilizan-de-criptomonedas-para-lavar-dinero-onu/>, [consulta: 27 de abril de 2022].

Fragoso, Juliana, “Narcotráfico Sociedad Anónima: los cárteles mexicanos ahora operan como franquicias”, [en línea], *Infobae*, México, 15 de abril, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/04/15/narcotrafico-sociedad-anonima-los-carteles-mexicanos-ahora-operan-como-franquicias/>, [consulta: 14 de septiembre de 2021].

Gandaria, Manrique, “La 4ta despliega más militares que durante la guerra contra narcos”, [en línea], *El Sol de México*, México, 10 de agosto de 2021, Dirección URL: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/la-4t-despliega-mas-militares-que-durante-la-guerra-contra-narcos-7066527.html>, [consulta: 29 de noviembre de 2021].

Gobierno de los Estados Unidos, *Merida Initiative*, [en línea], Página web oficial del Departamento de Estado, Dirección URL: <https://2001-2009.state.gov/p/inl/merida/index.htm>, [consulta: 23 de mayo de 2022].

Gobierno de los Estados Unidos, *Narcotics rewards program: Hector Beltran-Leyva*, [en línea], Página web oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Dirección URL: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/narc/rewards/133311.htm>, [consulta: 24 de noviembre de 2021].

Gobierno de los Estados Unidos, *Securing America’s Borders Fact Sheet: Border Security*, [en línea], Página web oficial de The White House. President George W. Bush, Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/bordersecurity.html>, [consulta: 23 de febrero de 2022].

Gobierno de México, *Diario Oficial de la Federación*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

Gómez Romero, Luis, “Legalización del cannabis en México: un paso para contener la guerra contra las drogas”, [en línea], *The Conversation*, 31 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://theconversation.com/legalizacion-del-cannabis-en-mexico-un-paso-para-contener-la-guerra-contra-las-drogas-159249>, [consulta: 6 de marzo de 2022].

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Pandillas y cárteles: La gran alianza”, [en línea], *Nexos*, México, 1 de junio de 2010, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=13690>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

Hirsch, Sarah, “El (falso) fin de la Iniciativa Mérida y la falta de transparencia”, [en línea], *Nexos*, México, 26 de octubre de 2021, Dirección URL: <https://redaccion.nexos.com.mx/el-falso-fin-de-la-iniciativa-merida-y-la-falta-de-transparencia/>, [consulta: 24 de marzo de 2022].

INEGI, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, [en línea], Página web del INEGI, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy, [consulta: 6 de noviembre de 2021].

Infobae, “Oregón se convirtió en el primer estado de EEUU en despenalizar las drogas duras”, [en línea], *Infobae*, México, 4 de noviembre de 2020, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/11/04/oregon-se-convirtio-en-el-primer-estado-de-eeuu-en-despenalizar-drogas-duras-como-la-cocaina-y-la-heroina/>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

Insight Crime, “Cartel de Juárez”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de noviembre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-de-juarez-perfil/>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

Insight Crime, “Cartel de Sinaloa”, [en línea], *Insight Crime*, México, 29 de marzo de 2019, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/sinaloa-cartel-perfil/>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

Insight Crime, “Cartel de Tijuana”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de noviembre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-de-tijuana-perfil/>, [consulta: 13 de noviembre de 2022].

Insight Crime, “Cartel del Golfo”, [en línea], *Insight Crime*, México, 30 de octubre de 2010, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-del-golfo-perfil/>, [consulta: 14 de noviembre de 2021].

Insight Crime, “Familia Michoacana”, [en línea], *Insight Crime*, México, 5 de mayo de 2020, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/familia-michoacana-perfil/>, [consulta: 17 de noviembre de 2021].

Insight Crime, “Organización Beltrán Leyva”, [en línea], *Insight Crime*, México, 3 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/organizacion-beltran-leyva/>, [consulta: 23 de noviembre de 2021].

Jelsman, Martin y Armenta, Amira, *Las convenciones de drogas de la ONU*, [en línea], Transnational Institute, Buxton, Nick y Martínez, Beatriz, 7 de octubre de 2015, Dirección URL: <https://idpc.net/es/publications/2015/10/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>, [consulta: 25 de agosto de 2021].

La Redacción, “Presente Calderón programa de seguridad ‘Limpiemos México’”, [en línea], *Proceso*, México, 3 de julio de 2007, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2007/7/3/presenta-calderon-programa-de-seguridad-limpiemos-mexico-35397.html>, [consulta: 20 de noviembre de 2021].

López, Marco Antonio, “Villas de Salvárcar: así se criminalizó a las víctimas de la guerra contra el narco”, [en línea], *La silla rota*, México, 31 de enero de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/especiales-lsr/2017/1/31/villas-de-salvarcar-asi-se-criminalizo-las-victimas-de-la-guerra-contra-el-narco-121789.html>, [consulta: 15 de noviembre de 2022].

Marina, Sandra, “Tráfico de armas, problemas complejos y multifactoriales: Sedena”, [en línea], *El Financiero*, México, 26 de junio de 2014, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/trafico-de-armas-problema-complejo-y-multifactorial-sedena/>, [consulta: 15 de diciembre de 2021].

Merino, Álvaro, “El mapa de la legalización del cannabis en el mundo”, [en línea], *El Orden Mundial*, 11 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-legalizacion-cannabis-mundo/?nab=0>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

Mexico Violence Resource Project, “Mapping Criminal Organizations in Mexico”, [en línea], *Mexico Crime Maps*, Dirección URL: <https://es.mexicocrimemaps.org/national-map>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

Milenio, “‘Con eso no hay que meterse’: el consejo de Fox a Calderón sobre el ‘narco’”, [en línea], *Milenio*, México, 26 de mayo de 2020, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/vicente-fox-consejo-felipe-calderon-narcotrafico>, [consulta: 9 de noviembre de 2021].

Morán Breña, Carmen, “La policía de México: víctimas y culpables de un sistema podrido”, [en línea], *El País*, México, 13 de noviembre de 2021, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2021-11-14/la-policia-de-mexico-victimas-y-culpables-de-un-sistema-podrido.html>, [consulta: 27 de abril de 2022].

Mosso, Rubén, “Calderón ofreció 915 mdp por 37 líderes del ‘narco’”, [en línea], *Milenio*, México, 19 de abril de 2014, Dirección URL: <https://www.milenio.com/policia/calderon-ofrecio-915-mdp-37-lideres-narco>, [consulta: 25 de diciembre de 2021].

Muñiz, Nora, “Tras 10 años, Policía Federal será desarticulada: ¿cuál es su legado”, [en línea], *Plumas atómicas*, México, 30 de septiembre de 2019, Dirección URL: <https://plumasatomicas.com/noticias/4t/policia-federa-final/>, [consulta: 13 de noviembre de 2022].

Naciones Unidas, *Tráfico de drogas*, [en línea], Página web oficial de Naciones Unidas, Dirección URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>, [consulta: 17 de agosto de 2021].

Naciones Unidas. Office of the Secretary-General's Envoy on Youth, *OMS: Organización Mundial de la Salud*, [en línea], Página web oficial de las Naciones Unidas, Dirección URL: <https://www.un.org/youthenvoy/es/2013/09/oms-organizacion-mundial-de-la-salud/>, [consulta: 24 de agosto de 2021].

Nájjar, Alberto, “Los mapas que muestran los radicales cambios de influencia territorial de los carteles del narcotráfico en México”, [en línea], *BBC*, México, 11 de julio de 2017, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40576103>, [25 de noviembre de 2021].

Nájjar, Alberto, “Los secretos de la expansión del cartel de Sinaloa”, [en línea], *BBC*, México, 25 de febrero de 2014, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140225_chapo_guzman_secretos_cartel_sin_aloa_an, [consulta: 12 de noviembre de 2022].

Pardo, Daniel, “Cómo los ataques del 1 de septiembre influyeron en el conflicto de Colombia, el principal aliado de EE.UU. en América Latina”, [en línea], *BBC*, Colombia, 12 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58483334>, [consulta: 10 de octubre de 2021].

PBS, *Drug cartels. Arellano-Felix Organization*, [en línea], Página web oficial de la Public Broadcasting Service, Dirección URL: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/etc/arellano.htm>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

Pérez Ricart, Carlos y Pannell, Jack, “El cartel de Guadalajara nunca existió”, [en línea], *Noria Research*, México, noviembre de 2021, Dirección URL: <https://noria-research.com/el-cartel-de-guadalajara-nunca-existio/>, [consulta: 29 de noviembre de 2021].

Pérez Ricart, Carlos, “¿Qué hace la DEA en México?”, [en línea], *Nexos*, México, 26 de octubre de 2020, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/que-hace-la-dea-en-mexico/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

Pérez Ricart, Carlos, “La *Kingpin Strategy*: ¿qué es y cómo llegó a México?”, [en línea], *Nexos*, México, 21 de octubre de 2019, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/la-kingpin-strategy-que-es-y-como-llego-a-mexico/>, [consulta: 24 de diciembre de 2021].

Pérez Sánchez, Ana, “¿Qué es un cartel en Economía?”, [en línea], *FinanciamRed*, España, 2 de agosto de 2017, Dirección URL: <https://www.finanzzas.com/cartel>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

R. Gómez, Fabián, “Alianzas y evolución: grupos delictivos en México en 2020”, [en línea], *Nexos*, México, 13 de julio de 2020, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/alanzas-y-evolucion-grupos-delictivos-en-mexico-en-2020/>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

Redacción AN/BS, “15 años en guerra”, [en línea], *Aristegui noticias*, México, 5 de diciembre de 2021, Dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/0512/opinion/15-anos-en-guerra/>, [consulta: 6 de diciembre de 2021].

Redacción AN/GS, “Nuestra tragedia humanitaria comenzó en el gobierno de Calderón; oculto lista de desaparecidos: Corcuera”, *Aristegui noticias*, México, 3 de septiembre de 2020, Dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/0309/mexico/nuestra-tragedia-humanitaria-comenzo-en-el-gobierno-de-calderon-oculto-lista-de-desaparecidos-corcuera/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

Redacción BBC Mundo, “En México ya no es ilegal tener drogas”, [en línea], *BBC*, México, 21 de agosto de 2009, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/america-latina/2009/08/090821_2158_mexico_posesion_drogas_gm, [consulta: 6 de marzo de 2022].

Redacción Nexos, “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, [en línea], *Nexos*, México, 30 de agosto de 2011, Dirección URL:

<https://redaccion.nexos.com.mx/%C2%BFcual-es-el-impacto-de-la-venta-de-armas-en-estados-unidos-en-la-violencia-en-mexico/>, [consulta: 14 de diciembre de 2021].

Reina, Elena, “Prison releases signal the return of Mexico’s drug lords from the 1990s”, [en línea], *El País*, México, 29 de mayo de 2021, Dirección URL: <https://english.elpais.com/usa/2021-05-29/prison-releases-signal-the-return-of-mexicos-drug-lords-from-the-1990s.html>, [consulta: 12 de noviembre de 2021].

Robinson, Jennifer, “Decades of Drug Use: The ‘80s and ‘90s”, [en línea], *Gallup*, Estados Unidos, 9 de Julio de 2002, Dirección URL: <https://news.gallup.com/poll/6352/decades-drug-use-80s-90s.aspx>, [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Roman, José Antonio y Martoccia, Hugo, “México insistirá en la corresponsabilidad”, [en línea], *La Jornada*, México, 30 de marzo de 2006, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2006/03/30/index.php?section=politica&article=030n1pol>, [consulta: 15 de octubre de 2021].

Romero, Raúl, “Cinco tesis sobre la guerra en México”, [en línea], *Memoria*, México, 24 de agosto de 2016, Dirección URL: <http://revistamemoria.mx/?p=1188>, [consulta: 3 de mayo de 2021].

Sáenz Guzmán, Claudia, “Cámara de Diputados avala en lo general uso lúdico de la marihuana”, [en línea], *Capital 21*, México, 10 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=13997>, [consulta: 22 de noviembre de 2022].

Salazar, Julio y Zwitter, Guus, “Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones: una estrategia fallida”, [en línea], *Animal Político*, México, 28 de agosto de 2020, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/estrategia-nacional-de-prevencion-de-adicciones-cronicas-de-una-estrategia-fallida/>, [consulta: 16 de noviembre de 2022].

Sánchez Avilés, Constanza, “Corrupción y drogas ilegales”, [en línea], *Esglobal*, España, 15 de julio de 2019, Dirección URL: <https://www.esglobal.org/corrupcion-y-drogas-ilegales-deconstruir-los-vinculos-revertir-las-causas/>, [consulta: 4 de marzo de 2022].

Sánchez Valdés, Víctor Manuel, “¿Qué es y qué no es un cártel?”, [en línea], *La Silla Rota*, México, 27 de julio de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/que-es-y-que-no-es-un-cartel/166133>, [consulta: 19 de agosto de 2021].

Santos Cid, Alejandro, “Condenado a 28 años de prisión Vicente Carrillo Fuentes, el último gran heredero del Cártel de Juárez”, [en línea], *El País*, México, 14 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2021-09-15/condenado-a-28-anos-de-prision-vicente-carrillo-fuentes-el-ultimo-gran-heredero-del-cartel-de-juarez.html>, [consulta: 13 de noviembre de 2021].

SAT, *Conoce la Ley Antilavado*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.sat.gob.mx/consulta/10022/conocelaleyantilavado#:~:text=El%20lavado%20de%20dinero%20permite,contribuyes%20a%20la%20econom%C3%ADa%20nacional>, [consulta: 26 de abril de 2022].

Secretaría de Cultura, *En 1940 Lázaro Cárdenas legalizó las drogas en México*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico?idiom=es>, [consulta: 4 de marzo de 2022].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Hoja informativa. Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/documentos/hoja-informativa-entendimiento-bicentenario>, [consulta: 29 de marzo de 2022].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS 2016)*, [en línea], Página web oficial del Gobierno de México, Dirección URL:

<https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/avisos/238-ungass-2016-la-discusion-a-mas-alto-nivel-del-problema-mundial-de-las-drogas>, [consulta: 15 de mayo de 2022].

Senado de la República, *Gaceta del Senado*, [en línea], Senado, México, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/41843, [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Sudley, Steven y Ríos, Viridiana, “Por qué los Zetas de México se han expandido más rápido que sus rivales”, [en línea], *Insight Crime*, México, 24 de abril, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/por-que-los-zetas-de-mexico-se-han-expandido-mas-rapido-que-sus-rivales/>, [consulta: 15 de noviembre de 2021].

Suverza, Alejandro, “El evangelio según La Familia”, [en línea], *Nexos*, México, 1 de enero de 2009, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=12881>, [consulta: 16 de noviembre de 2021].

Unidad de investigación aplicada, “Los Mexicanos Frente a la Corrupción y la impunidad 2020”, [en línea], *MCCI*, México, agosto de 2020, Dirección URL: <https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/#recomendacion>, [consulta: 20 de mayo de 2022].

UNODC, “Delincuencia organizada transnacional – La economía ilegal mundializada”, Hoja de información, UNODC, [en línea], 4 pp., Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf, [consulta: 16 de agosto de 2021].

UNODC, “La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Perú y Ecuador y la Subregión del Cono Sur”, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/01NOSOTROS/sobre-unodc.html>, [consulta: 16 de agosto de 2021].

UNODC. Oficina para Centroamérica y el Caribe, *Crimen Organizado Transnacional*, [en línea], Página web oficial de la Oficina para México y Centroamérica de la UNODC,

Dirección URL: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>, [consulta: 20 de agosto de 2021].

Vargas, Gustavo-Adolfo, “El sistema financiero global”, [en línea], *El Nuevo Diario*, Nicaragua, 28 de febrero de 2016, Dirección URL: <https://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/386268-sistema-financiero-global/>, [consulta: 17 de agosto de 2021].

Vázquez Camacho, Pablo, “Repensar la prevención de la violencia y el delito en México”, [en línea], *Nexos*, México, 11 de junio de 2018, Dirección URL: <https://seguridad.nexos.com.mx/repensar-la-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-mexico-parte-i-de-ii/>, [consulta: 25 de abril de 2022].

Vela, David Saúl, “EPN captura a 93 capos en 2 años; Felipe Calderón, a 25 en 6 años”, [en línea], *El Financiero*, México, 30 de abril de 2015, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/epn-captura-a-93-capos-en-anos-felipe-calderon-a-25-en-anos/>, [consulta: 23 de diciembre de 2021].

Velázquez Guadarrama, César, “Crimen y pobreza”, [en línea], *Animal Político*, México, 12 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/simetria-datos-con-rostro/crimen-y-pobreza/>, [consulta: 30 de marzo de 2022].

Villegas, Rodrigo, “La narcografía de Calderón”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reportes/la-narcografia-de-calderon/>, [consulta: 11 de noviembre de 2021].

WOLA, “La Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica”, [en línea], Página web oficial de Washington Office on Latin America, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <https://www.wola.org/es/2008/03/la-iniciativa-merida-y-la-seguridad-ciudadana-en-mexico-y-centroamerica/>, [23 de diciembre de 2021].

World Health Organization, *Drug (psychoactive)*, [en línea], Página web oficial de World Health Organization, Dirección URL: https://www.who.int/health-topics/drugs-psychoactive#tab=tab_1, [consulta: 24 de agosto de 2021].

Espacios académicos:

Arana, Daira, “Militarización”, sesión presentada en el *Diplomado: Derechos Humanos, Seguridad y Política Criminal*, Universidad Iberoamericana en colaboración con el Museo Memoria y Tolerancia, [en línea], martes 6 de diciembre, 2022.

Rico Becerra, Cesari Irwing, “Militarización y geopolítica”, [en línea], en *Seminario de Estudios Globales y sobre Seguridad y Militarización*. Proyecto PAPIIT Militarización y seguridad en el siglo XXI, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 7 de septiembre de 2021, Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=SIkjizPnN4s&t=295s>, [consulta: 2 de octubre de 2021].

Podcast:

Arana, Daira, *Militarización... lo básico*, [episodio de podcast], Seguridad y Ciudadanía, [consulta: 18 de diciembre de 2021].

Bravo Regidor, Carlos y Melesio, Lucina, *Cuando la violencia bajó en México*, [episodio de podcast], Un poco de contexto, [consulta: 20 de octubre de 2021].