
El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas

José Luis Piñeyro¹

I. Texto y contexto socio-político del tema

El presente ensayo pretende ofrecer una revisión de la relación entre narcotráfico y seguridad nacional. El análisis está centrado en los cambios de la última década en el nexo narcotráfico-seguridad nacional de México. Se hace un balance de las transformaciones recientes de la relación con los Estados Unidos en el combate conjunto antinarcóticos, e igualmente se hará una sucinta evaluación de la efectividad de la estrategia binacional de la llamada “guerra a las drogas” de acuerdo con los indicadores gubernamentales y con los no convencionales. Finalmente se presentarán las últimas tácticas propuestas por la Unión Americana para enfrentar el multidimensional fenómeno del narcotráfico.

A lo largo del artículo están implícitos una serie de elementos y supuestos que resulta necesario explicar para una mejor comprensión del mismo. En primer lugar, consideramos que el narcotráfico, durante los años ochenta, representaba más bien una amenaza a la seguridad del gobierno federal (o de ciertos gobiernos estatales), no se había

conceptualizado como problema de seguridad nacional. Hoy en día se percibe como amenaza múltiple que impacta en la salud pública (extendida drogadicción), la legitimidad social de algunos delinquentes (Identificación de amplios sectores sociales con los narcotraficantes) frente a las organizaciones del gobierno, de seguridad pública (protección a la integridad física personal o familiar y a las diversas formas de propiedad) para las actividades diarias (laborales, empresariales o agrícolas) de distintos sectores sociales.

En suma, la lucha contra las organizaciones de narcotraficantes inició más por razones de seguridad del gobierno federal (o de algunos estatales) dado que en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) respectivos y en los convenios bilaterales firmados con Estados Unidos o multilaterales con otros países, el gobierno mexicano concebía al narcotráfico como una amenaza, se comprometía a combatirlo como obligación jurídica plasmada en los acuerdos ya celebrados.

Todo lo anterior estaba y reforzado por la presión de los Estados Unidos a través de una gama de presiones diplomáticas, económicas y militares para intensificar la batida

antinarcóticos en México y sanear diversos aspectos o tácticas deficientes (corrupción, coordinación, equipo, etc.) que se suponía existían entre las fuerzas de seguridad mexicanas y permitir así una mayor injerencia estratégica y logística en la misma.

La situación descrita empezó a cambiar a principios de los años noventa y especialmente a mediados de tal década. El narcotráfico retó, articuló y permeó de forma dramática y profunda las tres dimensiones de la seguridad: la de la nación, la del Estado y la del gobierno federal mexicanos. Un autor caracterizaba el crecimiento del narcotráfico como amenaza de la siguiente manera:

"También cada día sabemos que en muchas regiones del país, el narcotráfico está sustituyendo las obligaciones del Estado. Con el dinero del narco, miles, y quizá ya millones de compatriotas han conseguido el derecho a divertirse, el derecho a enriquecerse, el derecho a trabajar, el derecho a comer. Estos derechos, amparados por la constitución y por años defendidos por el gobierno, están alejados de los intereses oficiales. Hoy, esos derechos se consiguen delinquiendo.

En conclusión, el complejo problema de la debilidad del Estado mexicano se puede entender, entre otras explicaciones, en razón inversamente proporcional a la fuerza del narcotráfico, a la debilidad de las élites regionales y a la confluencia de intereses de políticos y mafiosos".²

Otra situación que conviene subrayar es que la cesión múltiple de espacios del gobierno de Zedillo a la contraparte norteamericana en el combate a las drogas no sólo obedece a la convergencia estratégica con la Unión Ame-

ricana (esto es, el que para ambos gobiernos el tráfico de narcóticos es un peligro para sus seguridades nacionales) sino que sobre todo responde a la creciente debilidad del Estado nacional mexicano frente al coloso del norte. Esta debilidad proviene de las tendencias globalizadas y de la dependencia múltiple (financiera, comercial y alimentaria) que se convierte en un instrumento efectivo de presión o negociación de cara a las tradicionales controversias bilaterales (narcotráfico, migración ilegal, comercio «desleal» y mayor apertura económica y acceso a energéticos) con el gobierno de México.

El ensayo recrea y aborda la aparente doble paradoja que implica el combate a las drogas que se sintetiza en la tendencial disgregación de un pilar básico del Estado mexicano: las fuerzas armadas, y la falta de cohesión de la nación frente a ciertas instituciones del Estado por la corrupción, expansiva pobreza extrema, aumento del desempleo, criminalidad creciente, ilegalidad estructural recorren el cuerpo social, atentando contra el normal funcionamiento y reproducción del Estado nacional mexicano.

Tanto la estrategia norteamericana como la mexicana de combate a la criminalidad organizada³ y en particular al narcotráfico, no mencionan o subestiman las raíces estructurales que retroalimentan las redes de narcotraficantes para formar y reclutar el silencioso ejército de productores, vigilantes, transportistas, distribuidores, asesinos y delinquentes de cuello blanco de las finanzas y de la alta política.

Ciertamente, como afirman voceros gubernamentales y empresariales, la prolongada crisis de valores (religiosos, cívicos y familiares)

nacionales contribuye a la propagación y fortalecimiento de los barones de la droga, pero, para países como México, el sustrato diario de inseguridad económica permanente nutre la inseguridad pública.

La delincuencia ocasional de sobrevivencia se apoya en la delincuencia profesional organizada y está en los espacios de impunidad e ilegalidad institucionales.

Al gobierno de los Estados Unidos no le corresponde superar las terribles condiciones materiales y morales en que viven amplios segmentos de la nación mexicana, ni corregir los espacios de ilegalidad e ilegitimidad que recorren y corroen al Estado. Sin embargo, lo que se perfila es que estamos haciendo una tarea antinarcóticos que en lo principal afecta al vecino Estado-nación. Sería por lo tanto benéfico proponer un trato financiero y comercial preferencial para atenuar las desastrosas condiciones de vida de la nación, o bien, replantear la conveniencia de seguir por la ruta represiva a las drogas y continuar con un gasto policiaco y militar multimillonario en plena crisis productiva.

En documentos oficiales mexicanos y norteamericanos se subestima el nexo economía (especulativa y excluyente) y descomposición social y pobreza. Esto, sin embargo, es conocido por las agencias multinacionales en un documento de las Naciones Unidas se establece que: "Las organizaciones traficantes más fuertes parecen caracterizarse 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."⁴

II. Ayer y hoy: el narcotráfico: ¿amenaza a la seguridad nacional?

Hace casi diez años una especialista en narcotráfico consideraba que el asunto no representaba una amenaza o problema de seguridad nacional para México.⁵

Diversas razones apuntalaban tal argumento. En primer lugar, se afirmaba que existía identidad de intereses entre la nación y el Estado, o lo que es lo mismo la seguridad nacional era entendida como sinónimo de seguridad del Estado. La segunda razón esgrimida era la ausencia de amenazas externas a la seguridad nacional tanto de presencia significativa de narcotraficantes extranjeros como de policías norteamericanos de la DEA que pusieran, ambas organizaciones, en riesgo la integridad territorial y la soberanía nacional. En tercer lugar, se argumentaba que privaba un escaso consumo interno de drogas en la población y no constituía un problema de salud pública; en cuarto término señalaba que tenían poco impacto los narco-dólares en la economía y las finanzas mexicanas. Por último, se subrayaba que prevalecía un bajo recurso a la violencia por parte de los narcotraficantes así como una reducida presencia e influencia de los mismos en el gobierno y el Estado mexicanos.

Desgraciadamente, una década después el panorama descrito evolucionó en direcciones poco deseables que se observan en las siguientes tendencias:

Una distribución regresiva o hiperconcentradora del ingreso, auspiciada por dicho modelo.⁶ El disminuido gasto dedicado a la satisfacción de servicios sociales (educación, salud, ali-

mentación, etc.), especialmente al combate a la pobreza.⁷ El desempleo creciente por no hablar del subempleo.⁸ El peso de la enorme, expansiva e impagable deuda externa en aras de la cual se sacrifica distintas necesidades básicas de la nación y del conjunto del sistema económico.⁹ Todo lo anterior sin tomar en cuenta la riqueza humana nacional desperdiciada y exportada a Norteamérica mediante la constante y creciente migración de miles de compatriotas que contribuyen a acrecentar el poder nacional del vecino país a pesar de todo lo que allí se argumenta en sentido contrario.¹⁰

Con respecto a la presencia de extranjeros ya sean narcotraficantes o agentes de la DEA, la situación actual ha cambiado drásticamente. El narcotráfico nacional e internacional no es una amenaza a la soberanía nacional en el sentido de tender a generar espacios territoriales autónomos a la acción del gobierno y el Estado mexicanos, con capacidad de respuesta paramilitar y base de apoyo social amplia, aspectos que pondrían en entredicho las instituciones estatales policiacas, militares, judiciales y de asistencia social, entre otras. La temida tendencia a la autonomización territorial promovida por el narcotráfico no sucedió, aunque sí cuenta con organizaciones paramilitares y cierto apoyo social. Las cosas fueron por otro camino.

Lo que se dio fue la "narcopenetración" amplia de las organizaciones gubernamentales y la estructura del Estado de forma tal que, como afirma un reporte confidencial de inteligencia militar, en México se dio una colombianización al revés: "en Colombia donde los cárteles utilizan a los funcionarios públicos para la realización de sus actividades ilícitas, en México, los cárteles son utilizados por el narcopoder,

constituido por personajes de renombre nacional".¹¹

En lo referente al despliegue de agentes de la DEA en México, la historia es vieja como lo demuestra un ensayo reciente,¹² pero, ésta es cada vez mayor y más sistemática y puede denotar varias cosas: 1) incapacidad del sistema judicial para procesar y encarcelar a grandes capos, como se perfiló con la extradición de García Abrego a Estados Unidos, 2) desconfianza en los cuerpos policiacos mexicanos en las labores de recopilación y análisis de información sobre el narcotráfico, 3) incapacidad operativa policiaca de persecución y arresto de narcos, y 4) deterioro de las instituciones civiles del Estado para frenar las presiones externas a fin de que se asimile la estrategia antinarcóticos norteamericana. También puede ser una combinación de todas las causas mencionadas.

Cabe apuntar que el debilitamiento de la posición mexicana respecto a la DEA, se perfiló, entre otros acuerdos y concesiones, según revela un documento oficial norteamericano¹³ cuando en julio de 1997 se autorizó aumentar el contingente de miembros de la DEA con otros seis agentes especiales y otros seis del FBI, los cuales fungen como enlace con las Fuerzas de Tarea Fronterizas Binacionales Antinarcóticos.

Otro aspecto que al principio del artículo destacamos y era el bajo consumo interno de drogas también ha cambiado y crecido de forma preocupante. Es ya un problema de salud pública creciente con impacto considerable en los costos del sistema judicial, penitenciario, sanitario y educativo nacionales. Además, cabe destacar los costos morales y sociales de la drogadicción en términos de contribuir a

la disgregación familiar, la vinculación con la criminalidad y a otros.¹⁴

El Estudio-Diagnóstico del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a la Drogas (GCAN) reconoce el crecimiento de la drogadicción (especialmente a la marihuana e inhalantes) entre la población juvenil, tanto en la estudiantil como en los niños de la calle y jóvenes pandilleros. De 1990 a 1995 sólo en los Centros de Integración Juvenil se atendieron a cerca de 37 mil pacientes de primer ingreso.¹⁵

Habría que señalar que las cifras de los centros de rehabilitación privados, así como el aumento de la drogadicción infantil y el crecimiento de la drogadicción en general ya no sólo se da en ciertas ciudades fronterizas en las grandes ciudades y centros turísticos, sino también en ciudades medias y pequeñas e incluso en las áreas rurales. Sólo en la ciudad capital de México, el gobierno informa del aumento sin precedente de la drogadicción de 1993 a 1998. Por ejemplo, el consumo de cocaína entre jóvenes de 14 a 24 años pasó de 12.2 a 40 por ciento.¹⁶ Además, la procuraduría capitalina reporta que de 8000 escuelas de los distintos niveles educativos se han detectado 280 donde se consumen drogas con frecuencia y con aumentos constantes en dicho consumo.¹⁷ Un periodo más amplio muestra tendencias más alarmantes: de 1989 a 1998 el consumo de cocaína y diversos alucinógenos aumentó en 1000 por ciento según datos de la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa.¹⁸

Sobre el impacto de los narcodólares en la economía y las finanzas de México la situa-

ción también ha cambiado durante la última década, aumentando el peso de los mismos en la estructura productiva y financiera. No existen estudios pormenorizados acerca de la importancia de los narcodólares y su impacto específico en las diversas ramas de la economía, sólo se mencionan cifras aproximadas del lavado anual de dinero¹⁹ y los sectores productivos como: la industria constructora de vivienda, de servicios (bancos y bolsa de valores), turística, gastronómica (restaurantes) y de bienes raíces como casas de lujo, ranchos y agroindustrias. Empero, sobre el particular, el informe antes citado considera que el lavado de dinero es el nivel que representa mayores riesgos para el Estado, pues permite que los narcotraficantes empleen su poder económico para amenazar al gobierno o imponerle condiciones.

Sobra decir que el recurso a la violencia por parte de los narcos ha ido en aumento constante. Esta escalada comprende presumiblemente desde los homicidios del cardenal Posadas, el candidato presidencial Colosio, el dirigente priista Ruiz Massieu pasando por exprocuradores, comandantes judiciales y militares hasta numerosos ajusticiamientos de personajes menores o personas comunes por pertenecer a, o luchar contra, el narcotráfico. Sólo en el primer semestre de 1998 la escalada de asesinatos vinculados al narcotráfico se estima en más de 2000 muertos, cifra proporcionada por las policías judiciales y los ministerios públicos de los estados, donde destacan los de Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Nayarit, Jalisco y el Distrito Federal.²⁰

III. Narcocorrupción y militares en México

No es nueva la masiva y permanente participación militar en el combate al narcotráfico (localización y deshierbado de sembradíos, arresto de narcotraficantes, decomiso de armas y vehículos aéreos y terrestres e incineración de droga).²¹ Sin embargo, durante los últimos cuatro años, dicha participación ha presentado cambios cualitativos importantes como son: llevar a cabo acciones de persecución y arresto de grandes y medianos capos, mayores labores de recopilación de información, planeación y dirección de operativos antinarcóticos y participación selectiva y restringida, a través de medianos y altos mandos, en la mayoría de las corporaciones policiacas estatales, en la Procuraduría General de la República, en el desaparecido Instituto Nacional de Combate a las Drogas, en los aeropuertos²² y carreteras y en el sistema penitenciario.

La justificación gubernamental de carácter macro para este aumento de las funciones asignadas al personal militar es que el narcotráfico representa un problema de seguridad múltiple, porque atenta contra las instituciones del Estado (a través de cuerpos paramilitares y de una red de lealtades, en especial regionales, ilegales e ilegítimas), contra la salud pública (mediante la creciente drogadicción juvenil e incluso infantil todavía geográficamente ubicable) y contra convenios internacionales para la lucha antinarcóticos (donde las presiones de Estados Unidos son preponderantes) acordados por el gobierno y el Estado mexicanos. A nivel micro la presencia castrense encuentra su razón de ser en la enorme corrupción estructural e ineficiencia profesional de las corporaciones policiacas,

tanto en términos de inferioridad logística, planeación y coordinación de las mismas, así como de equipo y armamento. Por último, se argumenta el descrédito social y político de tales corporaciones.

Los primeros efectos del contacto permanente de la milicia con un medio tan disgregador como es el narcotráfico han comenzado a aflorar. El conocido caso del general Gutiérrez Rebollo, como ejemplo de colusión y corrupción, puede ser la punta de un amplio tépalo donde coexistan: sordas pugnas de corrientes de militares profesionales e institucionales y de narcomilitares, casos de desmoralización e incluso indisciplina por desconfianza en ciertos mandos al considerar que los costos en heridos y muertos no valen la pena en una guerra perdida de antemano, de situaciones de descontento dado el riesgo de desprestigio de la imagen pública de la milicia, etc.

Sobran opiniones calificadas que han señalado con diversos tonos lo mismo: significó un colosal error histórico involucrar a las fuerzas armadas en la batida antidrogas. Empero, ante los hechos consumados, sólo cabe tomar medidas correctivas de corte más amplio y desde una visión propositiva. Esto es, la lucha antinarcóticos en México ha tenido un enfoque policiaco-militar que privilegia las labores de detección, persecución y represión en detrimento de labores de igual o mayor importancia, estas son: las acciones de prevención política extensa, amplia participación social e integral injerencia institucional.

En nuestra opinión, no habrá avances significativos en la guerra antinarcóticos si no se realiza una profunda reforma-reestructuración del poder judicial federal donde agentes del ministerio público, jueces y auxiliares sean profesionales honestos, eficientes y expedi-

tos frente a delitos contra la salud. No basta la actualización o tipificación de nuevos delitos y aumentar las sanciones y penas correspondientes para abatir la narcodelincuencia, ni tampoco es suficiente la creación de fiscalías especiales y autónomas para perseguir tales criminales. La injerencia de comisiones del poder legislativo en general en la reestructuración del poder judicial es básica así como en particular en la supervisión del funcionamiento de las fuerzas armadas en la batida antinarcóticos.²³

De igual forma, resulta impostergable la profesionalización de los cuerpos policíacos estatales para, de forma paulatina, reducir la participación militar en labores contra narcóticos y considerar la propuesta de la anterior Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados en el sentido de crear una Gendarmería Nacional similar a la de Francia.²⁴

Las campañas de prevención o sensibilización social sobre el amplio y complejo problema conformado por el narcotráfico-drogadicción devienen son acciones básicas.²⁵ Los espacios de participación social amplios y constantes resultan imprescindibles. Los partidos políticos nacionales, sindicatos de empresas e industria, diversas iglesias, universidades públicas y privadas, asociaciones empresariales a través de reuniones, seminarios, conferencias, etc. son actores sociales clave para reducir el impacto del fenómeno, además del apoyo de los medios masivos de comunicación que deben jugar una función de utilidad pública como les corresponde de acuerdo con la Ley.

Romper la estrecha y cerrada visión policíaco-militar para enfrentar al narcotráfico es desde nuestro punto de vista lo mejor para los intereses de la nación, para la salud del gobierno y para las propias fuerzas armadas

como instituciones del Estado. Romper asimismo con las múltiples injerencias de los Estados Unidos en la soberanía nacional so pretexto del narcotráfico, es lo más saludable y económico para la fortaleza del Estado nación mexicano. Saludable porque se evitan viejas ambiciones como la persecución territorial y aérea en caliente de narcotraficantes en territorio mexicano, el sobrevuelo norteamericano en el espacio aéreo nacional, el reabastecimiento de aviones oficiales civiles y militares y la supervisión y condicionamiento del uso del material aéreo donado o vendido, las acciones marítimas conjuntas en aguas mexicanas. Económico porque se evitarían los costos de entrenamiento masivo de policías y militares mexicanos en Estados Unidos (recién se anunció la próxima partida de un contingente de 1 500 soldados), la adquisición de armamento y material de alta tecnología así como la compra de refacciones para el mismo, entre otros aspectos.

Empero, el círculo cerrado interno y externo del combate al narcotráfico no puede romperse sólo con voluntad política colectiva, se requiere cambiar las difíciles condiciones económicas en que viven y se reproducen considerables segmentos poblacionales, pues tales condiciones son un inmejorable caldo de cultivo para la proliferación del virus del narcotráfico. Pueden multiplicarse las acciones militares nacionales y binacionales, avanzar la reforma del Estado y realizarse campañas de concientización, pero, si no mejoran las condiciones de vida de la nación el narcotráfico se convierte en opción de vida para numerosos sectores sociales y tiende a dividir la nación y erosionar al Estado y en especial a las fuerzas armadas de México.

Para los intereses de los Estados Unidos un proceso como el anterior dependerá de los

intereses específicos de seguridad nacional a satisfacer. Después de todo, la última invasión militar a Panamá se justificó en gran parte por la necesidad de arrestar al macronarcotraficante general Noriega, pero, al poco tiempo el narcotráfico nadó como pez en el agua en aquel país y nada pasó de beneficio real para la nación y el Estado de Panamá.

IV. El combate binacional al narcotráfico a futuro

En este estado de cosas, cabe preguntarse ¿qué han propuesto los Estados Unidos para ayudar a combatir el narcotráfico en México y qué han hecho y aceptado las autoridades federales mexicanas?

Las propuestas y asistencia norteamericanas parten de una evaluación positiva en lo general de la acción antinarcóticos mexicana. En primer lugar, se evalúa la voluntad política presidencial de combatir el narcotráfico entendida como: la aprobación expedita de leyes anticrimen organizado, el impulso para la legislación antilavado de dinero, las órdenes para la remoción de medianos y altos mandos civiles y militares corruptos, la creación de nuevos grupos de investigación y operativos (1998), la disposición para la firma de convenios bilaterales, entre otros aspectos.²⁶

En segundo lugar, se evalúa la eficiencia operativa, es decir, el aumento en las confiscaciones de cargamentos de drogas, propiedades y cuentas bancarias, la erradicación de plantíos, el número de arrestos de narcos nacionales y extranjeros, así como de grandes capos, la confiscación de armas y transportes terrestres y aéreos, el saldo de heridos y muertos en combate. En tercer lugar, además del frente operativo, se evalúan a futuro las ac-

ciones preventivas y las concesiones: mayor intercambio de información binacional interagencias (DEA-PGR) e interinstitucional (Departamento de Defensa-Secretarías de Defensa y Marina) (Departamento de Estado-Secretaría de Relaciones Exteriores), la aceptación de entrenamiento policiaco militar por agencias norteamericanas, de equipo militar antidrogas, de sobrevuelos en territorio nacional, de reuniones conjuntas de cuerpos especializados de alto nivel, de acciones policiacas o navales binacionales antidrogas, entre otros elementos a mencionar.

El gobierno ha contemporizado con todos y cada uno de los aspectos mencionados y por tanto se hace una ponderación favorable en el documento oficial norteamericano antes mencionado. Aun así, en mayo de 1998 se da a conocer de forma espectacular el unilateral Plan Casa Blanca sobre lavado de dinero por funcionarios de bancos mexicanos. Se ha escrito mucho minimizando las revelaciones del operativo: -son una veintena de funcionarios frente a casi treinta mil empleados de sólo uno de los bancos acusados; la cantidad de dinero lavada significa menos de la mitad del 1 por ciento del total del dinero lavado a nivel mundial, en Estados Unidos también sucede lavado de dinero y en mayores dimensiones, etc. Lo cierto es que el operativo Casa Blanca representa una clarísima afrenta para el gobierno mexicano dado el espíritu de colaboración y confianza mutua que imperaban, así como para las instituciones policiacas, judiciales y militares del Estado por la evidente desconfianza norteamericana sobre la capacidad operativa y honestidad de las mismas. No se trata de ocultar deficiencias operativas o casos de deshonestidad de funcionarios públicos civiles o militares, pero el problema es de otra naturaleza.

El problema de fondo para la nación y el Estado mexicanos es que el gobierno ha tenido una estrategia de convergencia con Norteamérica y eso no ha impedido la violación de la soberanía mexicana.

Las concesiones que México ha venido haciendo son: en primer lugar, la aceptación de 73 helicópteros UH1-H²⁷, en donación condicionada por el Departamento de Defensa, más refacciones, equipo de herramientas y de apoyo terrestre suficientes para dos años; asimismo se dio la autorización de sobrevuelo para aviones norteamericanos en territorio nacional en misiones de monitoreo y recarga de combustible de los mismos en aeropuertos. En tercer lugar, se aceptó el entrenamiento de soldados mexicanos (más de trescientos en el año fiscal de 1996 y más de mil quinientos en 1997) en cursos para mejorar la capacidad antidrogas, en reacción rápida, en transporte aéreo, en inteligencia y formación de cuadros y operaciones marítimas antidrogas. En cuarto, dieron órdenes para efectuar maniobras marítimas conjuntas antidrogas; y para recibir entrenamiento en México por el Servicio de Guardacostas para más de cien oficiales y marinos, en abril de 1997 en cursos de abordaje marino antidrogas.

Por último, destaca la asistencia a un curso de adiestramiento avanzado para 29 oficiales policiacos de las Fuerzas de Tarea Fronteriza Binacionales y 10 oficiales más de la Unidad Contra el Crimen Organizado. Este programa educativo fue apoyado por la DEA, el FBI y la División Criminal de los Departamentos de Justicia y Tesoro. A estos cursos asistieron también los agentes de la DEA y el FBI residentes en México.

Después del largo recuento expuesto, nos topamos con dos sorpresas: una, la operación

encubierta "Casa Blanca" instrumentada por los Departamentos de Justicia y Tesoro y dada a conocer a la prensa en mayo de 1998. La otra sorpresa fue la aprobación por el Congreso Norteamericano en junio del mismo año para construir una "amistosa" supercarretera de 3, 200 kilómetros en la frontera con México, sin importar muy posibles desastres ecológicos y humanos por los cambios topográficos de nivelación del terreno.²⁸

Al parecer no existe suficiente voluntad, particularmente voluntad política, para ubicar la relación bilateral en el nivel de aliados ni geoeconómicos ni geopolíticos.

V. Narcotráfico: ¿guerra o cambio estratégico?

La estrategia norteamericana a futuro insiste en la óptica guerrerista de frente al narcotráfico, e insiste en que las deficiencias básicas son de mayor coordinación de departamentos y agencias nacionales así como con las de México, de centralización del mando en un zar antidrogas para la frontera sur, etc. No entraremos a evaluar en detalle los avances reales (mayor coordinación, intercambio de información, reuniones de evaluación, etc.) en la guerra binacional a las drogas. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones que ciertos especialistas señalan en el sentido de que dicha guerra no se está ganando, ya que los indicadores de "efectividad" utilizados para evaluar las batallas exitosas, son muy cuestionables. Así, por ejemplo, dichos especialistas²⁹ argumentan que el gobierno de México al eliminar o arrestar grandes capos, estos son sustituidos rápidamente por otros, dado lo atractivo de un negocio multimillonario. El aumento de las confiscaciones guber-

namentales de droga en tránsito a Estados Unidos no disminuye el ingreso, ni el consumo, ni la calidad de las drogas en dicho país. La detección de rutas de comercio o transporte son sustituidas de inmediato por nuevas rutas, etc. Existen datos oficiales norteamericanos muy recientes sobre lo fallido de los esfuerzos mexicanos para disminuir el cultivo de amapola o el tránsito de coca al vecino país.³⁰

En pocas palabras, la guerra prácticamente es imposible de ganar aunque existan batallas exitosas, el máximo objetivo al que se puede aspirar es al control o disminución de la producción (oferta) y el consumo (demanda) de drogas. Ambos aspectos, como enfatizamos previamente, no han disminuido. El enorme, complejo, multidimensional y creciente problema del narcotráfico-drogadicción enfrenta dos propuestas básicas de solución (prohibición total de las drogas ilícitas o legalización de las mismas) con toda una gama intermedia y complementaria de propuestas. Hasta ahora ha prevalecido la visión guerrerista y prohibicionista en México y la Unión Americana y una serie de mitos sobre los efectos probables de la legalización regulada del consumo de drogas.³¹

Por lo anterior, se plantea como estrategia, la necesaria localización (o regulación) de ciertas drogas acompañadas de un proceso de amplias y permanentes campañas de prevención contra el consumo de los mismos en centros educativos, deportivos, religiosos y productivos e igualmente desarrollar extensas campañas de rehabilitación de farmacodependientes mediante el aumento de centros públicos y privados para adictos. Todas estas acciones o tácticas de la estrategia deberían de cumplir dos requisitos:

ser simultáneas y uniformes (en aspectos legales, médicos, educativos, etc.) y al menos ser de carácter trinacional: Canadá, Estados Unidos y México.

Es impostergable para la sociedad de México el realizar un amplio y profundo debate público sobre este grave problema de seguridad nacional. Debate donde participen de forma abierta y desprejuiciada, de un lado, especialistas de las ciencias sociales y naturales así como funcionarios públicos expertos en el tema de otro, organizaciones empresariales, religiosas, sindicales, partidarias, de padres de familia, entre otras asociaciones.

La visión coercitiva contra la drogadicción ha privado sobre la preventiva y la rehabilitadora; además, predomina la óptica represiva gubernamental frente al narcotráfico y no la participativa social de apoyo, denuncia y colaboración con las autoridades. Aunado a lo anterior, existe la adopción virtual de la estrategia antinarcóticos norteamericana, la cual tiende a vulnerar más la soberanía territorial nacional, la autonomía de las instituciones del Estado (en su capacidad de planeación, investigación, persecución arresto y enjuiciamiento de los narcotraficantes) y la legitimidad de las mismas de cara a la nación. En estos tiempos neoliberales, donde todo se pretende ver y medir en términos de costos implícitos y beneficios a obtener para tomar tal o cual acción individual o de Estado, es tiempo de empezar a reflexionar racionalmente si los enormes costos (en muertos y heridos, en descomposición social³², en presupuesto y ecología) convienen al interés nacional de frente a los magros beneficios obtenidos ¿No estaremos haciendo una tarea ajena que poco a poco destruye al Estado y la sociedad mexicanos?

VI. El Narcotráfico a fines y principios de milenio: más guerra y más de lo mismo

El último trimestre de 1998 las iniciativas del general norteamericano Barry McCaffrey, el llamado zar para el combate a las drogas, insisten en la necesidad de lograr una mayor amplitud y actualización humana y tecnológica de la estrategia para dicho combate y en un obvio y rotundo rechazo a cualquier tipo de legalización del consumo de estupefacientes.

Los cambios de la estrategia apuntan hacia una verdadera coordinación entre los cinco Departamentos de Estados Unidos (Justicia, Defensa, Tesoro, Interior y Agricultura) y las veinte agencias federales, estatales y locales (DEA, FBI, Aduanas, Patrulla Fronteriza, Oficina de Tabaco y Alcohol, Guardia Nacional, etc.) involucrados en el tema a fin de terminar con disputas territoriales y de atribuciones. Apuntan también a uniformar los sistemas de revisión de transportes de pasajeros y de carga y centralizar la supervisión de las acciones antinarcóticos a través de un zar antidrogas para la frontera sur norteamericana, recién nombrado a mediados de septiembre de 1998.

El general McCaffrey considera además que resulta imprescindible instalar enormes equipos de rayos x para efectuar la revisión de transportes dada la magnitud del tránsito humano y de carga anual (3.5 millones de camiones y de furgones de tren, 75 millones de carros y 254 millones de personas)³³, a través de los 37 puertos de entrada a Norteamérica. El costo de cada máquina de revisión es de 3.5 millones de dólares, pero se estima costearle adquirirlas, por un lado, porque bastan sólo cinco camiones llenos de cocaína para

transportar e introducir la cocaína consumida anualmente en Estados Unidos, y por otro, porque en 1997, con el sistema de inspección ocular y manual al azar (900,000 unidades) sólo se detuvieron 16 camiones con drogas, cifra que resulta ridícula frente a los millones de unidades de vehículos de transporte ferroviario y carretero que cruzan la frontera. El objetivo está orientado a aumentar no sólo la cantidad de las supervisiones, sino la calidad de las mismas. En 1998, se cuenta únicamente con seis máquinas de rayos x en los respectivos puertos de entrada, se proyecta tener 34 máquinas para el año 2003 y así cubrir todos los puntos de cruce fronterizo.³⁴

Otro aspecto importante consiste en aumentar los agentes fronterizos y funcionarios públicos de las distintas dependencias antes mencionadas (de un número de 11,000 a 20,000) para reforzar las labores de vigilancia, intercepción y consignación de drogas y narcotraficantes. Otro aspecto crucial de la estrategia es conseguir instrumentar una mayor y mejor cooperación y coordinación con las autoridades antinarcóticos de México, dado que como lo reconoce McCaffrey, la guerra antidrogas no la pueden ganar solos los Estados Unidos, requieren del esfuerzo de México. A su vez, la participación mexicana requeriría de reducir o eliminar los fenómenos de corrupción de autoridades civiles y militares, de impunidad de las mismas y de los narcotraficantes libres o sujetos a juicio, de profesionalización policiaca y judicial. En suma, de modernización y depuración de las instituciones de persecución criminal y de administración de justicia.

Los pronósticos del general McCaffrey respecto a la reducción del flujo de drogas a Norteamérica son de muy largo plazo, consi-

derando la creciente gravedad del peligro o amenaza representada por el narcotráfico para México y los Estados Unidos. Así, por ejemplo, se pronostica que durante los próximos tres años y medio, es decir, hasta el año 2001, no se prevé reducción considerable del flujo mencionado, a lo más disminuirá en un 25%; para el año 2003 se estima una reducción del 50% y para el año 2008 se abatiría en 80% el tráfico de estupefacientes ilícitos

En síntesis, la apuesta estratégica radica en el aumento de la cooperación y coordinación nacional y binacional, en más y mejor tecnología de punta y de material humano y en menor corrupción, impunidad e ineficiencia administrativa en México. Predomina una visión tecnicista (de coordinación), economicista (de recursos financieros) y voluntarista (de los gobiernos y Estados). Técnica moderna, presupuesto amplio y voluntad política permanente son elementos importantes para la batida antidrogas, aunque no suficientes para ganar la guerra como hemos intentado demostrar.

Probablemente, la lógica de guerra a las drogas tal y como la plantea la Unión Americana es socialmente válida y viable (legítima) e institucionalmente factible y funcional (legal) para un superior entorno socio económico como es el norteamericano. Las condiciones de vida y las expectativas futuras son más factibles de ahí que la fortaleza moral y material de la nación y de las instituciones del Estado puedan descansar en tácticas de guerra de tipo cultural-preventivo al consumo de drogas y de rehabilitación de drogadictos, así como de combate al consumo o demanda de drogas ilícitas y de cerco a la oferta externa de las mismas.

Para México, considerando las condiciones de vida de la mayoría de la nación y la situación

de ilegalidad, el combate al narcotráfico al estilo norteamericano combinado con presiones e injerencias (certificación anual, acusaciones de corrupción e ineficiencia de autoridades civiles y militares, operaciones encubiertas, etc.) llevan al Estado nación al extremo de la supervivencia. Como muy bien lo plantea un especialista " el efecto más nocivo de la influencia de los Estados Unidos en las políticas antidrogas es que pone al gobierno mexicano en una trampa de la que no puede salir. Mientras, la violencia y la corrupción están carcomiendo el Estado. Si el mecanismo de certificación antidrogas de Estados Unidos falla, el gobierno de Estados Unidos va a desarrollar nuevas formas para resaltar los esfuerzos mexicanos en la lucha antidrogas sin admitir la creciente debilidad del Estado mexicano. El límite de este juego son los límites del Estado mexicano mismo".³⁵

Ciertamente, tanto el gobierno norteamericano como el mexicano obtienen ciertos beneficios de este juego de espejos recíproco: el primero gana legitimidad interna frente a su electorado y el segundo obtiene flujos financieros y comerciales del vecino país. Se requiere más participación social o ciudadana y más participación de la sociedad política del Estado. Ya que de momento no se vislumbran en el horizonte cambios en la estrategia mexicana antidrogas, cabría preguntar: ¿Si no se impulsa o permite la participación social permanente y amplia de dónde vendrá el apoyo al Estado?

Bibliografía:

Chabat, Jorge. The mexican anti-drugs policy: hidden failure, open crisis. Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits National Sovereignty in México. University of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997.

-----"El Estado mexicano y el narco". En Bucareli ocho. Suplemento dominical de El Universal 20 de septiembre de 1998

de Greiff Restrepo, Gustavo. Éxitos y fracasos en la lucha contra el narcotráfico. Ponencia presentada en el Seminario "Narcotráfico y drogas en América Latina". El Colegio de México. mayo de 1997.

Doyle, Kate. "The Militarization of Drug War in Mexico en: Current History N. 571, February 1993.

Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy. Report to the Congress: 1997. Washington, D.C. September, 1997.

Olson, Eric L. The Evolving Role of Mexico's Military in Public Security and Antinarcotics Programs. Wola Briefing Series: Issues in International Drug Policy. Washington D.C. 1996.

Periódico Excelsior, 1995-1998

Piñeyro, José Luis. "Fuerzas Armadas como actor político actual" en: Estela Gutiérrez (coord.). El Debate nacional. Tomo IV. Los actores sociales. Ed. Diana, México, D.F. 1997.

-----, "El combate al narcotráfico en México", en: Fernando Chávez (Coord.) Estandamiento económico y crisis social en México, 1983-1989. UAM-Azcapotzalco. México 1990.

-----"Migración mexicana y Seguridad Nacional", Bucareli Ocho. N° 13, Suplemento de El Universal. 14 de septiembre 1997.

Revista Milenio, Núm. 38, mayo de 1998. pp 25

Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos. Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos (GCAN). México y Estados Unidos ante el problema de las drogas: estudio - diagnóstico conjunto. México, D.F., 1997. Semanario Proceso, 1995-1998.

Toro, Celia. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" Sergio Aguayo y Bruce Bagley (Comp). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad

nacional mexicana. Siglo XXI editores, México, D.F. 1990.

-----"The Internationalization of police: the case of the DEA in México ". Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits of National Sovereignty in México. University of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997.

United States General Accounting Office. Drug control, US-Mexican Counter Narcotics Efforts Face Difficult Challenges Washington D.C.1998

Notas:

¹. Profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Agradezco enormemente las observaciones y críticas de Leonardo Curzio al manuscrito inicial, como siempre los juicios y opiniones son de la exclusiva responsabilidad del autor.

² Álvaro Arreola Ayala, "Élites políticas y narcotráfico: al filo del caos", Milenio. 18 de mayo de 1998. pp 35.

³.Secretariado Ejecutivo. "Carpeta Informativa Sistema Nacional de Seguridad Pública". No. 1. Octubre de 1997, México. Sobre una versión modificada del anterior programa así como los planteamientos de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, consultar: Proceso No.1139, 30 de agosto de 1998. Para una crítica al programa y a la cruzada consultar en la misma revista Enrique Semo "Unir esfuerzos contra el crimen" e igualmente Emilio Pradilla Cobos "Lo que falta en la Cruzada contra el crimen". La Jornada 2 de septiembre de 1998

⁴. Excelsior. 15 de febrero de 1998 p.29-A

5. Celia Toro. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" Sergio Aguayo y Bruce Bagley (Comp). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo XXI editores, México, D.F. 1990.

⁶. Así un especialista menciona "Si en 1984 la relación entre el ingreso corriente total del hogar típico del 10 % más rico equivalía a 8.9 veces el ingreso medio

de un hogar pobre, en 1994 esa relación había pasado a 12.1 veces". Gerardo Fuji "Ajuste estructural con equidad. La distribución del ingreso en México, 1948-1994" En Estela Gutiérrez (Coord.) El debate nacional. Tomo III El futuro económico de la nación. Editorial Diana México D.F. 1998. p. 233.

⁷ Al respecto se subraya "Aunque el régimen zedillista publicita que el gasto social federal representa 9% del PIB y que el 56% de él se destinará al desarrollo social, las partidas destinadas al Ramo 26 (combate a la pobreza) apenas representan el 1.11% del presupuesto de egresos de la federación. Cifra que no alcanza para actuar en todos los ámbitos de la pobreza en los más de 36 millones de mexicanos que la padecen". Jaime Priecado "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión" El Debate Nacional. Tomo V La política social. Editorial Diana México D.F. 1997. p307.

⁸ Una visión amplia del desempleo y subempleo por sectores productivos y sus distintas causas la ofrece: Luis Ignacio Román "El desempleo y subempleo ante el modelo económico y la política social". En Op. Cit. El Debate Nacional Tomo V... p121-154

⁹ Una idea de lo expansivo de la deuda externa la da el siguiente pasaje "Entre los años de 1989 y 1996, la deuda externa total del país pasó desde un monto de 96,841 millones de dólares, hasta un monto de 158,700 millones de dólares. O sea, en éstos siete años, se elevó en un 63.9%". Arturo Huerta "Estancamiento y políticas neoliberales". En Op. Cit. El Debate Nacional Tomo III... p. 354.

¹⁰ Para una desmitificación de los supuestos impactos negativos de la migración mexicana en la Unión Americana revisar José Luis Piñeyro "Migración mexicana y Seguridad Nacional", Bucareli Ocho N° 13, Suplemento de El Universal. 14 de septiembre 1997.

¹¹ Revista Milenio. Núm. 38, mayo de 1998. pp 25.

¹² Celia Toro. "The Internationalization of police: the case of the DEA in México". Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits of National Sovereignty in México. University of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997.

¹³ Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy. Report to the Congress: 1997. Washington, D.C. September, 1997.

¹⁴ Sin dar cifras precisas un alto funcionario del Instituto Mexicano del Seguro Social reveló que en México el alcoholismo y la drogadicción son los causantes principales del ausentismo y accidentes de trabajo. Excelsior, 15 de julio de 1998.

¹⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos. Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos (GCAN). México y Estados Unidos ante el problema de las drogas: estudio -diagnóstico conjunto. México, D.F., 1997.15

¹⁶ Excelsior 22 de junio de 1998.

¹⁷ Excelsior, 6 de septiembre de 1998.

¹⁸ Excelsior, 10 de abril de 1998.

¹⁹ Se calcula que se lavan 460 millones de dólares anuales en México y entre 50 y 80 mil millones de dólares en Estados Unidos. Excelsior, 7 de abril de 1998.

²⁰ Excelsior, 31 de julio de 1998. Por otra parte, la DEA. Calcula en 200 los policías mexicanos eliminados por los narcotraficantes en 1997. Excelsior 21 de febrero de 1998.

²¹ Sobre las anteriores acciones militares ver: José Luis Piñeyro, "El combate al narcotráfico en México", en: Fernando Chávez (Coord.) Estancamiento económico y crisis social en México. 1983-1989. UAM-Azcapotzalco. México 1990. Respecto a la ampliación paulatina de funciones antinarcóticos de los uniformados, la convergencia de estrategia con Estados Unidos así como una crítica a la misma Ver: Kate Doyle "The Militarization of Drug War in Mexico en: Current History N. 571, February 1993.

²² A finales de 1996 la Secretaría de la Defensa Nacional solicitó una superficie de siete hectáreas para instalar personal y equipo militar en cada uno de los 21 aeropuertos. Para 1997 ya había personal destacado en 14 aeródromos. Proceso, Núm. 1099. 23 de noviembre de 1997.

²¹ Estas propuestas y otras más aparecen en: Op. cit. Secretariado Ejecutivo, "Carpeta Informativa.

²⁴ Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados. Informe de Labores 1993-1997. México D.F. p.47-52.

²⁵ Una reflexión crítica general sobre las propuestas de participación social en la seguridad pública de Jalisco aparece en: Jorge Regalado Santillán "Mecanismos de Participación Social y Seguridad Pública" en: Marcos Pablo Moloczniak (Coord.), Alternativas de Políticas Públicas: Seguridad Pública. : Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco. 1997.

²⁶ La evaluación norteamericana también destaca la supresión del Instituto Nacional de Combate a las Drogas después del arresto de su director, el General Gutiérrez Rebollo acusado de colusión con el narcotráfico; dicho Instituto fue sustituido por la Fiscalía Especial para Delitos contra la Salud, y además se destacaron Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales en los aeropuertos. Ambas iniciativas a mediados de 1998 han probado su parcial ineficacia debido a casos de corrupción y abusos de autoridad denunciados por la prensa. Excélsior, 25 de septiembre de 1998.

²⁷ Helicópteros que por cierto son inadecuados para el extenso terreno montañoso de México, pues éstos sólo pueden volar hasta una altitud de 5000 pies muy por abajo de lo requerido para dicho terreno y de las horas promedio de servicio normal (14.5 horas) frente a las requeridas y usadas (45 horas) en el combate antidrogas de México. Además, tales aeronaves acaban de ser puestas fuera de servicio en la Guardia Nacional de Estados Unidos porque el Departamento de Defensa consideró que tenían defectos de fabricación dado el alto índice de accidentes. Excélsior, 19 de marzo del 1998 y La Jornada, 31 de marzo de 1998. Respecto a la controversia sobre lo inadecuado de tales aparatos de vuelo así como de fragatas para operaciones anti drogas consultar la posición oficial Norteamericana en: United States General Accountings of Office. Drug Control U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts face Difficult Challenges. Washington, USA, 1998. Aquí se plantea que el problema central fue de falta de planeación y coordinación entre departamentos de Estados Unidos y de éstos con sus contrapartes mexicanas.

²⁸ Excélsior 24 de mayo de 1998. Aparecen aquí gráficas y mapas del proyecto de carretera nombrado.

²⁹ Jorge Chabat. "The mexican anti-drugs policy: hidden failure, open crisis." Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits National Sovereignty in

México. University of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997. Eric L. Olson. "The Evolving Role of Mexico's Military in Public Security and Antinarcotics Programs" Wola Briefing Series: Issues in International Drug Policy. Washington D.C. 1996.

³⁰ "A pesar del éxito de México en reducir la cantidad de cultivos de marihuana, México no ha sido exitoso en reducir los cultivos de amapola. De 1990 a 1997 México erradicó cerca de 56,800 hectáreas de cultivos de amapola. Sin embargo, la cantidad de cultivos de amapola en 1997 fue de casi 2000 hectáreas mayor que a inicios de los años noventa... México ha aumentado la cantidad de cocaína confiscada de 1994 a 1997 pero dichas confiscaciones aún están por abajo de los niveles de 1990 a 1993... los funcionarios norteamericanos de administración de justicia y de la embajada en México afirman que la cantidad de drogas que entran a Estados Unidos desde México permanece esencialmente sin cambio, además que no ha sido desmantelada ninguna organización importante de narcotraficantes." Op.cit. United States General Accountings Office. p.10-13.

³¹ Gustavo de Greiff Restrepo. Éxito y fracasos en la lucha contra el narcotráfico. Ponencia presentada en el Seminario "Narcotráfico y drogas en América Latina". El Colegio de México, mayo de 1997. Aquí se presentan además de propuestas una serie de críticas a mitos sobre las repercusiones de la legalización de enervantes. También Pat Holt ex jefe de personal del Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano propone la legalización de las drogas. Excélsior, 6 de julio de 1998. Son múltiples los personajes académicos, políticos, artísticos de las más diversas posiciones ideológicas, los que se manifiestan en tal sentido. La Cumbre sobre las Drogas en Naciones Unidas el pasado mes de junio recibió un despliegue de los mismos a favor de la legalización. New York Times, 5 de junio de 1998.

³² Sólo en la capital de México 27,000 niños de la calle (90% del total) consumen algún tipo de droga ilícita. Excélsior 10 de diciembre del 1997. Además, los narcos están usando crecientemente a infantes para el transporte y venta de drogas, por ejemplo, en Tamaulipas los usan para introducir las al vecino país; en 1997 fueron arrestados 200 niños por tal circunstancia. Excélsior, 28 de noviembre del 1997.

³³ Op. cit.

³⁴ Excélsior 29 de agosto de 1998.

³⁵ Op. cit. Chabat, Jorge. pag. 25.