



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**LA POLÍTICA ANTIDROGAS EN MÉXICO DE 2006 A 2012:
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA MÉRIDA**

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

**P R E S E N T A:
RODRÍGUEZ RODRIGUEZ CHRISTIAN ALEJANDRO**

Asesor:

Dr. Luis Miguel Valdivia Santa María

México, Ciudad de México.

Noviembre, 2020.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1.....	7
Antecedentes históricos sobre el consumo y prohibición de drogas en México.....	7
1.1.- Consumo de drogas en la historia de México.....	7
1.2.- La Colonia	9
1.3.- La independencia.....	10
1.4.- La Revolución Mexicana.....	13
1.5.- Los principios de regulación de las drogas.....	15
1.6.- El papel de Estados Unidos en la política antidrogas mexicana.....	20
1.7.- La Legislación de las drogas en México	22
La alineación de la política de drogas de México a la política de drogas de Estados Unidos..	25
Capítulo 2.....	31
Análisis de la política antidrogas de Felipe Calderón.....	31
Marco teórico-conceptual	31
2.1.- La guerra contra el narcotráfico.....	43
2.1.1.- ¿Legitimación?	45
2.2 Iniciativa Mérida.....	49
Afectar la capacidad operativa del crimen organizado	52
Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.....	56
Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.....	58
Construir comunidades fuertes y resilientes	59
Capítulo 3.....	63
Análisis de la implementación de la Iniciativa Mérida.....	63
3.1.- Las armas norteamericanas en manos de cárteles mexicanos	66

3.2.- Operativo “Rápido y furioso”	68
3.3.- Las Reformas	70
3.4.- La demanda norteamericana	71
3.5.- Los derechos humanos.....	72
3.6.- La escalada de violencia en el país	74
3.7.- Corrupción e Impunidad.....	80
3.8.- Actualidad de la guerra contra las drogas.....	83
Reflexiones finales.....	88
Conclusión	94
Anexos	96
Bibliografía	106

Introducción

A lo largo de la historia, el Estado mexicano se ha tenido que enfrentar a la problemática que implica el trasiego, venta y consumo de drogas en el país, teniendo que destinar una cantidad considerable de los recursos públicos para disminuir las consecuencias que derivan de esto, principalmente en materia de seguridad. Los esfuerzos de las autoridades han resultado poco efectivos, puesto que el conjunto de personas adictas, con el paso de los años, ha ido en aumento¹. Otra de las problemáticas, y que va de la mano con la cuestión de las drogas es el crimen organizado. Poco a poco, los cárteles dedicados al trasiego y venta de drogas han ido ganando terreno en el territorio nacional y han ido apoderándose de la organización social en algunos sectores del país por medio de la fuerza y la violencia.

Las drogas tienen un historial en México que proviene desde la época prehispánica, donde eran utilizadas para rituales sagrados y con fines medicinales. Este uso fue fundamental para la época y consiguientes, pues la herencia de estos aprendizajes formó parte del país en múltiples etapas de la historia. Durante la colonia, la independencia, la revolución y años posteriores, las drogas naturales y derivados no significaron una problemática real para la población, al contrario, era benéficas en los usos medicinales.

Esta investigación consta de tres capítulos, en los cuales, en el primero se desarrollará un recuento histórico sobre el uso y consumo de drogas en el país, la manera en la que eran utilizadas ciertas plantas y derivados para consumo medicinal, y, ya en la época de la independencia, como uso

¹ “[...] y no solo de las sustancias consideradas legales como el alcohol o el tabaco, también de las ilegales como la marihuana, la cocaína y las metanfetaminas. En adolescentes específicamente, el consumo de drogas entre el 2011 y el 2016 pasó de 3.3 por ciento a 6.4 para cualquier droga y de 2.9 a 6.2 en drogas ilegales. Para el grupo poblacional que tiene entre 18 y 35 años, durante el mismo periodo el incremento en el consumo de algún estupefaciente pasó de 11.3 a 15 por ciento y en sustancias no permitidas por la ley de 10.6 a 14.5 por ciento.” Véase. Santillán, E. (11 de Julio de 2019).

recreativo. Posteriormente tocaremos el tema sobre los principios de regulación de las drogas en nuestro país y la alineación del gobierno mexicano al estadounidense en cuanto a establecer una política de drogas basada en la prohibición y no en la regulación.

El segundo capítulo abarca el marco teórico conceptual en el cual basaremos esta investigación, donde analizaremos los factores que configuraron la política de seguridad implementada durante el periodo de 2006 a 2012, donde gobernó Felipe Calderón y la negociación llevada a cabo entre el presidente y George W. Bush (presidente de Estados Unidos) para configurar un tratado bilateral, el cual reforzaría las acciones tomadas por Calderón en el país para terminar con el crimen organizado, la Iniciativa Mérida.

En el tercer capítulo hablaremos sobre lo anterior, la Iniciativa Mérida para conocer de qué va, cuáles fueron sus objetivos, la forma de implementación y la manera en la que la política de seguridad mexicana se alinea con el tratado bilateral para responder a los compromisos adquiridos con Estados Unidos para reducir el paso de drogas hacia territorio norteamericano por medio del combate al crimen organizado en México.

Como punto de partida se plantea la siguiente hipótesis para poder analizar la política de seguridad implementada en el sexenio de Felipe Calderón y la conjunción con la Iniciativa Mérida.

- La ley de seguridad implementada por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa sería la respuesta a los compromisos con la Iniciativa Mérida para el combate al trasiego, venta y consumo de drogas hacia el país vecino del norte.

Partiendo del supuesto de que la política de seguridad de 2007 se alinearía con los objetivos de la Iniciativa Mérida, analizaremos si esto en realidad pasó y sí así fue, qué resultados arrojó al término del sexenio.

Antecedentes históricos sobre el consumo y prohibición de drogas en México

1.1.- Consumo de drogas en la historia de México

Para analizar la problemática de las drogas en nuestro país se debe tomar en cuenta la gran biodiversidad con la que se cuenta en el territorio nacional, ya que la tierra suele ser bondadosa, otorgando y permitiendo que se pueda sembrar casi cualquier tipo de planta en ciertos sectores del país, incluyendo las que tienen algún efecto psicotrópico de manera natural. Los resultados de consumir cualquiera de estas plantas fueron aprovechados por las civilizaciones indígenas que habitaron el territorio, dándoles usos místicos y medicinales.

“México representa el país más rico del mundo respecto a la diversidad de alucinógenos y al uso que de ellos han hecho diversos pueblos indígenas. Indudablemente el peyote y el hongo —éste último conocido como teonanacatl, “la carne de los dioses”, por los mexicas—, son los alucinógenos sagrados más importantes. La civilización mexicana tenía un gran conocimiento sobre el uso de las plantas y utilizaba una gran variedad de ellas con fines medicinales; tal era el caso de varias especies de cactus, entre ellas el peyote, el tabaco, el toloache y algunos hongos. Desde épocas prehispánicas, los indígenas han considerado el peyote como planta divina que les confiere una serie de beneficios entre los cuales se encuentran curar enfermedades, tener buenas cosechas, predecir el futuro y ser valerosos en las batallas, además de transferirles poderes telepáticos.”²

Aquellas plantas con efectos alucinógenos eran vistas como un regalo de alguna divinidad, ya que, al consumirse, podían lograr contactar con ella, logrando un estado de pleno éxtasis, tanto físico como espiritual. Existen muchos datos sobre las plantas o yerbas que utilizaban los indígenas, uno

² Rojas, A. M. (2008). *El controvertido peyote*.

de ellos menciona que no solo usaban algunas clases de hongos, peyote o tabaco, sino también, “[...] una bebida alcohólica obtenida de la fermentación del aguamiel extraído del maguey, que prevalece en nuestros días: el pulque.” Esta era una bebida considerada como ritual, y su consumo era exclusivo para ancianos y algunos sacerdotes ya que se consideraba profano y, además, la embriaguez estaba prohibida entre la población.³

En los pueblos que habitaban el cono sur del continente pasaba una situación similar. El uso de la hoja de coca con los mismos fines era muy común debido a sus “[...] propiedades estimulantes como ayudar a soportar la fatiga del cuerpo, el hambre y la altitud.”⁴ Con la llegada de Pizarro, en el Imperio Inca el consumo de esta hoja se consideró profano y entonces se convirtió de uso exclusivo de la nobleza, dejando de lado al pueblo.⁵

En la actualidad existen comunidades sucesoras de aquellos antiguos pobladores que dan fe del uso que se le han dado por generaciones a las drogas. “Pueblos como los huicholes, respecto al *híkuri* o peyote, los mazatecos con relación a los hongos, o los aimaras con la hoja de coca, enseñan que es posible vivir con las drogas, cuando estas adquieren connotaciones culturales distintas a las que prevalecen en occidente.”⁶

³ Betancourt, L. R. (2016). *Drogas. Su legalización*. p.91

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Op. cit.* p. 92

⁶ *Ibíd.*

1.2.- La Colonia

Con la llegada de los españoles a América, poco a poco se fueron abandonando algunas tradiciones a causa del control sobre los indígenas que habitaban estas tierras —México—, y de manera general en todo Latinoamérica, los europeos establecieron

“[...] lo que para ellos era normal con respecto a las “drogas” que se utilizaban; se concentraron principalmente en tres puntos clave: a) se buscó la total erradicación de las drogas tradicionales y su uso ritual, por considerarlas contrarias a la fe católica; b) se establecieron en los territorios coloniales amplias plantaciones para abastecer la creciente demanda europea de drogas, con cultivos masivos de las plantas que empezaban a popularizarse en los mercados europeos, especialmente el tabaco, el café y el cáñamo; c) se fomentó el consumo de alcohol entre la población indígena, como una herramienta de control político y social.”⁷

En cuanto a las habilidades con las que contaban los nativos con respecto al uso de estas plantas para usos medicinales, aunque reconocían sus conocimientos, también fueron insertando lo que para ellos era lo que se debía hacer; persiguiendo a estos “curanderos” y “sacerdotes”, comparándolos con los brujos y hechiceros europeos. “[...] el problema no radicaba en las propiedades de esos vegetales ni en las consecuencias de su uso (aun aquellas nigrománticas o terapéuticas) de las cuales no había duda alguna, sino en la causa eficiente que una u otra conciencia le atribuía, a saber: el ser obra de los dioses o bien obra de los demonios”⁸

Debido a la constante persecución y asesinato de aquellos dedicados a la medicina indígena, con el paso del tiempo se fueron perdiendo los conocimientos que habían adquirido y que no les había dado tiempo de transferirlos a sus descendientes; si bien se mantuvo el uso de algunas de estas

⁷ *Ibíd.* p.94

⁸ Tenorio, T. Fernando, 2016. p.94

plantas, al pasar de los años la cultura española se impuso para dar paso a la herencia de la tradición hispánica: cristo o la virgen.⁹

A lo largo y ancho de las nuevas colonias españolas en América sucedieron casos parecidos, poco a poco las tradiciones indígenas pasaron a ser obsoletas, incluyendo la medicina, imponiendo lo que llegaron a “enseñar” los europeos. Un caso curioso fue que, en las colonias al sur del continente, hierbas como la hoja de coca, el mate y el tabaco no tuvieron el mismo destino —que en México— ya que vieron su alto potencial comerciable, tomando ventaja de los amplios cultivos y de que, la naturaleza les estaba brindando la oportunidad de negocio llevándolas a Europa. Esto se convirtió en un aspecto

“[...] de trascendencia que modificó las concepciones sobre el uso de las drogas en la vida. Las hojas con potencial comercial pasaron a ser cultivos en gran escala, ocupando grandes plantaciones con mano de obra indígena y esclava. Durante los siglos de la colonia, las tierras de América fueron un surtidor de drogas para los europeos, pues además del tabaco, que dominó ampliamente la escena, se introdujo en esas tierras el cultivo del café y del cannabis¹⁰.”¹¹

1.3.- La independencia

En el transcurso de todo el siglo XIX y principios del XX, el consumo de drogas no estaba considerado ilegal en México, y aunque el abuso en el uso de bebidas alcohólicas se consideraba un problema, era de índole social, un vicio de orden moral de los afectados y no se consideraba un problema de salud pública. En cuanto a las plantas “curativas”, la medicina era la rama que se

⁹ Betancourt, L. R. Op. cit. p. 95

¹⁰ La *Cannabis sativa*, conocida popularmente como marihuana, crece naturalmente en múltiples regiones del país, en especial en los estados de Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Durango y Chihuahua. Véase. Flores, P. C. (2014). p.8

¹¹ Betancourt, L. R. Op. cit. p. 98

dedicaba a utilizar algunas de ellas, como la hoja coca y la marihuana como remedio para sanar algunas enfermedades, por lo tanto, se permitía su uso sin mayor restricción.¹²

Al no estar consideradas ilegales algunas sustancias como el opio¹³ y sus derivados¹⁴ comenzaron a cobrar fuerza y a ganar terreno, claro, todo como uso medicinal, y aunque comenzaba a existir uso recreativo, era en cantidades menores, las cuales no representaban mayor problema para las autoridades de aquel entonces; la sociedad no lo veía mal, al menos no la mayoría. “Los vinos (cordiales)¹⁵ con coca y los cigarrillos de marihuana (para combatir el asma, por ejemplo) formaban parte de los productos que se ofrecían normalmente en las droguerías, boticas o farmacias.”¹⁶

Así aconteció la mayoría del siglo XIX, sin problema alguno sobre el consumo de estas sustancias, pero poco a poco fue cambiando la percepción de la gente y, por supuesto, de las autoridades; al presentarse casos de intoxicación por ingerir en exceso alguna de estas “drogas”¹⁷. Debido a que podrían existir personas ajenas a la farmacéutica dedicadas a adulterarlas, se comenzó a pensar en ciertas regulaciones en cuanto a las dosis que podrían ser vendidas a cada persona, con el fin de evitar incidentes como estos.

¹² Betancourt, L. R. Op. cit. p. 99

¹³ “La *Papaver somniferum* o **amapola**, que tiene diversos usos y derivados y se encuentra también en Guerrero, Sinaloa y Durango.” Véase. Flores, P. C. Ibídem.

¹⁴ Tales como: la morfina (aminora el dolor), codeína (para curar la tos) y heroína (llamada también “droga heroica”, siendo diez veces más potente que la morfina). Ibídem.

¹⁵ Bebida realizada a partir de ingredientes diversos que se da a los enfermos para animarlos y confortarles (cordial deriva del latín cor-cordis, corazón, esfuerzo). Algunos de estos cordiales contenían vino y otros licores. cfr. *Diccionario del vino*. (Julio de 2020).

¹⁶ Astorga, L., (2016). p.14

¹⁷ “Para la mayor parte de los mexicanos de mediados del siglo XIX, por ejemplo, esa palabra no parecía tener implicaciones nocivas, mucho menos ofensivas o prohibitivas. *Droga* podía significar lo mismo “medicina” que “remedio”, sin mayor connotación y sin demasiadas restricciones en su uso o difusión.” Véase. Pérez, R., 2016, p.31

“El control del gobierno y la inspección de expendios de drogas y medicinas tuvo un intento inicial de implantación en los primeros años cuarenta de aquella centuria. La promulgación de una ley que prohibía la venta de sustancias medicinales fuera de las “oficinas de farmacia”, decretada el 24 de enero de 1842, y un reglamento sobre boticas, almacenes y fábricas de drogas, publicado el 26 de noviembre de 1846, respondieron a cierta conciencia de las autoridades sobre la adulteración de sustancias como práctica común entre boticarios, pero también a que el consumo de algunos fármacos “podía ser peligroso”.¹⁸

“El uso terapéutico no se pone en duda, los juicios morales están todavía muy lejos de la orientación actual, aunque ya es posible encontrar muestras de un cambio en la percepción. Los farmacéuticos defienden su profesión y los intereses de su corporación, rechazan ser considerados como “médicos de segunda” y critican la ineficacia de la reglamentación sanitaria para controlar la venta libre de algunas plantas en el mercado de La Merced y en otros de la capital del país.”¹⁹

Como parte de la herencia española, la sociedad mexicana poco a poco fue buscando con gran afán modelos europeos para continuar su andar, en este contexto, en las últimas décadas del siglo XIX el uso de la marihuana se hizo popular entre algunos artistas e intelectuales de la época, así como pasaba en Francia. “Así, se observa que, en el México independiente, la drogadicción no llegó a adquirir signos tan graves como en nuestros días; incluso, los médicos recetaban algunas sustancias, hoy consideradas como narcóticos, directamente al paciente y las farmacias los vendían sin exigir alguna receta médica.”²⁰

“En este ambiente de libre disponibilidad, las sustancias consideradas hoy en día como drogas prohibidas, no se distinguen de los medicamentos. Ello se ve reflejado en el contenido de los primeros ordenamientos penales mexicanos; el Código Penal de 1871, en sus artículos 842 y 843,

¹⁸ Archivo de la Secretaría de Salud (ASSA), *Fondo de Salubridad Pública*, citado por, Pérez, R. *Ibíd.*

¹⁹ Astorga, L., (2016). *Op. cit.* p.15

²⁰ López Betancourt, 1996, citado por Betancourt, L. R. *Op. cit.* p. 98.

tipifica el comercio de este tipo de sustancias, solo cuando se realiza sin la debida autorización legal, o sin cumplir con las formalidades de previstas en los reglamentos aplicables; y ello, sin distinguirlas explícitamente como drogas psicoactivas, estupefacientes o algún criterio.”²¹

Es hasta los primeros años del periodo posrevolucionario cuando en México se empiezan a considerar acciones un poco encaminadas a responder a la política prohibicionista de los Estados Unidos, con la intención de mantener un esquema parecido, al del país vecino del norte en cuanto a la problemática de las drogas.

1.4.- La Revolución Mexicana

El periodo revolucionario en México (1910-1920) tiene un historial sangriento con demasiada relevancia para lo que compete en este capítulo, la historia de las drogas, su uso y posteriormente, los primeros intentos de regulación, los cuales son antecedente directo de cómo es que se enfrenta el Estado mexicano a esta problemática actualmente.

Este periodo en la historia mexicana le aportó al antecedente de las drogas en México una importante división en ciertos sectores sociales gracias a la prensa de aquel entonces, artículos presentados en diversos periódicos contribuyeron a tener esa noción en cuanto al consumo de estas sustancias.

“Antes de la prohibición del cultivo y comercio de la marihuana en 1920 y de la adormidera en 1926, las noticias relacionadas con esas plantas se refieren a los usos sociales de la marihuana: entre los soldados, prisioneros del bajo mundo, pero también entre gente acomodada que asiste a

²¹ Betancourt, L. R. Op. cit. p.100

fumaderos especiales decorados al estilo oriental. Cuando se habla de fumaderos de opio, se les relaciona invariablemente con las minorías chinas.”²²

Es importante señalar que muchas de las sustancias como la marihuana, hongos, peyote y los derivados del opio seguían siendo utilizados como remedio para curar ciertos males en algunas partes del país, por lo tanto, se habían convertido en productos de uso y venta común en droguerías y mercados. Durante este periodo, la marihuana se convirtió en una de las yerbas más utilizadas, principalmente entre los caudillos revolucionarios que necesitaban el efecto²³ de esta planta para poder mantenerse en pie durante las batallas o, simplemente para poder relajarse después de duras jornadas.

“La cultura de las drogas poco a poco se fue arraigando en la sociedad mexicana, un ejemplo claro son los corridos musicales, en donde se hace referencia a dichas sustancias, en especial, a la marihuana; “la cucaracha” es muestra clara de lo que se quiere explicar, ya que como versa la letra “la cucaracha ya no puede caminar, porque le falta marihuana para andar”.²⁴

En la sociedad mexicana las drogas no eran mal vistas, a pesar de que se conocían los efectos de la mayoría de estas sustancias, no representaban mayor riesgo. Las altas esferas sociales condenaban más el consumo de alcohol y sus efectos, ya que lo asociaban directamente con el desorden social, la pereza y a la improductividad, sin embargo, poco a poco esto cambiaría, obligando a poner especial atención en la regulación del consumo de ciertas sustancias.

²² Astorga, L., (2016). Op. cit. p.16

²³ Actúa como vigorizante en el cuerpo, aminora el cansancio del cuerpo y ayuda a relajarlo. Cfr. NIDA. 2020, Junio 4. ¿Qué efectos tiene la marihuana?. Tomado de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/serie-de-reportes/la-marihuana/que-efectos-tiene-la-marihuana>

²⁴ Astorga, L. Ibídem.

1.5.- Los principios de regulación de las drogas

Uno de los eventos que marcan un parteaguas en la historia de las drogas en México, es la Convención Internacional del Opio, llevada a cabo en La Haya en 1912. A partir de esta reunión, México comenzó a participar aprobando y ratificando los tratados propuestos²⁵ en aquel evento, aunque no fue de manera inmediata, ya que “la firma de este tratado no fue aprobada por el Senado, según el nuevo marco Constitucional de 1917; no fue sino hasta el 8 de octubre de 1924, con ello, el texto de la convención entró en vigor para México hasta el 8 de mayo de 1925”²⁶.

Con la firma del tratado, el gobierno mexicano tomaría acciones concretas. Las autoridades sanitarias enfocarían sus esfuerzos e implementarían lo que a raíz de las reuniones internacionales derivaría en: “[...] establecer disposiciones sobre el cultivo y el comercio de productos que degeneran la raza, las cuales prohíben la siembra y la comercialización de la marihuana.”²⁷ marcando así:

“[...] el principio de la era de la prohibición en México tanto de la marihuana como de la adormidera u “opio”, el entonces presidente Plutarco Elías Calles expidió un decreto que regulaba el comercio de opio, morfina y cocaína. En éste, se establecía que el Departamento de Salubridad Pública sería la institución indicada para dar los permisos de importación de opio, morfina, cocaína y adormidera en sus múltiples formas a quienes lo solicitasen. Pero además establecía que “quedaba estrictamente prohibida la importación del opio preparado para fumar, de marihuana en cualquiera de sus formas y de heroína, sus sales y derivados”²⁸.

²⁵ “Resueltos a proseguir la supresión progresiva del abuso del opio, de la morfina, de la cocaína, así como de las drogas preparadas o derivadas de esas substancias o que pueden dar lugar a abusos análogos; Considerando la necesidad y el provecho mutuo de una inteligencia internacional sobre este punto, convencidos de que encontrarán en este esfuerzo humanitario la adhesión de todos los Estados interesados.” Véase. Rojas, A. M. Op. cit. p.47

²⁶ Betancourt, L. R. Op. cit. pp. 100-101

²⁷ Astorga, L., 2016. Op. cit. p.29

²⁸ *Ibíd.*

Posiblemente este sea el primer antecedente y el más importante en cuanto al cambio de esquema regulador a uno punitivo por parte del Estado mexicano con respecto a las drogas, el cual se ha dicho con el paso de los años, responde a presiones por parte del gobierno de Estados Unidos para detener el tráfico de drogas hacia su país desde México, para poder así, reducir la cantidad de adictos que iba de a poco creciendo en aquel territorio.

Por otro lado, y ya con el decreto presidencial vigente, algunos gobernadores de los estados comenzaron a proponer ellos mismos leyes para mantener el orden en su gobierno, por ejemplo, Jesús Antonio Almeida, gobernador de Chihuahua durante el periodo de 1924-1928, impulsó una disposición que reformó el código sanitario de aquella demarcación, esto a raíz de que tiempo atrás, se había desarrollado en calidad de alarma el abuso de sustancias ilícitas, las llamadas “drogas heroicas”²⁹. Lo cual, por supuesto, implicaba un riesgo para la población de su estado. Este decreto prohibía la introducción al territorio chihuahuense, así como la manufactura, la producción, el comercio, la posesión y la distribución de opio, morfina, cocaína, heroína y cualquier otra sustancia cuyo uso en exceso pudiera generar un vicio. Este no fue el único gobernador, en esta época, que impulsó medidas de este tipo, poco a poco se fueron sumando a lo largo de la República con la intención de detener la “degeneración de la raza”.

Si bien, el decreto del presidente Calles en 1925, no le había dado la potestad al Departamento de Salud Pública para asignar inspectores y policías en el ramo de los narcóticos o sustancias prohibidas, se volvieron necesarios, por lo que, al año siguiente, ya contaría con por lo menos, 15

²⁹ “Calificase con el pomposo nombre de drogas heroicas un grupo de medicamentos de suyo venenosos y de manejo difícil aun para el más hábil en el arte de la terapéutica, y los cuales han sido escogidos, con inclinación desviada y peligrosa, para entregarse a una serie de estados psicopáticos.” Cfr. Doria, M. T. (1935). *Las drogas heroicas*.

inspectores. Esto no resultó como se esperaba en ese momento, ya que se tenía la expectativa de que serían “guardianes” y “defensores” del orden en cuanto al tráfico ilegal de drogas y estos no tardaron en aprovechar su puesto para sacar ventaja de su trabajo.

El sistema de incentivos para los inspectores anti narcóticos no era algo que les permitiera no caer en la tentación de quedarse con algo de lo que incautaban para después revenderlo, pues su salario era bajo, y el costo de las drogas iba en aumento, sobre todo las que ya se empezaban a considerar como ilegales sin prescripción médica; por lo tanto, como era de esperarse, poco a poco fueron cayendo, esto se podía justificar debido a que la gente que se contrataba como inspector o agente de narcóticos eran personas que no contaban con preparación alguna al respecto, Ricardo Pérez da un ejemplo de lo que pasaba en aquel momento con respecto a lo que podría ser el nacimiento de la corrupción en el país, lo ilustra de la siguiente manera:

“Juan Malda, quien fuera jefe de inspectores en este ramo durante 1925 y 1926, sería acusado en diversas ocasiones de presunta venta ilegal de drogas. La corrupción entre las autoridades que tenían que ver con esas sustancias iniciaba para entonces su largo y sinuoso camino. Después de revisar 35 expedientes de inspectores ratificados o nombrados entre 1925 y 1929, poco menos de 40% mostró irregularidades. Algunos miembros de aquel cuerpo policiaco fueron acusados de traficar con las drogas que incautaban; otros solo fueron despedidos por “graves faltas y probables delitos”. La corrupción y el abuso rondaron las actividades de aquellas autoridades desde los inicios de su instauración.”³⁰

Dado a que en las boticas se podrían adquirir las drogas como cualquier otro medicamento, algunos dueños empezaron a dedicarse por completo a este negocio vendiendo ciertas sustancias de manera ilegal bajo la fachada de su negocio legal, generando cuantiosas fortunas: “[...] hubo quien, para

³⁰ Pérez, R. Op. cit. p.185

asegurarse un éxito más completo, se metiera en la política. Y así quedó ligado el tráfico de estupefacientes a cierto sector inmoral que, con su influencia, garantizaba la impunidad.”³¹

Para entender este contexto, un ejemplo de lo lucrativo que podía ser el negocio de las drogas (ilegales) en aquella época, y que iba en aumento a raíz del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, Luis Astorga nos describe que:

“En México se estiman, según el Departamento de Salubridad la existencia de 10,000 “viciosos”, esto solo en el D.F. El kilo de heroína se cotizaba en 10,000 pesos. De un gramo de heroína se podrían hacer 70 “papelitos” a 50 centavos cada uno. Y como cada usuario de la droga necesitaba alrededor de cuatro papelitos diarios, el total hacía un “fantástico negocio” de 20,000 pesos diarios, es decir, más de siete millones al año”.³²

La creciente escasez de morfina durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) hizo que la ley de oferta y demanda pusiera a México en una posición privilegiada, dado que en el país se seguía produciendo una buena cantidad de esta planta y, por tanto, este “medicamento” se había convertido en un producto de primera necesidad debido a la alta tasa de heridos durante el conflicto en Europa. Por ejemplo, “antes de la guerra, una libra de heroína costaba 300 francos en París. Durante la guerra, la misma cantidad con mucho menor grado de pureza subió 10 veces más.”³³

Con los crecientes precios, se decía que la marihuana estaba teniendo un importante auge, principalmente en Europa y el vecino del norte. “En Estados Unidos, antes de que estallara la guerra, un cigarro de marihuana costaba entre 20 y 40 centavos, durante la guerra, el precio subió a 50 centavos si era producto local y un dólar si era marihuana mexicana.”³⁴ Mientras que, en

³¹ Véase. *El Universal Gráfico* (vespertino) citado por Astorga, L., 2016. Op. cit. p.47

³² Astorga, L., 2016. Op. cit. p.70

³³ *Ibídem.*

³⁴ *Ibídem.*

Europa, específicamente en París, el cigarro estaba cotizado en un franco de oro: “No solo los civiles adictos, sino también los viciosos de los ejércitos francés y nazi consumen esos pitillos en enormes cantidades.”³⁵

A las autoridades estadounidenses les preocupaba en demasía el tráfico de opio que podría darse después de la guerra, debido a la adicción enorme que causaba la morfina en los soldados atendidos y que habían tenido el privilegio de regresar a su país después del fin de la guerra, ya que ahora tendrían que lidiar no solo con los consumidores habituales, sino también con los sobrevivientes del conflicto bélico.

Durante la década de 1940 el consumo de drogas en México ya se miraba desde la misma perspectiva social con la que se hacía con el alcohol, se comenzó a asociar con delincuentes, vagos, marginados e incluso (de nuevo) a los inmigrantes chinos. La sociedad volvió a jugar un papel importante en cuanto a la prohibición de las drogas, exigiendo se castigara con más fuerza a los “marihuanos”, por lo tanto, las autoridades tuvieron que volver a tomar cartas en el asunto. Para 1947 ya con Miguel Alemán en la presidencia (1946-1952) se volvió a reformar el Código Penal vigente desde 1931, elevando las penas para las conductas tipificadas (artículos 194 y 197), y fijando que serán drogas enervantes no sólo las drogas ilícitas tomadas en cuenta por las autoridades sanitarias, sino también las que fuesen marcadas por convenios internacionales.³⁶

Con esta reforma, las sustancias ilícitas que no estaban consideradas en el reglamento, ahora lo eran, por lo tanto, los consumidores asiduos se convertían en criminales al quebrantar las leyes. A partir de este sexenio las instituciones involucradas en la tarea de combatir la problemática de las drogas fueron en aumento, incluyendo a la: “Procuraduría General de la República, la entonces

³⁵ El Universal Gráfico (vespertino), citado por Astorga, L., 2016. Op. cit. p.70

³⁶ Cfr. Betancourt, L. R. Op. cit. p.105

llamada Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de la Defensa Nacional, así como las Procuradurías y Policías Judiciales de los estados.”³⁷ Esta decisión fue tomada gracias a las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense, por lo tanto, es importante conocer el papel que jugaron las instituciones norteamericanas en la política de drogas mexicana.

1.6.- El papel de Estados Unidos en la política antidrogas mexicana

Desde 1912, con la firma de los tratados propuestos en la Convención Internacional del Opio, las acciones llevadas a cabo por parte de México, se dieron a través de las instituciones mexicanas en cuanto a intentar regular la producción de drogas en el país y así lograr disminuir la exportación hacia Estados Unidos, éstas fueron un poco encaminadas a los intereses del país vecino del norte, por lo tanto, es pertinente hablar sobre la manera en que el gobierno norteamericano influyó en la posterior aplicación de una política antidrogas en México con miras a imponer un control punitivo de los usuarios, traficantes y distribuidores de drogas.

Por otra parte, la Oficina Federal de Narcóticos (FNB por sus siglas en inglés) —organización policial dependiente del Departamento del Tesoro— se convirtió en parte fundamental en cuanto a impulsar el esquema punitivo para castigar el uso de drogas y mantener ante la sociedad que el estigmas que califica al adicto como un individuo malo, un criminal, tanto en Estados Unidos como en México. Esta organización fue creada en 1930 con el único objetivo de mantener el control de drogas mediante el ámbito policiaco; ésta fue antecesora de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD por sus siglas en inglés), fundada en 1968, organización que, después de otro

³⁷ Op. cit. p.106

proceso de reestructuración en 1973, dio paso a la actual Administración para el control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés):

“El FBN se convirtió en una organización relativamente autónoma de las otras burocracias del gobierno central; en particular del Departamento de Estado y la Casa Blanca. Para todo ello fue clave la figura de Harry J. Anslinger, jefe de la organización, comisionado antinarcóticos de los Estados Unidos entre 1930 y 1962, y representante de ese país en foros internacionales sobre el tema entre 1931 y 1970.”³⁸

Poco a poco el FNB fue ganando terreno e influencia, tanto en Estados Unidos como en el mundo. Las relaciones que fue creando, su director Harry J. Anslinger, principalmente con otras instituciones alrededor del globo encargadas de dar solución a la problemática de las drogas fueron en aumento. El FNB utilizó para sus fines estos vínculos con agencias y organizaciones mediante la estrategia de lo que se conoce como *policy entrepreneurs* (*gestores de cambio de políticas*), “haciendo referencia a estatales o no estatales interesados en promover cambios políticos a partir de la promoción de ideas.”³⁹... es así que:

“Estos pueden ser grupos de actores u organizaciones cuyo rango de actividades puede ser a escala local, nacional o transnacional. Es irrelevante si pertenecen o no a la estructura estatal; lo que los caracteriza es su disposición a asumir de manera parcial o total los costos inherentes a la acción colectiva, así como su aspiración a convertirse en agentes de cambio institucional. Los *policy entrepreneurs* buscan intervenir en todas las etapas del proceso político; esto es desde la formación de la agenda hasta la adopción, implementación y evaluación de políticas.”⁴⁰

³⁸ Pérez Ricart, C. A., 2019. p.4

³⁹ Mintrom, 1997. citado por Pérez Ricart, C. A., *Ibídem*.

⁴⁰ *Ibídem*.

El FNB trabajó desde tres ejes principales para poder ganar terreno e impulsar la política de drogas internacionalmente —aunque de manera limitada— que en aquel momento convenía a los norteamericanos, estos tres pilares fundamentales fueron:

“1) el uso y cooptación de plataformas supranacionales; 2) el emprendimiento de programas con el fin de socializar policías y burócratas extranjeros en sus técnicas, métodos y políticas; y 3) el trabajo y las relaciones transgubernamentales establecidas por sus agentes sobre terreno.”⁴¹

Si bien las políticas del departamento habían tomado fuerza y ganado terreno de manera importante en el ámbito internacional, seguía limitada por el principal factor que hace que las instituciones tengan un límite, el dinero. El presupuesto del FNB era solo una pequeña fracción del dinero que se le concedía al Buró Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés), a pesar de mantener una extensa lista de contactos dentro y fuera de su país, su influencia en el Congreso estadounidense y en múltiples organizaciones internacionales, por consecuencia el poder para fijar una política de drogas global, era muy limitado, aunque con las relaciones tan estrechas entre los gobiernos de México y Estados Unidos, en nuestro país se reflejaban como presiones aplicadas en condiciones diferentes, principalmente influyendo en nuestras leyes y políticas con respecto a las drogas.

1.7.- La Legislación de las drogas en México

Ante la creciente problemática, el gobierno mexicano tuvo que tomar decisiones mucho más radicales, teniendo que incluir en el marco legislativo dicha situación con la intención de reducir el consumo de sustancias que para ese momento ya se consideraban ilegales, por ejemplo:

⁴¹ Op. cit. p.5

“En el código penal de 1931, los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía pasan a ser de carácter federal. Para los vendedores se establecen penas de seis meses a siete años de prisión y multas de 50 a 5,000 pesos. El 27 de octubre de 1937 entra en vigor el Reglamento federal de Toxicomanía. El toxicómano es clasificado como aquella persona que sin fines terapéuticos sea usuario habitual de las drogas señaladas en los artículos 198 y 199 del Código Sanitario vigente. Se estipula que prácticamente todo mundo deberá dar aviso a las autoridades sanitarias de los casos de toxicomanía.”⁴²

Con esta ley, se especuló mucho sobre que el gobierno crearía hospitales para poder atender la toxicomanía, que, hasta ese momento, era considerada una problemática de salud, y no de orden judicial, aunque poco a poco esto fue cambiando en miras de alinear la política antidrogas mexicana a la de Estados Unidos:

“En 1935, el Departamento de salubridad se dirigió a los propietarios de farmacias, droguerías y boticas para anunciarles la necesidad de emitir formularios especiales, donde debían anotar su existencia de “drogas enervantes de uso legal” como cocaína, hojas de coca, adormidera, láudanos, jarabes y extractos de opio, esto, con la finalidad de mantener un inventario y así regular el consumo. Como era de esperarse, los dueños de estos negocios no tomaron a bien esta disposición, y las protestas no se hicieron esperar. Su argumento era que esta restricción no subsanaba la problemática “del tráfico clandestino y, además, hacía recaer las sospechas incluso entre médicos y farmacéuticos honestos”.⁴³

El 17 de febrero de 1940 se promulgó (durante el último año de gobierno del General Lázaro Cárdenas) el Reglamento Federal de Toxicomanías. Este fue creado con la intención de reemplazar al de 1931, el cual tuvo una ejecución mediante la persecución de los adictos:

⁴² Astorga, L., (2016). Op. cit. p.50

⁴³ Cfr. El Universal, El Heraldo de Cuba, El sol (Madrid), New York Times. Citados por Astorga, L. Ibídem.

“En este nuevo reglamento, se señala expresamente que la persecución de los viciosos resultaba contraria al mínimo concepto de justicia, pues el propósito de la acción pública debía ser atenderlos y curarlos, y de ninguna forma considerarlos delincuentes. Asimismo, que el principal efecto de la persecución era encarecer las sustancias en provecho de los traficantes.”⁴⁴

En cuanto a los estados de la República mexicana, se indicaba que los médicos estaban autorizados a recetar enervantes a los adictos, siempre y cuando estos estuvieran registrados ante el gobierno. En el periodo en el que estuvo vigente este reglamento (17 de febrero de 1940 - 3 de julio de 1940), se considera que las drogas fueron “legales” en México, y la función de suministrar estas sustancias a los enfermos fue exclusiva del Estado. Esta propuesta fue hecha por el Doctor Leopoldo Salazar Viniegra⁴⁵, quien defendía la hipótesis de que los adictos eran enfermos y no criminales, por lo tanto, el Estado tenía el deber de ayudarlos con tratamientos, y su principal propuesta de trabajo para con los adictos era la de suministrar las dosis que necesitaran:

“Lo que él proponía eran dispensarios controlados por el Estado y estaba en contra de la persecución policiaca. Según él, si los gobiernos habían fracasado en sus intenciones de controlar el tráfico de opio antes de la Guerra Mundial, después de ella tendrían que mostrarse tolerantes y más solidarios con la condición humana. La realidad será exactamente inversa. [...] Las ideas y propuestas de los Doctores Salazar Viniegra y José Quevedo, según la síntesis de Luis Spota, eran las siguientes: que el Estado tuviera el monopolio de los enervantes, lo cual no significaba que se abandonara la acción penal contra los especuladores; consideraban que la actitud ortodoxa que se había asumido era un fracaso, pues el vicioso era un enfermo y no un delincuente. Habría que suprimir la competencia

⁴⁴ Betancourt, L. R. Op. cit. p.104

⁴⁵ Quien comenzó sus estudios universitarios en la que hoy es la UNAM y los concluyó en la Facultad de Medicina de San Carlos en Madrid (hoy Universidad Complutense), y durante el período de entreguerras partió a Francia, donde se especializó en psiquiatría en la Facultad de Medicina de París. Véase. Olvera, N., & Ocaña, S. M.

del traficante, hacer incosteable su negocio. La venta no sería libre, sino mediante control médico.

El traficante se autoeliminaría al no poder competir económicamente con el Estado.”⁴⁶

La propuesta del Doctor Viniegra se vino abajo después de que Harry J. Anslinger, director de la FNB, realizara una dura crítica a esta forma de trabajar del gobierno mexicano, considerándola como una desviación de la política de drogas en el país. La respuesta del gobierno de México no se hizo esperar y fue el 3 de Julio de 1940, que por orden del presidente Cárdenas se publicó la “suspensión por tiempo indefinido” del Reglamento Federal de Toxicomanías⁴⁷, la cual sigue vigente hasta nuestros días.

La alineación de la política de drogas de México a la política de drogas de Estados Unidos

Las presiones de Anslinger habían rendido frutos; debido a la Segunda Guerra Mundial, el consumo de drogas, principalmente en Europa, había aumentado de manera exponencial, lo cual dio pie a que Estados Unidos aplicara un embargo enorme de “drogas medicinales” a México.

Las autoridades mexicanas tenían la concepción de que con el aumento en las penas y definiendo a *rajatabla* los delitos que eran merecedores de una sanción, los delincuentes considerarían sus acciones en cuanto a las drogas; sin embargo, con el paso del tiempo se ha demostrado que esto no es así, ya que, con los avances tecnológicos, los traficantes se valen de estos para poder encontrar mejores métodos y técnicas en la realización de sus actividades y salir ilesos y sin consecuencias legales.

En México, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial: “Otra característica de esta etapa legislativa es que se tipificaron como graves los delitos contra la salud consistentes en comercio, elaboración, posesión, compra, enajenación, ministro, siembra, cultivo de drogas, semillas y

⁴⁶ Cfr. El Universal, II/XII/1940; Excélsior, 8/X/1943. Citado por Astorga, L. Op. cit. pp.105-106

⁴⁷ Pérez Ricart, C. A. Op. cit.

plantas; aumentando también las penas a la exportación e importación de droga, ubicándose de seis a 12 años de prisión y multa de 500 a 20 mil pesos.”⁴⁸

La tendencia reglamentaria a aumentar las penas para poder detener el tráfico de drogas continuó y tuvo un incremento debido a la guerra de Vietnam (1955-1975), pues, de nuevo, la demanda de “drogas medicinales” fue en aumento, por lo tanto, el tráfico de México a Estados Unidos creció.⁴⁹

A pesar de que en México se aumentaron las penas en cuanto al consumo, este en realidad no era un problema de *facto* ya que en esa época solo era un país productor y no consumidor, aunque esto cambiaría más adelante. Así, para:

“El 8 de marzo de 1968, se reformaron diversas disposiciones al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal en lo que se refiere a los delitos contra la salud, entre las que resaltan:

- 1) La exclusión de responsabilidad penal para el acusado, al cometer la infracción, en un estado de inconsciencia de sus actos, determinado por el empleo accidental e involuntario de sustancias tóxicas, embriagantes o estupefacientes, o por un estado toxifeccioso agudo o por trastorno mental involuntario de carácter patológico y transitorio.
- 2) La prohibición de concesión de libertad preparatoria al condenado cuando se trata de delitos contra la salud; la exclusión del delito de posesión por parte del toxicómano en cantidades racionales para su consumo.
- 3) Un aumento en las penas de la exportación e importación tipificándose hasta con 15 años de prisión y la inclusión de penalidad a los funcionarios públicos aduanales que permitieran la introducción o salida del país de drogas”⁵⁰

⁴⁸ Martínez, R. M. (2012). p.22

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ García Ramírez, 156. Citado por Martínez, R. M. Op. cit. p.23

Durante la década de 1970 la participación en cuanto al tráfico de drogas de funcionarios públicos fue en aumento, por supuesto, la corrupción no quedó atrás. “En ese año, quien fuera jefe de la policía judicial federal, fue capturado en los Estados Unidos con cuarenta y cinco kilogramos de heroína pura, lo que representaba el mayor decomiso de esa droga en la historia de aquel país.”⁵¹

Las reformas al Código Penal Federal fueron continuas con el paso de los años, incluyendo sanciones más fuertes en cuanto a los delitos contra la salud, mostrando que las creencias del gobierno seguían siendo las mismas respecto a la disminución del tráfico y consumo de drogas en el país. En 1989 se aumentó a 25 años de prisión a la tipificación de las conductas que implicaban delitos contra la salud, aunque esta reforma incluyó “calificativas para sancionar los delitos contra la salud realizadas por servidores públicos, contra incapaces, dentro de escuelas o sus alrededores y profesionales relacionados con la salud.”⁵²

Es claro que estos cambios no fueron hechos solo por capricho, sino que poco a poco fueron en aumento los casos en los cuales servidores públicos encargados de combatir el tráfico de drogas en México y que por cuestiones de intereses personales fueron acumulando grandes cantidades de dinero por medio de su participación y apoyo al tráfico de estupefacientes, por lo tanto, se debían tomar las medidas necesarias para combatir esta situación.⁵³

Durante la década de 1980 ya se podían observar las dimensiones del poder que fue ganando el narcotráfico en México, “[...] en 1984 fue descubierto en Chihuahua, cerca de la capital, un gran complejo de procesamiento de marihuana de unos 12 kilómetros cuadrados conocido como El

⁵¹ Santana, Adalberto, 2004, citado por Betancourt, Op. cit. p.109

⁵² Martínez, R. M. Op. cit. p.25

⁵³ Blancornelas, 2002, citado por Martínez, R. M. Op. cit. p.26

Búfalo, que se abastecía de materia prima de los alrededores y de otras zonas del país y donde trabajaban aproximadamente 12,000 jornaleros procedentes de Sinaloa en su mayoría [...]”.⁵⁴

A pesar de que ya era más evidente la presencia de grupos encargados de traficar con drogas mucho más organizados y con ganancias aún más considerables, las cuestiones sobre el narcotráfico eran temas que pasaban un tanto inadvertidas, tanto para el gobierno como para la propia sociedad, cobrando relevancia con la política antidrogas norteamericana y los procesos de certificación del buen comportamiento de los países en su política antidrogas. Esta estrategia norteamericana se mantuvo vigente año con año hasta que fue remplazada por el Plan Mérida (2008), objeto de esta investigación.

En la política bilateral del combate antinarcóticos entre Estados Unidos y México, resulta importante destacar el papel que desempeña la certificación antidrogas. Éste proceso es un procedimiento derivado de la reforma antidrogas norteamericana, plasmada en la ley contra el abuso de drogas de 1986 que obliga al presidente de Estados Unidos a más tardar el primero de marzo de cada año, a enviar al Congreso una lista de países productores y de tránsito calificando su colaboración u omisión con las políticas antidrogas norteamericanas. Cabe aclarar que entre los años de 1986 y 2002, México fue certificado favorablemente por el gobierno norteamericano con respecto a la colaboración con Estados Unidos en el combate antinarcóticos. Así, vemos que:

“La certificación unilateral antidrogas es una política aplicada por el Congreso de los Estados Unidos, cuya finalidad es calificar el esfuerzo que han realizado los gobiernos que intervienen en la lucha contra las drogas. De ser calificado positivamente o, mejor dicho, de recibir la certificación, un buen financiamiento económico será otorgado por el plazo de un año. Sin embargo, la

⁵⁴ Astorga, L., 2016. Op. cit. p.174

dependencia económica existente entre los países productores y los Estados Unidos genera el sometimiento de estos a políticas externas [...]”.⁵⁵

En 1988 se llevó a cabo la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* teniendo como objetivo integrar algunas conductas relacionadas con el tráfico de drogas, las cuales se debían tipificar por parte de las naciones que firmaran este documento. Principalmente se adhirió el lavado de dinero y, además, con este tratado se busca la facilitación del proceso de extradición, instrumento internacional vigente.⁵⁶

A principios de la década de 1990, y siguiendo la normatividad dictada por el proceso de certificación estadounidense, el gobierno mexicano comenzó a buscarla encarecidamente, pues no se podía perder el apoyo económico por parte del gobierno norteamericano, en consecuencia, fueron surgiendo las noticias sobre la captura de diversos capos del narcotráfico, demostrando las autoridades mexicanas su capacidad para hacer frente a este problema, aunque, para la opinión pública esto no era del todo cierto, se comenzó a especular que dichas capturas eran mera publicidad, una simulación por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Se decía que durante este periodo se “[...] tranza abiertamente con los narcotraficantes, al grado de construir el más poderoso narco-Estado de la historia del país.”⁵⁷

Como hemos podido observar, la problemática de las drogas en México tienen un largo devenir histórico, digno de estudiarse mucho más a fondo. El actuar de las instituciones mexicanas en cuanto a la regulación de las drogas y la constante injerencia de Estados Unidos ha derivado en

⁵⁵ Ford, E. (1999).

⁵⁶ Betancourt, L. R. Op. cit. p.111

⁵⁷ Boyer, 2001, citado por Betancourt, L. R. Op. cit. p.111

una política de drogas con objetivos punitivos que hoy en día, ha dejado una gran cantidad de personas fallecidas y, lo peor, sin otorgar los resultados esperados.

En el siguiente capítulo analizaremos el marco teórico conceptual necesario para llegar al análisis de la implementación de la Iniciativa Mérida y cuales han sido los factores que configuraron la política antidrogas mexicana que aplica hoy en día el gobierno mexicano.

Análisis de la política antidrogas de Felipe Calderón

Marco teórico-conceptual

Existe un interés primordial por explicar las características que tiene que desarrollar un Estado para consolidarse. Estas cualidades se obtienen impulsando la relación entre las instituciones políticas y los medios coercitivos o del uso legal de la fuerza. Maquiavelo señala que “[...] el ejército debe desplegarse para defender permanentemente el reino y debe estar unido a través del contacto de identidad, es decir, los ciudadanos.”⁵⁸

El significado de esta declaración refuerza el pensamiento que se tiene sobre el Estado moderno en cuanto a que el ejército está en la posición de garante soberano. La identidad fortalece el vínculo entre las creencias personales y el bienestar nacional, requisito indispensable para la permanencia del Estado como tal. Max Weber hace referencia a lo que dijo Trotsky en Brest-Litovsk sobre que “[...] todo Estado se basa en la fuerza”⁵⁹, y bajo esta premisa, podemos observar que los gobiernos democráticos fundamentan en ella el diseño de sus políticas públicas con respecto a la seguridad, las cuales tienen como objetivo principal mantener la paz en su territorio.

Los autores clásicos coinciden en esta premisa para el logro de este propósito, por lo que la soberanía o la capacidad del gobierno de usar la fuerza, si considera que amenaza su condición, es legítima. Sin embargo, debido al reciente establecimiento de un sistema democrático, la obligación

⁵⁸ Maquiavelo, N., p.57

⁵⁹ Weber, M., p.1056

de proteger a las personas y los derechos humanos ha llevado a reconsiderar la capacidad coercitiva del Estado.

Es importante mencionar que el constante uso de la fuerza por parte del Estado ha derivado en múltiples consecuencias negativas para la población, especialmente en Latinoamérica. Gobiernos autoritarios han abusado de la legitimidad⁶⁰ que les otorga el mantener el monopolio de la fuerza pública para así poder mantenerse en el poder y maximizar sus beneficios, coartando la libertad de los ciudadanos, violando sus derechos civiles y humanos, entre otros.

La legitimidad del Estado moderno, hoy en día, enfrenta contrapesos que antiguamente no existían, sin embargo, y como a lo largo de la historia, ha sabido evolucionar de tal forma que ha logrado subsistir, sin embargo, la obligación del Estado, de brindar seguridad en el territorio para todos sus habitantes, sigue vigente, por lo que mientras que el contrato social del que hablaba Rousseau siga en pie, el uso legítimo de la fuerza será el medio principal del gobierno para mantener su soberanía.

La organización del poder político en instituciones y organismos ha sido descompuesta conceptualmente por diversas teorías, en este sentido, los objetos de investigación de este trabajo enumeran al crimen organizado y la seguridad como parte de este universo. A partir de estos conceptos, es necesario exponer tales para poder tener una visión más amplia de la problemática en la que nos encontramos.

De primera instancia, definir al narcotráfico es un trabajo bastante complicado, debido a las múltiples aristas que componen a esta actividad, sin embargo, para fines de este trabajo, lo conceptualizaremos como: “una actividad de comercio de drogas a gran escala”⁶¹ y que bastan tres

⁶⁰ “[...] es una relación entre gobernantes y gobernados, entre el campo político y social, mediada por instituciones autorizadas para establecer, preservar y mejorar las reglas del juego democrático, reconocer o desconocer procesos y resultados de ese juego, para sancionar cuando hay violaciones. [...]”. Astorga, L., (2015). p.304

⁶¹ Diccionario de la Real Academia Española

o más personas que se dediquen sistemáticamente a este negocio para ser considerados en el rubro de delincuencia organizada.⁶² El narcotráfico es solo la rama más rentable, y existen otros problemas como el secuestro y la extorsión; “[...] en otras palabras, es hegemónico en el campo de la delincuencia organizada.”⁶³

Como en toda relación de poder donde permea la obtención de beneficios, es de esperarse que dicha hegemonía tienda a ser competida por otras organizaciones con la misma capacidad, ya sea en fuerza o económica. Para poder competir por obtener tales dádivas, otros grupos criminales, dedicados a la misma rama serán los encargados de disputar las ventajas que derivan del crimen organizado, agregando múltiples actividades ilícitas, pero también legales y que resultan igual de rentables. A dicho fenómeno lo podríamos considerar como un “hecho social”, el cual Durkheim define como que: “[...] se reconoce por el poder de coerción externa que ejerce, o es susceptible a ejercer sobre los individuos; y la presencia de este poder se reconoce a su vez, ya sea por la existencia de alguna sanción determinada, ya sea por la resistencia que el hecho opone a toda empresa individual que tienda a resistírsele.”⁶⁴

En la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada se especifican con claridad los delitos que se consideran dentro del ramo de la delincuencia organizada, y es importante tenerlos presentes debido a lo que implican algunos de ellos y el papel que pueden jugar dentro de la administración pública y, claro, en el diseño de las políticas públicas en contra del narcotráfico, entre ellos figuran: “terrorismo, terrorismo internacional, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, **operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas**⁶⁵, tráfico de

⁶² Astorga, L., 2015. Op. cit. p.205

⁶³ Ibídem.

⁶⁴ Durkheim, É.

⁶⁵ Puntos que tocaremos más adelante y que se ha agravado como resultado de la implementación de la Iniciativa Mérida.

indocumentados, **corrupción**, pornografía, lenocinio, turismo sexual y tráfico de personas menores de 18 años de edad o que no están en capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo; también el robo de vehículos, trata de personas, robo de hidrocarburos y secuestro.”⁶⁶

Las instituciones⁶⁷ que por setenta años estuvieron supeditadas a un solo partido político (PRI) y que han representado la visión estructurada de relaciones clientelares, influyentísimo y corrupción, fueron las encargadas también de permitir que la problemática del tráfico ilegal de sustancias prohibidas creciera de manera exponencial, simultáneamente, controlado y protegido por el aparato político que era parte activa de dichas organizaciones, mostrando así que:

“Para obtener el máximo de ganancia por sus servicios, el Estado debe actuar como un monopolio, pero la construcción de ese monopolio requiere de la eliminación de sus competidores. [...] [...] el grupo que se hace con el control del territorio a través de la violencia siempre se beneficiará a sí mismo y a sus aliados antes que al resto de la sociedad, aunque para la comunidad en su conjunto sea preferible ese orden impuesto a la anarquía y la inseguridad permanentes.”⁶⁸

“El monopolio de la violencia legítima, de la política, del control territorial, de las instituciones de seguridad con atribuciones extralegales y la exclusión de los traficantes de la vida política, caracterizaron durante décadas el Estado posrevolucionario y su relación con el campo del tráfico de drogas. El poder de vida y muerte y de establecer las reglas del juego estuvo claramente del lado del Estado.”⁶⁹

⁶⁶ Cámara de Diputados. (7 de noviembre de 1996).

⁶⁷ Entendiéndose como las organizaciones dedicadas a imponer y regular las reglas del juego. Véase. North, D. C. p.7

⁶⁸ Romero, Jorge, J., 2010. p.8

⁶⁹ Astorga, L., 2015. Op. cit. p.212

En este sentido, el Estado priista se dedicó a obtener rentas de las ganancias de los grupos criminales, lo cual implicaba protección y cierto grado de libertad, el cual les permitía operar sin mayor contratiempo. “Los traficantes fueron simultáneamente contenidos, extorsionados, controlados, combatidos, en caso necesario, y protegidos por el aparato político y de seguridad del Estado, y a la vez marginados del poder político.”⁷⁰

Los mecanismos de control por parte del gobierno mexicano se fueron debilitando al diluir en la década de 1980 ciertas dependencias gubernamentales, entre ellas, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), creada en 1947 por el presidente Miguel Alemán Valdés, la cual, se decía, era la encargada de mantener vigente este acuerdo multipartita entre el gobierno y las organizaciones criminales; además de ciertas prácticas violatorias de derechos humanos a nombre, extraoficialmente, del Estado mexicano.

Asimismo, las organizaciones criminales ganaban terreno en el territorio mexicano, lo cual trajo múltiples causas por las que se tuvieron que hacer cambios en el gobierno. La DFS desapareció debido al homicidio de Enrique (Kiki) Camarena Salazar en 1985, lo cual se convirtió en un parteaguas entre las relaciones de México y Estados Unidos para comenzar a realizar trabajo conjunto en cuanto al combate a las drogas y el constante crecimiento del crimen organizado en el país. Para 1989, como parte de la respuesta del gobierno ante la creciente problemática, creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), para llenar el hueco que había dejado la DFS.⁷¹

El proceso de democratización del país y la redistribución del poder político, sumado a la diversificación y crecimiento del mercado de drogas ilícitas en el mundo, especialmente en Estados

⁷⁰ Astorga, L., 2015. Op. cit. p. 16

⁷¹ Chabat, J., p.5

Unidos, provocaron cambios en la estrecha relación que hacía años se había construido; los traficantes comenzaron a cosechar mayores beneficios, entre ellos, mayor autonomía del poder político. Este cambio generó distintas situaciones. Al modificarse este “pacto”, los mecanismos de control por parte del Estado mexicano se fueron diluyendo aún más, provocando que las disputas por la hegemonía criminal entre organizaciones delictivas fueran en aumento, generando una problemática social mayor, ya que los ciudadanos fueron los primeros afectados. La violencia en el país comenzaba a ser parte de la vida cotidiana ante la evidente omisión por parte del gobierno mexicano.

La fragmentación de la política mexicana —tanto municipal, estatal y nacional— abrió las puertas para que las organizaciones criminales aprovecharan los “vacíos” de poder y la falta de consenso entre partidos políticos para hacer frente a la violencia que iba en aumento, dejándoles tres alternativas: “subordinarse a sus intereses, ser socios en igualdad de condiciones y beneficiarse mutuamente, o hacer causa común entre partidos en posiciones de gobierno para aplicarles la ley.”⁷² La tercera opción fue la menos considerada por los gobiernos mexicanos, mientras que, la segunda opción, siempre fue la más viable.

Al tener en cuenta que la segunda opción era la más factible para el gobierno, se comenzó a generar un extenso campo de lo que Luis Daniel Vázquez Valencia denomina “redes de macrocriminalidad”, las cuales “están conformadas por tres estructuras: gobierno, empresas y crimen organizado. El principal problema es que estas redes capturan al Estado, por ende, gobiernan amplias regiones del país.”⁷³, por lo tanto, es importante analizar si, ahí, donde el Estado se encuentra rehén de una (o varias) de estas redes, se puede seguir considerando un orden social.

⁷² Cfr. Astorga, L., (2015). Op. Cit. p. 16

⁷³ Vázquez Valencia, L. D., (2019). p. 31.

Con el cambio en la presidencia mexicana y la entrada de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el objetivo del gobierno en cuanto al combate al crimen organizado tuvo un cambio de rumbo, enfocándose en mantener el control de las operaciones contra el narcotráfico dentro del territorio nacional, incluyendo en la agenda “[...] la seguridad nacional y de política exterior porque los narcotraficantes atentan contra la salud de los habitantes de aquellos países que utilizan como puntos de tránsito, ya que fomentan en ellos la producción y el consumo de drogas. Asimismo, afectan su integridad territorial y su seguridad nacional al enviar drogas por vías ilegales tanto por aire como por mar y por tierra”.⁷⁴

En cuanto a la seguridad nacional, el gobierno de México define este concepto como: “La condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.”⁷⁵. Sumado a esto, es de vital importancia definir a qué nos referimos cuando mencionamos a la soberanía, Bobbio menciona que: “En sentido restringido, en su significado moderno, el término de soberanía aparece a fines del siglo XVI, junto con el de Estado, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política.”⁷⁶

“En sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a esta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto, tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político: en efecto, la soberanía

⁷⁴ Rodríguez, L. A., (2010). p.33.

⁷⁵ Gobierno de México. (18 de febrero de 2020).

⁷⁶ Bobbio, N., et. al. (2015). p.1483.

pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder hecho en poder de derecho.”⁷⁷

Esta definición nos hace observar la importancia de que el gobierno mexicano tenga que utilizar los medios de seguridad a su disposición para poder mantenerse como un Estado soberano cuando esta atribución este en tela de juicio cuando una o varias organizaciones no reconocidas y, además criminales, intenten disputar el control de la capacidad de imponer las reglas del juego en el territorio nacional.

Como hemos observado en páginas anteriores, las razones de que México se adecuara a las peticiones de la política antidrogas⁷⁸ norteamericana no eran nuevas, y mucho menos con intereses diferentes; el dinero que aportarían los vecinos del norte al gobierno mexicano siempre fue el incentivo más grande para aceptar los acuerdos necesarios, sin embargo, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) remarcaría la relación bilateral que se había tenido desde décadas anteriores con Estados Unidos.

Durante este sexenio (1988-1994) las intenciones de combatir al narcotráfico por parte del gobierno mexicano fueron claras, se crearon diversas organizaciones teniendo este como objetivo fundamental. En 1992 se emitió el decreto para crear el Centro de Planificación del Control de Drogas (CENDRO), que se encarga de coordinar las actividades de los diferentes organismos involucrados en la lucha contra el narcotráfico. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Lucha contra el Narcotráfico para planificar, implementar, supervisar y monitorear las acciones federales en este campo. Asimismo, tiene la responsabilidad de perseguir los delitos contra la salud,

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Para información adicional, véase en los ANEXOS el Cuadro 2.

blanqueo de capitales (lavado de dinero) y tráfico de armas. Además, cuenta con capacidades de inteligencia y control del sistema de estadísticas del tráfico de drogas.⁷⁹

En territorio norteamericano también se comenzaron a realizar acciones con el fin de aminorar los estragos que causan las drogas. Las estrategias conjuntas (México-Estados Unidos) se vieron reflejadas en diversas cuestiones, una de ellas fueron los crímenes relacionados con drogas entre 1989 y 1998, ya que pasaron de 1402 a 679⁸⁰ en los estados norteamericanos, teniendo un descenso considerable, no así los consumidores, ya que las personas adictas, consideradas “duras”⁸¹ pasaron de tres millones 315 mil en 1989 a tres millones 343 mil en 1998⁸², reflejando un consumo constante y en aumento. En cuanto a México, y ya con elementos policíacos empleados específicamente en reducir la cantidad de droga en el país⁸³, los productores tuvieron que disminuir la cantidad de estupefacientes enviada a los Estados Unidos, tanto la creación como en la exportación se vieron medianamente afectadas, por lo tanto, el mercado tuvo que evolucionar, se vieron obligados a crear nuevos campos de producción, rutas de trasiego, destinos, puntos de venta; modificar su forma de operar, lo que se considera como el “efecto globo”⁸⁴.

Sin embargo, y a pesar de los resultados obtenidos por las autoridades mexicanas en cuanto a la erradicación e incautación, las condiciones en el territorio nacional se prestaron para que el crimen organizado terminara de consolidarse durante la década de 1990. Este periodo fue fundamental para el ingreso de los ya existentes cárteles colombianos y las alianzas que estos realizaron con los

⁷⁹ Rodríguez, L. A. Op. cit. p.35.

⁸⁰ *Ibidem*. p.38.

⁸¹ Es decir, que son consumidores constantes de alguna sustancia, ya sea, cocaína, heroína, metanfetaminas, etcétera. (Nota del autor).

⁸² Rodríguez, L. A. Op. cit. p.37.

⁸³ Véase en anexos el Cuadro 1.

⁸⁴ “Que significa el desplazamiento, que no eliminación, de la producción, tránsito y suministro de drogas de una región a otra como consecuencia de la aplicación de la ley.” Véase. Transform Drug Policy Fundation. (2015). p. 24.

mexicanos. Los cambios en las rutas y las formas de distribución de drogas se dieron a raíz de la necesidad de abastecer la (creciente) demanda norteamericana.

“En la segunda mitad de la década de los años noventa, los principales traficantes de drogas eran el cártel de Juárez, liderado por los Carrillo Fuentes, y el cártel de Tijuana, con los Arellano Félix al frente. Hacia la primera década del siglo XXI, se incorporaron a la disputa por el mercado estadounidense el cártel del Golfo, comandado por Osiel Cárdenas Guillén, y el cártel de Sinaloa, dirigido por Joaquín El Chapo Guzmán.”⁸⁵

El partido hegemónico que había tenido el control total de las instituciones en el país se comenzaba a desmoronar, su legitimidad se encontraba ya mermada con el antecedente en 1988 de la famosa “caída del sistema”⁸⁶, que permitió la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, sumado a esto, el homicidio del candidato a la presidencia en 1994, Luis Donaldo Colosio, terminó por derrumbar la ya débil fuerza institucional priista.

El sexenio en el que Ernesto Zedillo estuvo al frente del ejecutivo no pasó inadvertido, acciones como la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y la masacre ocurrida en Acteal⁸⁷ el 22 de diciembre de 1997, por mencionar solo algunos, fueron factores determinantes para que, en las elecciones del año 2000, el PRI perdiera por primera vez los comicios y se viera obligado a ceder el poder a Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN).

En materia de seguridad y crimen organizado, la alternancia al frente del ejecutivo en realidad no significó mayor problema, las organizaciones criminales se seguían expandiendo, ocupando cada

⁸⁵ Rodríguez, L. A. Op. cit. p. 40.

⁸⁶ El sistema de conteo del IFE falló cuando Cuauhtémoc Cárdenas llevaba la delantera en los conteos preliminares, y al reestablecerse, Carlos Salinas ya estaba a la delantera. (Nota del autor)

⁸⁷ Región ubicada en Los Altos de Chiapas.

vez más terreno frente al gobierno. Las acciones por parte de Fox no fueron muy diferentes a las de sus antecesores, es decir, se seguían incautando toneladas de drogas (marihuana, amapola y otras drogas sintéticas) y destruyendo plantíos y laboratorios clandestinos. Aunado a esto, se logró detener a algunos de los “capos” de los cárteles de drogas más importantes, sin embargo, y como mencionó el procurador general de la república del gobierno de Calderón, Eduardo Medina Mora, “si bien se registraron capturas “muy importantes de líderes emblemáticos”, lo cierto es no se provocó “la desarticulación de la estructura operacional, de mercadeo y financiera”, así como la logística de esos grupos delictivos.⁸⁸

Además, “[...] no se buscó transformar a las estructuras estatales del área de seguridad, tampoco la composición orgánica de los dos ministerios militares (Secretaría de la Defensa Nacional — SEDENA— y Secretaría de Marina —SEMAR—), por lo que siguió reproduciéndose la modalidad que tuvo el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad y defensa [...]”⁸⁹ que predominó durante el periodo priista.

El punto de inflexión fueron los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en las torres gemelas de Nueva York, en Estados Unidos. Este acto obligó a los gobiernos en el mundo a redoblar esfuerzos en cuanto a seguridad, pero aún más, al mexicano, debido a la cercanía y las relaciones tan estrechas que ya se mantenían para ese momento en cuanto a la cooperación bilateral antidrogas.

Sin embargo, los resultados del gobierno no fueron los esperados, los cárteles tenían más fuerza, tanto productiva, económica y armamentista. El mercado de las drogas se había vuelto estable

⁸⁸ “Entrevista con el Lic. Eduardo Medina-Mora Icaza”, *Cisen: 20 años de historia; testimonios*, México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, febrero 2009, p. 73. Citado por Chabat, J. Op. cit. p. 7.

⁸⁹ Benítez, M. R. (2010). p.9.

tanto en México como en Estados Unidos, y el mercado sudamericano estaba a punto de caer debido a los esfuerzos del presidente Álvaro Uribe y el Plan Colombia, permitiendo a los cárteles nacionales reclamar el control de las rutas que ellos ocupaban para mover su mercancía, esto, sumado a la ineficacia y corrupción de las estructuras mexicanas en cuanto a seguridad, esto tuvo consecuencias en cuanto a la violencia en el país:

“Cuando los cárteles se consolidan, comienza una guerra entre ellos por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a Estados Unidos. Se desata una violencia nunca antes vista en México y las ciudades fronterizas se convierten en algunas de las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos. Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo son ocupadas y las calles se vuelven su teatro de operaciones. En ellas, las policías municipales rápidamente se transforman en instituciones al servicio de las mafias, y el gobierno federal no tiene fuerzas policíacas capaces de hacer frente a la situación y sufre problemas de atribuciones legales.”⁹⁰

Estos serían los antecedentes a los que se debería enfrentar el gobierno del siguiente sexenio quien en 2006 ocuparía el también panista, Felipe Calderón Hinojosa. Una herencia excesivamente complicada en demasiados aspectos, y en cuanto a seguridad, aún más.

La política de seguridad planteada por Felipe Calderón en el Plan de Seguridad Pública que deriva del Plan de Nacional de Desarrollo estaba enfocada en cinco puntos fundamentales, 1) operaciones conjuntas, con el apoyo de los gobiernos locales; 2) mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector de seguridad; 3) reformas al marco jurídico e institucional; 4) una política activa de prevención del delito, y; 5) fortalecimiento de la cooperación internacional.⁹¹

⁹⁰ *Ibíd.* p.11.

⁹¹ Sánchez Espinoza, F., & Juárez Jaimes, C. (2019). pp. 229-250.

A continuación, analizaremos los elementos que configuraron la política antidrogas impulsada por el mandatario y el papel jugaron los gobiernos, tanto el mexicano como el estadounidense, para poder llevar a cabo la llamada “guerra contra el narcotráfico”.

2.1.- La guerra contra el narcotráfico

Como hemos dicho, las instituciones que había conformado el gobierno de Vicente Fox no figuraban un panorama alentador para el presidente Calderón y su gabinete, no solo para contener los embates del crimen organizado, sino también, para imponer de nuevo las reglas del juego y la autoridad como Estado.⁹² La crisis de legitimidad a la que se tenía que enfrentar Calderón no fue mínima, la reacción de la sociedad mexicana ante el posible fraude electoral fue intensa, por lo que la respuesta tuvo que ser de igual calibre.

En sus primeros días de mandato, el presidente afirmó que su prioridad a cargo del ejecutivo sería hacer frente al narcotráfico de manera frontal, por lo que se comenzó a aumentar “el número de efectivos de las fuerzas federales participantes en las tareas de combate al narcotráfico y se inició una serie de operativos en los estados donde se registraba una mayor actividad de grupos criminales”⁹³

“Así, a once días de haber tomado el poder, el nuevo gobierno incrementó en 24% el presupuesto de seguridad nacional y ordenó el despliegue de 27 mil militares y policías federales para combatir a los cárteles en diversos estados de la República mexicana: Michoacán, Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. En la misma lógica, en enero de 2007, el gobierno de México extraditó a los Estados Unidos al entonces líder del Cártel del Golfo, Osiel Cárdenas.

⁹² Astorga, L. (2015). Op. cit. p.286.

⁹³ Rebolledo, F. J. (2017). p.149.

Dicha extradición había sido buscada por las autoridades estadounidenses y fue percibida no sólo como un gran avance en la cooperación bilateral en materia de la lucha contra el narcotráfico, sino también como una señal de la buena voluntad y el compromiso de Felipe Calderón en esta materia.”⁹⁴

Aunado a esto, la opinión pública se encargaba de cuestionar y criticar esta decisión. Era claro que al presidente le preocupaba muy poco lo que implicaba tener efectivos del ejército en las calles, los cuales, solo como una mención importante, cuentan con un adiestramiento diferente y opuesto al de cualquier elemento policial. La posibilidad de violaciones a los derechos humanos estaba latente, y así fue, las denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CDNH) por este hecho, se multiplicaron después del despliegue militar⁹⁵, “[...] casos de detenciones arbitrarias, muertos a tiros por no haber visto un retén militar o no haberse detenido para revisión, desapariciones forzadas, golpes y torturas.”⁹⁶ Era evidente que el combate frontal al narcotráfico no tenía intenciones de reducir “la producción y el trasiego de drogas en el país, sino evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que este genera.”⁹⁷

Las acciones llevadas a cabo por el Felipe Calderón marcaron la pauta para que el gobierno estadounidense viera con agrado su propuesta, la cual, después de meses de negociaciones que iniciaron el 13 de marzo de 2007 en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el presidente George Bush, denominaran Iniciativa Mérida, con la intención de fortalecer la lucha frontal al narcotráfico y disminuir la exportación de drogas hacia territorio norteamericano.

⁹⁴ *Ibíd.* p.154.

⁹⁵ Véase en anexos el Cuadro 3.

⁹⁶ Astorga, L. (2015). *Op. cit.* p.288.

⁹⁷ Chabat, J. *Op. cit.* p. 8.

Esta negociación se llevó a cabo bajo un alto secretismo por parte de las autoridades de ambos gobiernos, poniendo en duda las intenciones por parte del gobierno de Estados Unidos y la capacidad del gobierno mexicano para hacer valer las leyes. Debido a la similitud tan alta que se tiene con el Plan Colombia, y tomando en cuenta los resultados que había arrojado hasta ese momento en aquel país⁹⁸, las críticas hacia Calderón fueron intensas, argumentando que México estaría permitiendo que se vulnerara la soberanía nacional frente al vecino del norte, permitiendo que se tuviera una mayor injerencia en las fuerzas armadas por parte del gobierno estadounidense. Sin embargo y a pesar de las múltiples opiniones en contra, el acuerdo bilateral se llevaría a cabo bajo el argumento de que el crimen organizado tenía una capacidad transnacional, por lo tanto, debía de combatirse de la misma manera.

2.1.1.- ¿Legitimación?

Existen diversos estudios donde se menciona que la política de seguridad implementada por el expresidente fue planteada de esta manera para conseguir la legitimación que no obtuvo en las elecciones previas, es decir, que estaba marcada con tintes políticos. Ejemplo de esto, es que los primeros operativos llevados a cabo durante su mandato fueron enfocados en estados que eran gobernados por elementos de su partido y, también, los que pertenecían a partidos distintos y de oposición pero que se alinearon positivamente con lo establecido por Calderón, dejando de lado a los que restaban.

⁹⁸ “Un alto índice de personas desaparecidas y fallecidas. La erradicación de cultivos de amapola y la producción de heroína se redujeron en un 50%, como se tenía previsto, sin embargo, la producción de la hoja de coca aumento en un 15%, por lo cual, la estrategia estaba fallando. Además de las implicaciones de salud y de pérdida de cosecha a las que se tuvieron que enfrentar los campesinos, ya que, la fumigación de los campos de drogas afectaba a la población y a los cultivos legales. Sin embargo, el plan Colombia tuvo éxito a medias, ya que la seguridad en el país mejoro de manera considerable, no así la producción de drogas, ya que se terminó trasladando a países vecinos como Bolivia y Perú.” Cfr. Rosen, J. pp. 1-12.

En este sentido, las relaciones intergubernamentales (RIG) jugaron un papel fundamental en cuanto a la coordinación de las estructuras del Estado en diferentes partes del país y es preciso definir a que nos referimos con este concepto. “Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipos y ubicaciones. Son actuales y se encuentran en todo el conjunto de nuestro sistema político y administrativo. Se enfocan en cuestiones críticas de las políticas públicas, pero también tienen profundas raíces en el pasado de un gobierno y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentemos en el futuro a diversas problemáticas [...]”⁹⁹, en este caso, la seguridad. William Anderson definió a las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”¹⁰⁰

“Cuando un país asigna responsabilidades políticas de manera eficiente al nivel de gobierno más adecuado, las relaciones intergubernamentales se distinguen por la cooperación y no por el conflicto.”¹⁰¹ Partiendo de este sentido y con la disputa política previa en las elecciones de 2006, entre Calderón y Andrés Manuel López Obrador, dichas relaciones intergubernamentales fueron difíciles de lograr, principalmente en los estados donde gobernaban personajes pertenecientes al partido de Obrador (PRD) y afines. Por lo tanto, las acciones de cooperación y coordinación fueron complejas o nulas con el gobierno federal.

Como parte de esta hipótesis, se menciona que las acciones del presidente para enfrentar la llamada “guerra contra el narcotráfico” resultaron más efectivas en condiciones de “gobernanza unificada, donde se ubicaban los copartidarios del presidente en los niveles tanto estatal como municipal y

⁹⁹ Wright, D. (1997). p. 67.

¹⁰⁰ William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960), p.3 citado por Wright, D. Op. cit. pp. 67-68.

¹⁰¹ Trejo, G., & Ley, S. (2016). p.18.

mucho menos efectivas en condiciones de pluralidad partidista.”¹⁰² Resultado de esta coordinación débil o, en algunos casos, nula, los índices de violencia tomaron distancias considerables con respecto a los mostrados donde sí existió trabajo conjunto y, siendo parte de la estrategia, las autoridades federales se encargaron de culpar a los gobernadores “disidentes”, ya que les atribuyeron la responsabilidad de la creciente ola de violencia, generando cierta “legitimidad” en lo planteado por el presidente Felipe Calderón y su gobierno.

Ejemplo de esto fueron los estados de Baja California particularmente la ciudad fronteriza de Tijuana y el estado de Michoacán, en la localidad de Apatzingán. Históricamente la ciudad ubicada en la frontera entre México y Estados Unidos ha sido foco de constantes enfrentamientos por la disputa del control de rutas de trasiego de drogas, por lo tanto, ha sido considerada como una de las regiones con niveles de violencia, corrupción e impunidad más altos del país. Como pasó en todo el territorio donde se intervinieron las labores del crimen organizado, la violencia en esta entidad aumentó, por lo tanto, en 2007, se asignaron miles de efectivos del ejército en el estado.

El caso del General Sergio Aponte (comandante de la 2ª zona militar de Baja California) resulta ser interesante en términos de lo arriba planteado. El General Aponte aceptó asignar altos miembros de su batallón para dirigir la policía estatal. A causa de esto, unos meses después de estar realizando dicho trabajo, Aponte denunció ante medios de comunicación que la corrupción en las instituciones encargadas de la seguridad del estado se encontraban profundamente vulneradas por la corrupción, cosa que atrajo un importante caso mediático, principalmente por el involucramiento de miembros del PAN (partido del presidente). Ante esta situación, el gobierno federal se encargó de llevar a cabo un operativo integral en el estado, con esto, “se distrajo a la

¹⁰² *Ibidem*.

atención de la opinión pública y se brindó protección a quienes habían sido señalados como corruptos.”¹⁰³ A consecuencia de esto, los funcionarios implicados fueron removidos de su cargo, junto con el General Aponte.

Caso contrario en el estado de Michoacán. En 2008, y a dos años de que Calderón rindiera protesta como presidente de la República, ocupó el cargo como gobernador de la entidad Leonel Godoy Rangel (PRD). Si bien, Godoy no tenía una relación estrecha con el presidente, tampoco mantenía conflicto alguno, sin embargo, la sospecha de que el crimen organizado estaba infiltrado en las altas esferas del gobierno del estado dificultó que las relaciones intergubernamentales funcionaran de manera efectiva.

El caso que terminó con las relaciones intergubernamentales entre el gobierno estatal y el federal fue en mayo de 2009, cuando autoridades federales detuvieron a doce alcaldes y veintitrés funcionarios de alto rango del estado, esto, por presuntos vínculos con el crimen organizado. Lo que resalta en esto, es que los detenidos eran mayoritariamente militantes del PRI y se incluyeron miembros del PAN, sin embargo, el gobierno federal presentó al estatal como cómplice, “[...] la versión oficial fue reproducida en los principales medios nacionales: Por ineptitud o colusión el gobierno estatal había permitido el crecimiento de la Familia Michoacana”.¹⁰⁴

Se implicó al medio hermano del gobernador como miembro activo de la Familia Michoacana, acusándolo de haber lavado dinero para esta organización cuando fue presidente municipal del puerto de Lázaro Cárdenas, facilitando sus operaciones y, desde luego, su expansión en el

¹⁰³ Rebolledo, F. J. Op. cit. pp. 171-172

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 174

territorio. Este hecho terminó de afianzar la confrontación política entre el PAN y el PRD, que había iniciado durante el periodo electoral.

Un año más tarde, los implicados en el caso arriba mencionado, a excepción de uno, fueron liberados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reportó que las detenciones habían sido ilegales y que se había violado el debido proceso. La respuesta del gobierno federal fue la esperada, argumentaron que las detenciones habían sido legales y que, en todo caso, los jueces encargados de continuar el proceso habían sido corrompidos. “La consecuencia natural de estos desencuentros fue la interrupción de cualquier apoyo federal en forma de políticas sociales para mermar las bases de la Familia Michoacana.”¹⁰⁵ La desconfianza inicialmente generada por la rivalidad partidista impidió una mayor cooperación entre autoridades locales y federales que hiciera posible la contención del fenómeno criminal.

2.2 Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida para la cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Iniciativa Mérida (IM), surge a raíz de la necesidad de mantener, principalmente, la seguridad nacional, pero también la soberanía, ya que, como se ha dicho en líneas anteriores, poco a poco surgieron organizaciones que se fueron desarrollando de manera importante dentro del territorio mexicano, con la capacidad económica y de armamento para reclamar el control de algunos sectores del país, lo cual, implicaría un Estado fallido¹⁰⁶. Sin embargo, y como hemos hecho a lo largo de este apartado, es necesario saber qué es y cómo operó con referencia a los

¹⁰⁵ *Ibidem.* p.175

¹⁰⁶ “Un Estado con este adjetivo es aquel que no puede ejercer de manera adecuada su función de dominación.” *Ibidem.*

objetivos planteados formalmente y, las consecuencias que han derivado a raíz de su implementación, principalmente en México.

En primera instancia tenemos que mencionar que el combate contra las drogas no es algo nuevo, es una batalla que se ha llevado a cabo desde la década de los setentas en Estados Unidos, y la participación del ejército tampoco lo es, ya que desde ese entonces también estaban presentes en la configuración de las políticas con enfoque punitivo en el país vecino del norte. Pero para lo que nos compete en esta investigación, debemos retomar la relación bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos y la concepción de la estrategia antidrogas que se gestó en 1989 con la firma del Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico.¹⁰⁷

El principal objetivo de esta maniobra antinarcóticos fue con la intención de contener el tráfico ilegal y consumo de sustancias psicoactivas en Estados Unidos; y la lógica utilizada por el gobierno norteamericano fue la de frenar la producción en los países donde se llevaba a cabo esta actividad:

“Dicha estrategia consistió en expandir el sistema de justicia criminal, lo que implicó el fortalecimiento de la infraestructura carcelaria, de procuración de justicia y del cuerpo de US Marshalls. Hacia el exterior, orientó sus esfuerzos hacia la erradicación de plantíos y la interdicción, con mayor énfasis en países como Perú, Bolivia, México y Colombia. El razonamiento subyacente era en esencia económico, es decir, si se limitaba la oferta de drogas los precios subirían y ello inhibiría el consumo.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Barreda Vidal, P. Z. (2014). p. 45.

¹⁰⁸ Rodríguez, L. A. Op. cit. p.32.

La injerencia norteamericana en el combate contra las drogas en México se debe principalmente a los procesos de certificación del buen comportamiento¹⁰⁹ de los países en su política antidrogas, lo cual genera una constante relación de control tributario, por la cual, el gobierno mexicano está obligado (indirectamente) a responder a lo que el gobierno estadounidense solicite.

Formalmente, la Iniciativa Mérida es un pacto entre los gobiernos de México y Estados Unidos, inicialmente firmado por Felipe Calderón y George W. Bush. Esta operación en conjunto tuvo su primera carta de acuerdo en diciembre de 2008, marcando así el inicio de las acciones bilaterales para el combate al tráfico de armas, dinero y drogas. Con más de 2.3 mil millones de dólares de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado 1.6 mil millones de dólares en equipo y entrenamiento.¹¹⁰

Esta iniciativa operaría bajo cuatro pilares fundamentales:

1. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado
2. Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho
3. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI
4. Construir comunidades fuertes y resilientes

¹⁰⁹ “Es un proceso de evaluación anual donde se califica el compromiso y la lucha de los países que apunta esta política; es una calificación unilateral de Estados Unidos, ya que la política interna estadounidense tiene establecidos mecanismos legales por los cuales algunas instancias del Gobierno y del Congreso piden la opinión del presidente y su equipo de asesores anualmente sobre los esfuerzos que un número de países hace en materia antidrogas. Al tratarse de una decisión unilateral de Estados Unidos su estudio, análisis, evaluación e impacto de la certificación, solo afectan a las relaciones entre este país y los países evaluados; al tomar una decisión los países evaluados son catalogados en tres categorías:

1. *Países certificados, sin otras consideraciones*: Son países que han demostrado un compromiso serio en la lucha antidroga y han cumplido con todos los requisitos dados por la política antidrogas.
2. *Países certificados por razones de interés nacional*: son países que no han cumplido con todos los requisitos de la política antidrogas, pero por razones políticas, económicas o estratégicas son de interés para Estados Unidos.
3. *Países descertificados*: Son países que no demuestran un compromiso serio con la lucha antidroga y no cumplen con los requisitos de la política antidrogas.” Cfr. Matiz, R. A. (vol. IV. número 7, enero-junio, 2013). pp. 7-18.

¹¹⁰ Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. (s/f).

En conjunto, estos cuatro objetivos fortalecerían a ambas sociedades en la lucha contra el crimen organizado y la violencia, y ayudarían a impulsar la transformación de la relación bilateral en materia de seguridad.

La IM parte de una estrategia que se ha utilizado sistemáticamente entre los dos países (Estados Unidos y México) durante décadas para hacer frente a lo que se considera una amenaza para la seguridad nacional, el crimen organizado. De acuerdo con esta lógica, el gobierno de los Estados Unidos ha implementado una serie de políticas destinadas a combatir el cultivo, producción, tráfico, distribución y consumo de drogas dentro y fuera de la frontera¹¹¹ de la siguiente manera:

“[...] la Iniciativa Mérida apuesta por una “renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países. Asimismo, las estrategias incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos”, todo ello en el marco del respeto a las soberanía y jurisdicciones de ambos países.”¹¹²

A continuación, analizaremos las acciones derivadas de la implementación de la Iniciativa Mérida dentro del territorio nacional, junto con las consecuencias que han dejado este tipo de estrategias para la población.

Afectar la capacidad operativa del crimen organizado

El objetivo número uno del documento perteneciente a la Iniciativa Mérida está centrado en, de manera estratégica, debilitar de manera importante a la operatividad de los cárteles que maniobran en el territorio nacional, a través de diversas acciones, las cuales, bajo el supuesto de que es la

¹¹¹ *Ibidem*. p.31

¹¹² *Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, 22 de octubre de 2007, en <http://www.iniciativamerida.gob.mx/index.php?page=que-es-iniciativa-merida> citado por Rodríguez, L. A. Op. cit. p.45

mejor opción, deberían funcionar de manera sustantiva. Los puntos principales en los cuales fundamenta su operatividad se encuentran en capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas.

Comencemos por el primer punto, capturar y encarcelar a los principales líderes de los cárteles de las drogas en México. Como hemos visto líneas arriba, es evidente que dicha estrategia se ha realizado desde hace mucho tiempo, no es una práctica nueva y mucho menos innovadora, con el andar de los años se han capturado a personajes que se sabe, eran los principales operadores de organizaciones criminales, Joaquín “El Chapo” Guzmán (principal operador del cártel de Sinaloa), Mario Cárdenas Guillen (líder del cártel del golfo), los hermanos Arellano Félix (vinculados al cártel de Tijuana) entre otros tantos nombres, sin otorgar los resultados esperados, es decir, el debilitamiento de la organización. En este sentido, Edgardo Buscaglia (experto en temas de crimen organizado) menciona en entrevista para la revista *Proceso* que “El cártel de Sinaloa es más que *El Chapo*, más que *El Mayo* Zambada y más que *El Azul* Esparragoza. La caída de Guzmán Loera no significa nada para el grupo criminal [...]”.¹¹³

Asimismo, los decomisos de narcóticos tampoco son una práctica nueva. Al igual que con las capturas de narcotraficantes, la incautación de drogas en el país es uno de los principales indicadores que se utilizan para argumentar la efectividad de las autoridades en materia de la lucha contra las drogas bajo el principal argumento de que entre menos oferta, se elevarán los precios, afectando de manera sustancial el consumo, lo cual, no es del todo real, ya que si el precio de una sustancia aumenta, se buscará consumir una más económica o, se recurre a otros medios,

¹¹³ Ravelo, R., & Dávila, P. (2011). p.7

principalmente la delincuencia, para obtener recursos necesarios para lograr el objetivo, conseguir la droga. Por otro lado, si la oferta llegara a caer por debajo de la demanda, “el resultado tenderá a la disminución de la pureza de la droga”¹¹⁴, generando consecuencias de salud, en términos generales, “la prohibición no ha limitado de manera significativa la producción ni el suministro de drogas.”¹¹⁵

Con respecto a reducir el lavado de dinero y la producción de drogas, posiblemente sea una situación mucho más difícil de lograr, debido a los múltiples actores que desempeñan ciertas actividades vinculadas a estas acciones. Comencemos por el lavado de dinero. De entrada, el negocio de las drogas constituye el mercado de productos ilegales más grande del mundo, el cual, se encuentra fuertemente ligado al lavado de dinero por diferentes medios, uno de ellos involucra a empresarios de alta alcurnia, y por supuesto, elementos de la clase política, pudiendo considerarlos como poderes fácticos¹¹⁶.

“En la captura estatal los poderes fácticos ya no solo buscan influir en las decisiones, sino que directamente gobiernan o cogobiernan con los agentes estatales. Cuando llegamos a las redes de macrocriminalidad, ya no solo estamos frente a esa captura estatal no solo se trata de decisiones políticas vinculantes como puede ser el contenido de una ley o de una política pública, sino el desarrollo de todo tipo de procedimientos administrativos, legislativos o jurisdiccionales cooptados por las redes de macrocriminalidad.”¹¹⁷

Bajo la premisa de que los poderes fácticos dentro del Estado mexicano tienen una influencia real, es importante considerar que dichos actores, regularmente, se encuentran ligados a grupos del

¹¹⁴ Transform Drug Policy Fundation. (2015). p. 63.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ “Son aquellas fuerzas sociales organizadas que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones a partir del ejercicio o de la amenaza de ejercer sus recursos políticos. Los recursos políticos son los mecanismos para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican una presión al Estado.” Véase Vázquez Valencia, *Op. cit.* p. 12

¹¹⁷ *Ibíd.* p. 47

crimen organizado, lo cual, genera una estrecha relación entre estos y la dirección del país, debilitando y obstaculizando las investigaciones necesarias para determinar acciones de lavado de dinero en diferentes organizaciones, desde empresas hasta universidades públicas y, claro, posiblemente con mayor importancia, dependencias de gobierno.

La disminución de la producción de drogas está directamente relacionada con el segundo punto, el cual, como ya hemos analizado anteriormente. Es una tarea complicada debido al “efecto globo” mencionado líneas arriba, donde al atacar ciertas zonas del país dedicadas a la producción de drogas, resultan nuevas localidades adecuadas para el mismo fin, generando un círculo vicioso, el cual, es complejo destruir.

Como parte de los objetivos de la IM, se otorgaron los siguientes beneficios al gobierno de México para poder cumplir con los compromisos adquiridos:

- “Cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235, valuados en 50 millones de dólares cada uno, entregados a la Secretaría de Marina (SEMAR) y una aeronave de vigilancia Dornier 32, valuada en 21 millones de USD, que fue entregada a la Policía Federal.”¹¹⁸
- “Se estableció un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguras entre 10 ciudades de Estados Unidos y México, valuado en 13 millones de dólares. Este sistema proporciona a las fuerzas de seguridad pública en ambos lados de la frontera la capacidad de solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas. Por otra parte, a través de un proyecto de 17 millones de dólares, se establecieron 10 puntos de inspección secundaria en puertos internacionales de entrada para aquellos individuos que requieren investigación adicional.”¹¹⁹

¹¹⁸ Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. (s/f). Op. cit.

¹¹⁹ Op. cit.

- “Nueve helicópteros UH-60M Blackhawk, tres a la SEMAR y seis a la Policía Federal.”¹²⁰

Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho

Felipe Calderón planteó una estrategia durante su campaña, la cual consistía en profesionalizar a la Policía Federal Preventiva (PFP) con el objetivo de capacitarlos de manera puntual para hacer frente al crimen organizado a lo largo del país, incluyó dentro de su plan de trabajo, en caso de ganar la presidencia, crear un “sistema único”, una base informática donde se incluyeran datos exactos sobre incautaciones de drogas, autos y armas decomisadas, nombres, fotos y huellas dactilares de delincuentes, modos de operación, entre otros, con el principal objetivo de que las instituciones encargadas de la seguridad del país, pudieran tener acceso a todo lo anterior y así poder mantener comunicación interinstitucional y reducir las asimetrías de información.

La idea de construir el sistema único no fue solo una utopía, al ganar las elecciones en 2006, esto se convirtió en una realidad, se lanzó la “Plataforma México” que consistió en todo lo que había planteado durante su campaña, dicha plataforma consistió en tres etapas: A) red de datos encriptada; b) Sistema Único de información Criminal, y, c) equipamiento de estaciones de policía.

Sumado a esto, se comenzó también con la “profesionalización” de la Policía Federal Preventiva. De entrada, cambió de nombre a Policía Federal (PF), y se comenzó con la inyección de recursos provenientes de la IM, los cuales fueron empleados en equipo táctico y en la modernización de las instalaciones de la Policía Federal. Como parte del pacto entre Bush y Calderón, el gobierno norteamericano brindó también apoyo de especialistas, quienes brindaron cursos a los elementos de la PF para contrarrestar los estragos del crimen organizado en el país.

¹²⁰ Op. cit.

El armamento también fue modernizado, incluyendo automóviles tácticos, helicópteros y aviones para poder ejecutar la destrucción de cultivos de amapola y marihuana; el avistamiento y aseguramiento de laboratorios clandestinos (que regularmente se encuentran en lugares de difícil acceso y ocultos entre la maleza), y la búsqueda y captura de criminales. Con estas acciones conjuntas, se podría recuperar e institucionalizar el estado de derecho en nuestro país.

Para el logro de estos objetivos, de entrada, se brindaron los siguientes recursos al gobierno mexicano:

- “El Programa de Correcciones de la Iniciativa Mérida brindó asistencia a las prisiones de México para obtener la acreditación internacional. Desde 2011, un total de 20 instalaciones, nueve federales y nueve estatales, han recibido dicha acreditación.”¹²¹
- “Se destinaron 24 millones de dólares en entrenamiento y equipo para los programas de investigación de antecedentes penales, asuntos internos y el kardex policial.”¹²²
- “Esto con la intención de erradicar la corrupción y construir instituciones confiables.”¹²³
- “La Iniciativa Mérida proporcionó asistencia para profesionalizar a las instituciones mexicanas de aplicación de la ley a nivel municipal, estatal y federal, así como para aumentar las capacidades de sus unidades especializadas de investigación. Esta asistencia cubrió una amplia gama de entrenamiento, incluido el desarrollo de instructores para las academias de policía federal y estatal; cursos de liderazgo y supervisión y habilidades policíacas básicas. Alrededor de 5 millones de dólares se han invertido en mejoras a la infraestructura y donaciones de equipo para academias en cinco estados y se tienen

¹²¹ Op. cit.

¹²² Op. cit.

¹²³ Op. cit.

contempladas un mayor número de donaciones tanto para las academias federales como estatales.”¹²⁴

Crear la estructura fronteriza del siglo XXI

Las intenciones de reforzar la seguridad en el territorio de la frontera entre México y Estados Unidos fueron buenas. Se comenzó buscando fortalecer la estructura comercial entre ambos países, para poder legitimar todos los negocios que implicarían un flujo de mercancías; de esta manera, se buscó agilizar los procesos de importación y exportación con el objetivo de poder identificar los cargamentos donde se trafican drogas.

Con recursos provenientes de la IM, se buscó mejorar la infraestructura y la tecnología implementada en materia de seguridad fronteriza, incluyendo los puertos y aeropuertos, esto con la intención de afectar económicamente a los cárteles de drogas, los cuales se encargan de enviar mercancía, principalmente a Estados Unidos, teniendo vínculos con miembros de estas instituciones encargadas de la administración, creando una red de corrupción, la cual, se buscó destruir por medio de controles de confianza y capacitaciones a dichos elementos.

Los cursos se implementaron con la intención de profesionalizar a los empleados fronterizos. Con esta capacitación, podrán brindar un mejor servicio, adquiriendo nuevas y mejores habilidades con el principal objetivo de mejorar los controles fronterizos en cuanto al tráfico de personas, armas y drogas. Parte de esta capacitación incluyó el uso y manejo de ciertos aparatos de tecnologías no invasivas y así, detectar actividades ilícitas.

¹²⁴ Op. cit.

Para lograr cumplir con este objetivo se dotó de los siguientes elementos:

- “Entrega de más de 300 caninos entrenados en la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo a la Policía Federal, PGR y SAT. Cada una de las instituciones está en el proceso de construir o remodelar su propia academia de adiestramiento canino. Adicionalmente, se está certificando a instructores para que puedan capacitar a oficiales en México.”¹²⁵
- “La adquisición de equipo de inspección no intrusivo (NIIE) continúa siendo un componente crítico para el resguardo de las fronteras mexicanas en la lucha por detectar y prevenir el tráfico de bienes ilícitos. A través de la Iniciativa Mérida, el programa de Seguridad Fronteriza ha contribuido con 112 millones de dólares en tecnología, incluido equipo de inspección no intrusivo, mejora de infraestructura y entrenamiento de personal en las áreas de seguridad fronteriza.”¹²⁶

Construir comunidades fuertes y resilientes

Como parte de este punto de la IM, se buscó crear una amplia red de concientización por medio de programas públicos implementados en diferentes regiones del país, con el principal objetivo de hacerle ver a los habitantes de dichas regiones que el narcotráfico es una problemática de la cual resulta difícil salir una vez que se está involucrado con cualquier organización de este tipo, generando múltiples consecuencias, tanto familiares como personales. Estos programas buscaron establecer cierto grado de cultura con respecto a las leyes y el atractivo que generan las organizaciones del crimen organizado.

¹²⁵ Op. cit.

¹²⁶ Op. cit.

Se enfocaron en atender a los jóvenes, ya que son más susceptibles a caer en las redes del crimen organizado. Se buscó involucrarlos en mayor grado a estos programas para disminuir la tasa porcentual en cuanto a los jóvenes pertenecientes a cárteles de drogas en el país. Asimismo, se buscó generar cierto grado de confianza para con las autoridades, pues estas, carecen de credibilidad, pues se perciben como entes corruptos de los cuales no se puede esperar nada positivo para con la población. Los programas implementados fueron los siguientes:

- “Con el programa de reducción de la Demanda de Droga (DDR) se buscó incrementar la capacidad de México para reducir el consumo de drogas. Desde 2009, los programas DDR han proporcionado asistencia técnica para la creación y expansión de Tribunales para el Tratamiento de Adicciones en México y han contribuido con 2.5 millones de USD a la Organización de Estados Americanos para implementar nuevos tribunales en otros estados de la República Mexicana. Actualmente, cinco estados cuentan con programas de DDR, incluidos el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.”¹²⁷
- “El programa Cultura de la Legalidad (COL) de la Iniciativa Mérida, está diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el Estado de derecho en México. Adicionalmente, el objetivo más amplio contempla reducir el crimen y la corrupción. La educación en materia de Cultura de la Legalidad ahora forma parte del programa de educación secundaria en 31 estados y entidades federativas. Durante el periodo escolar 2013-2014, cerca de 860,000 estudiantes recibieron educación en temas (COL) como parte de su formación.”¹²⁸

¹²⁷ Op. cit.

¹²⁸ Op. cit.

- “El programa COL ha apoyado el establecimiento de 73 puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México. Estos quioscos están atendidos por observadores ciudadanos que proporcionan información al público que acude a denunciar crímenes.”¹²⁹

Según el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, esta iniciativa formuló una visión hacia el 2030, en la cual, se pretende que México sobresalga en los siguientes aspectos:

- **Estado de derecho:** Que México se encuentre entre los 20 países mejor calificados en el Fondo Económico Mundial.
- **Economía competitiva y generadora de empleos:** Que México se encuentre entre los 20 países mejor calificados en Competitividad del Foro Económico Mundial.
- **Democracia efectiva y política exterior responsable:** Alcanzar una evaluación promedio de 9 en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.¹³⁰

Lo planteado anteriormente en cuanto a los objetivos de la Iniciativa Mérida, sentó las bases de operación en conjunto a la política antidrogas implementada por Felipe Calderón, sin embargo, y en cuanto a las formas de implementación de los objetivos, las autoridades mexicanas encontraron una forma de operar muy distinta a la planteada, o, quizá, solo los interpretaron a la conveniencia de las instituciones y autoridades nacionales. La aplicación del ejército y fuerzas federales en todo el país para salvaguardar a la población y hacerle frente al crimen organizado derivó en múltiples situaciones adversas.

¹²⁹ Op. cit.

¹³⁰ Secretaría de la Función Pública. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México: Gobierno de México.

En el siguiente capítulo analizaremos las acciones emprendidas por el gobierno de Felipe Calderón apegadas a la Iniciativa Mérida para poder concebir las acciones implementadas durante su sexenio. El aumento en las denuncias por violaciones a los derechos humanos y los múltiples homicidios a lo largo y ancho del territorio nacional demuestran que utilizar elementos del ejército para realizar tareas que no eran de su competencia no fue una buena solución ante una problemática de características multifactoriales.

Análisis de la implementación de la Iniciativa Mérida

Como hemos observado, los objetivos de la Iniciativa Mérida reflejan una preocupación por parte de ambos gobiernos por la creciente ola de violencia a raíz del crimen organizado, pero también, muestran la situación por la que pasa México con respecto a esta problemática. En este capítulo analizaremos las consecuencias de la implementación de la Iniciativa Mérida para poder llegar a la conclusión de si fue efectiva, o no, para los objetivos trazados.

Las estrategias contra el crimen organizado planteadas por Felipe Calderón se empezaban a hacer presentes como resultado del ataque frontal por parte del Estado hacia grupos criminales, los enfrentamientos entre estas y fuerzas federales aumentaron, pero también, entre bandas criminales, las cuales, se disputaban el control, tanto de tierras, como de rutas para traficar con drogas y puntos de narcomenudeo, por lo que los índices de ejecuciones fueron en aumento y con una tendencia a elevarse considerablemente con el paso del tiempo. Los detenidos por vínculos con el narcotráfico empezaron a ser cada vez más, en 2006 se detuvieron a 15,952¹³¹ personas, mientras que para 2007, pasaron a ser 22,284¹³² personas presentadas ante un juez, teniendo un aumento importante, lo que reflejaba ante la opinión pública, una aparente mejora en cuanto al trabajo de las autoridades encargadas de brindar seguridad y las estrategias trazadas por parte del gobierno federal.

Caso distinto en cuanto a la capacidad del Estado para reducir de manera sustancial los cultivos de drogas (marihuana y amapola) en el país. En 2006, se logró la erradicación de 31,161.5 hectáreas¹³³

¹³¹ Presidencia de la República. (2009). p.31

¹³² Op. cit.

¹³³ Presidencia de la República. (2010). p.36

de marihuana y 16,889.9 hectáreas¹³⁴ de amapola. Para el año 2007, las hectáreas de cultivos destruidos fueron 23,315.7¹³⁵ y 11,410.5¹³⁶ respectivamente, reflejando que esta estrategia estaba lejos de resultar efectiva para los objetivos planteados, al igual que el aumento en las especulaciones en cuanto al por qué, ya que se comenzaba a vincular a funcionarios del gobierno con los cárteles de las drogas.

Los recursos asignados por la IM se establecieron en mayo de 2008¹³⁷, sin embargo, tuvo una condición necesaria para poder operar de manera efectiva. Se restringió una cuarta parte de los recursos aprobados (350 millones de dólares) hasta que la Secretaría de Estado (norteamericana) avale que las fuerzas de seguridad implementadas en México tengan un constante respeto por los derechos humanos. Dicha condición no duró mucho, pues en junio del mismo año se eliminó del acuerdo, pero conservando la obligación de la Secretaría de Estado de mantener informado al Congreso norteamericano sobre esta situación. El hecho de haber eliminado como una condicionante de los recursos esta obligación por parte del Estado mexicano abrió las puertas para que los derechos humanos en el país (México) quedaran en segundo plano.

En noviembre de 2008, dos años después de que Calderón tomara posesión como jefe del ejecutivo, se llevaron a cabo las elecciones para elegir al presidente número 44 de Estados Unidos, resultando ganador el candidato del partido demócrata Barack Obama. Con el cambio en la dirigencia del país vecino del norte, se esperaban giros en las relaciones establecidas entre aquel país y México, incluyendo la política de seguridad y el financiamiento norteamericano a la Iniciativa Mérida, sin

¹³⁴ Op. cit.

¹³⁵ Op. cit.

¹³⁶ Op. cit.

¹³⁷ Véase en anexos el Cuadro 4.

embargo, no hubo modificaciones sustanciales con respecto a la “guerra contra el narcotráfico” y las implicaciones que tenía el gobierno norteamericano en ésta.

Después de que el nuevo presidente Obama tomara posesión en enero de 2009, se pronunció de manera positiva acerca de las acciones que estaba tomando el gobierno mexicano con respecto a la lucha contra el narcotráfico, aunque también mencionó que se debían tomar medidas más duras para poder terminar con este problema. Las acciones de la nueva administración seguían encaminadas, principalmente, en seguir proporcionando equipo y capacitación a las fuerzas de seguridad mexicanas, dejando un poco de lado la intención del fortalecimiento de las instituciones encargadas de la impartición de justicia.¹³⁸ “Solamente 148.5 millones de dólares fueron canalizados a actividades relacionadas con la reforma judicial, el fortalecimiento institucional, el combate a la corrupción y el estado de derecho. La mayor parte de los fondos restantes son para equipo de inspección, forense, computadoras, asistencia técnica y capacitación.”¹³⁹

Con la administración de Obama, el presupuesto suplementario de 2009 sufrió algunos cambios por parte del Congreso, debido a esto, el gobierno mexicano recibió los recursos contemplados para el año 2010:

“[...] siendo casi todo designado a proporcionar más helicópteros y aviones de vigilancia. Sin embargo, este presupuesto, aprobado en diciembre de 2009, parece señalar que la etapa de otorgar grandes equipos a las fuerzas armadas mexicanas ha terminado, dado que de los 210.25 millones entregados a México bajo la continuación de la Iniciativa Mérida, hay solamente 5.25 millones designados al sector militar. [...] del total de 1.35 mil millones previstos dentro de los cuatro paquetes del programa de cooperación ya aprobados por el gobierno de Estados Unidos, 481.5

¹³⁸ Meyer, M. (2010). p. 69.

¹³⁹ *Ibíd.* p.70

millones han sido gastados en helicópteros y aviones de vigilancia para la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR).”¹⁴⁰

La manera en la que se distribuyó el dinero en México refleja el tipo de acciones que se tenían planeadas. El crimen organizado ganaba más terreno en el país, cada vez eran más frecuentes los casos de miembros de grupos criminales detenidos o abatidos, pero uno de los principales indicadores de preocupación para las autoridades mexicanas, fue el armamento con el que contaban; armas de alto poder, de uso exclusivo del ejército, granadas, lanza granadas, automóviles blindados y adecuados para los enfrentamientos armados, etcétera. Por lo tanto, lo más lógico era continuar con el combate frontal, dejando de lado el fortalecimiento de las instituciones, el sistema judicial y el estado de derecho.

3.1.- Las armas norteamericanas en manos de cárteles mexicanos

Una de las aristas más importantes para el combate al crimen organizado en México ha sido el tráfico de armas. Durante su campaña electoral, Obama dijo estar a favor de regular la venta de éstas en Estados Unidos para poder tener un mejor control, con la intención de reforzar la seguridad en su territorio y, también, el trasiego que se había convertido en una constante con tendencia ascendente en México. Durante una visita realizada por Hillary Clinton (secretaria de Estado) y Janet Napolitano (secretaria de Seguridad Nacional), mencionaron que “[...] el gobierno norteamericano tiene como interés primordial fortalecer un enfoque de responsabilidad compartida en materia de combate al crimen organizado, el tráfico de drogas y armas.”¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ Ramos García, J. M. (2010). p.83.

Asimismo, como parte de esta corresponsabilidad, el gobierno de Estados Unidos comenzó a considerar darle más prioridad a los asuntos relacionados con el tráfico de armas, ya que, la mayoría que era enviada hacia México, terminaban en manos de grupos del crimen organizado, “el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia, estima que alrededor de 90% del armamento incautado por autoridades mexicanas y sometido a un rastreo para conocer su origen provienen de Estados Unidos.”¹⁴²

La exigencia del gobierno mexicano hacia el norteamericano sobre la regulación de armas estaba relacionado a lo anterior, pues la oferta estaba acorde a la demanda de los criminales en el país, creando una contradicción con respecto a los objetivos planteados por la Iniciativa Mérida, pues la mayoría de este armamento era transportado por tierra, es decir, la frontera entre ambos países estaba vulnerada por agentes corruptos, los cuales permitieron el flujo constante de armas de fuego, incluyendo armamento de alto poder y de uso exclusivo del ejército.

Como respuesta a esta situación, la administración de Obama designó a 100 agentes del ATF en la oficina de Houston, Texas, “[...] con el fin de fortalecer las investigaciones del tráfico de armas a México; la designación de más fondos para apoyar a la ATF bajo el Proyecto *Gunrunner*, diseñado para limitar contrabando de armamento; y finalmente, el inicio de un programa de inspección de vehículos que pretenden cruzar la frontera con México.”¹⁴³

¹⁴² Meyer, M., op. cit. p.72

¹⁴³ Department of Justice, “Fact Sheet: Department of Justice Efforts to Combat Mexican Drug Cartels”, 2 de Abril de 2009. Citado por Meyer, M., *Ibíd.*

3.2.- Operativo “Rápido y furioso”

El 14 de diciembre del año 2010, el agente de la patrulla fronteriza, Bryan Terry, fue asesinado en un tiroteo en el desierto de Arizona por un grupo de personas dedicadas a extorsionar migrantes que emprendieron su viaje hacia Estados Unidos y ya se encontraban del otro lado de la frontera entre México y el vecino del norte. Dos meses más tarde, en el estado de San Luis Potosí, México, el agente de aduanas y migración de Estados Unidos (ICE por sus siglas en inglés), quien se encontraba asignado como comisionado en territorio nacional, corrió con la misma suerte. Lo relevante de estos dos eventos no son como tal la muerte de dos agentes norteamericanos, sino la procedencia de las armas con las que estos fueron ultimados.

Se trataba de un operativo llevado a cabo entre los años de 2006 y 2011 por la ATF, el cual, consistió en “traficar” con armas de todo tipo, la cuales, tenían *chips* de rastreo, esto con el fin de realizar todo el proceso de venta y entrega a los compradores y después poder localizarlos y detenerlos. El operativo estaba enfocado en terminar con el tráfico de armas entre Estados Unidos y México, la ATF permitió que se pasaran más de 2,000¹⁴⁴ armas, sin, presuntamente, el consentimiento del gobierno mexicano. Posiblemente la estrategia estaba bien dedicada y quizá, podría haber dado buenos resultados, sin embargo, esto no fue así, puesto que después de algún tiempo, les perdieron la pista.

Como hemos mencionado arriba, los homicidios de estos dos agentes norteamericanos fueron realizados con armamento pertenecientes a este operativo, lo cual refleja la ineficacia de éste, y las pocas medidas de prevención que se tomaron al entregar sin mayor precaución armas a personas que, lo más probable, eran miembros de organizaciones del crimen organizado, las cuales,

¹⁴⁴ Infobae. (4 de diciembre de 2019).

manténían un conflicto muy cerca de la frontera, entre ellas, y también con las fuerzas federales mexicanas.

A raíz de estos eventos, el gobierno norteamericano abrió un proceso de investigación para poder fincar responsabilidades a quien o quienes resultaran responsables de haber llevado a cabo este operativo fallido. El proceso fue largo y para nada sencillo, el entonces procurador de justicia estadounidense Eric Holder, fue llamado en octubre de 2011 a comparecer ante el congreso para entregar documentos sobre el operativo, lo cual, según Holder, de realizar lo solicitado, se tendrían que revelar detalles del operativo, lo cual vulneraría la seguridad nacional de Estados Unidos.

Ante la negativa de Holder y tras un año de investigaciones realizadas, el 3 de mayo de 2012, Darrel Issa (titular del Comité de Supervisión de la Cámara de Representantes de Estados Unidos), inició el proceso de desacato¹⁴⁵ contra Holder por su negativa a cooperar en la investigación del operativo. Este proceso obligaba al procurador a entregar toda la información con relación al caso, sin embargo, el 20 de junio del mismo año, el presidente Barack Obama utilizó el llamado “privilegio ejecutivo”, el cual le permitió impedir que Holder entregara los documentos.¹⁴⁶

Esta acción sigue dando mucho de qué hablar, tanto en Estados Unidos como en México, pues es posible que estas acciones se sigan reproduciendo sin que las autoridades mexicanas tengan conocimiento, agravando la situación del tráfico de armas en el país.

Para aminorar los estragos de la delincuencia organizada, el gobierno mexicano se dio a la tarea de fortalecer las instituciones de seguridad por medio de las leyes mexicanas.

¹⁴⁵ “Significa no obedecer una orden judicial. Si la corte encuentra a alguien en desacato, la corte usualmente le dará a la persona una nueva oportunidad para empezar a cumplir la orden. Si la persona no empieza a cumplir la orden, la corte puede hacer que la persona pague una multa o incluso que vaya a la cárcel.” Cfr. <http://www.laswo.org/wp-content/uploads/Pro-Se-FA01-SP-Enforcing-Court-Order.pdf>

¹⁴⁶ Aristegui Noticias. (20 de junio de 2012).

3.3.- Las Reformas

Como parte de la respuesta a los compromisos adquiridos con la Iniciativa Mérida, el gobierno federal retomó las reformas planteadas por el expresidente, Vicente Fox, tendientes a modernizar el sistema de justicia en nuestro país. En 2008 fueron aprobadas una serie de reformas, incluyendo una profunda al sistema penal, la cual suponía un cambio en el sistema inquisitorio por uno acusatorio (conocido popularmente como “juicios orales”), el cual tuvo un plazo de ocho años para instrumentarse de manera efectiva.

Para acompañar la serie de operativos implementados a raíz de la IM y para conducir el actuar policiaco-militar, se propusieron diversas reformas legales, las cuales tendían a afianzar el aparato de inteligencia, seguridad y justicia, empleado en estas labores. En primer lugar, Felipe Calderón envió, en marzo de 2007, una iniciativa de reforma en materia penal que, entre otras cosas, promovió la autorización para que la policía pudiera entrar a un domicilio particular sin una orden de cateo en casos de delito flagrante; y, para que, en casos de crimen organizado, el ministerio público pueda emitir órdenes de arraigo, cateos e intervención de comunicaciones privadas.

Al mismo tiempo, Calderón envió otra iniciativa de reforma al Código Federal Penal con el objetivo de establecer la prisión vitalicia en el delito de secuestro, la mayoría de las propuestas hechas por el presidente se aprobaron en marzo del 2008. Asimismo, a mediados del sexenio, promulgó una ley donde se descriminaliza la posesión de pequeñas cantidades de marihuana, cocaína, heroína y algunas otras drogas como metanfetaminas o LSD.¹⁴⁷

Sin embargo, las medidas implementadas por México no serían suficientes sin el actuar norteamericano, sobre todo en la demanda de drogas en aquel país.

¹⁴⁷ Rebolledo, F. J. Op. cit. pp.155-156

3.4.- La demanda norteamericana

Una de las cuestiones que agrava la situación del tráfico de drogas en México es la demanda de drogas en el territorio de Estados Unidos, las acciones que se estaban tomando por parte del gobierno norteamericano no estaban rindiendo los frutos necesarios, pues en el periodo de 2008-2009, las cifras se expandieron de manera considerable, pasando de 550,000 a 760,000 en cuanto al consumo de éxtasis y de 314,000 a 502,000 con respecto al consumo de metanfetaminas. En cuanto a la marihuana (que es la droga más popular en aquel país) aumentó en un 8.7% con 16.7 millones de consumidores constantes, sin mencionar los esporádicos, lo cual representó su nivel más alto en una década.¹⁴⁸

Asimismo, resultó utópico pensar que se verían cambios inmediatos en las estrategias y políticas públicas en Estados Unidos, pues basta con observar la historia burocrática que había venido gestándose desde la época de Richard Nixon con respecto a las drogas, la cual consta de atacar la oferta de sustancias ilícitas en lugar de la demanda. Un ejemplo de lo lento que puede funcionar la burocracia norteamericana en esta cuestión se vio reflejado en el presupuesto para 2010 del gobierno de Obama, destinado al Programa de Control de Drogas. “De la solicitud de 15.1 mil millones de dólares, solamente 5.16 mil millones (34.4%) son para la reducción de la demanda, 0.8% menos que en el año 2009, mientras que hay un aumento de 2.7% de los gastos para la reducción de la oferta.”¹⁴⁹

Lo anterior forma parte de un círculo vicioso en el que está involucrada la demanda de drogas por parte de Estados Unidos, la constante y creciente oferta por parte de México, y la falla en los mecanismos de control con respecto al trasiego de drogas entre ambos países. Evidentemente, lo

¹⁴⁸ Expansión. (17 de septiembre de 2010).

¹⁴⁹ Meyer, M. (2010). Op. cit. p. 74

planteado en la IM con respecto al apoyo económico y tecnológico para mejorar las instituciones de seguridad y así, reducir la oferta de drogas por parte de México, no estaba brindado los resultados esperados, sin embargo, hubo algunos (resultados) que se catalogan como positivos, por ejemplo, la captura de líderes de cárteles del narcotráfico, y, de nuevo, el principal indicador del “éxito” de la guerra contra las drogas, la incautación.

Pero los buenos resultados de los que hablan en las cifras presentadas por los gobiernos resulta ser contradictorio, principalmente en México, con respecto a las arrojadas con relación a personas ejecutadas y desplazadas, en cuestiones sobre violaciones de derechos humanos (que se supone existe un mecanismo para que esto no suceda) y la creciente violencia en el territorio, del cual, la ciudadanía ya se ha convertido en parte activa al tener que lidiar con esto.

3.5.- Los derechos humanos

Con la entrada al gobierno de Felipe Calderón, el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y la implementación de efectivos del Ejército, Marina y Policía Federal en labores de seguridad pública, las premisas de seguridad nacional se pusieron por encima de la vigencia de los derechos humanos en el país, inclusive aquellos que no pueden ser suspendidos por ninguna circunstancia.

La importancia de las fuerzas federales en la lucha contra las drogas implementada en 2006 se vio reflejada en diversos aspectos, uno de ellos fue, la detención de personas por elementos del corte castrense. En el periodo de 2006 a 2012 se registraron 50,915 civiles detenidos por militares. Por parte de la Secretaría de Marina se tiene registro de 6,254 civiles en el intervalo de 2006 a 2014.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (s.f.). p.6

Solo en el año de 2008, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 1,231 quejas de violaciones a los derechos humanos perpetrados por miembros de las fuerzas armadas. En este mismo año, la comisión emitió 13 recomendaciones en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones contra civiles como tortura, detenciones arbitrarias y abusos sexuales. “La mayoría de estas violaciones sucedieron en el contexto de los operativos antidroga en diferentes estados del país.”¹⁵¹

La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en nuestro país, antes de la llegada de Felipe Calderón a la presidencia era de 8, al terminar el sexenio de la guerra contra las drogas se elevó a 24. Es importante mencionar que el único registro de homicidios es llevado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y, si bien es cierto que proporciona datos sobre si fue un homicidio doloso o culposo o alguna otra causa violenta, no señala particularidades con respecto a esto, por lo que resulta complicado establecer lineamientos claros sobre violaciones a derechos humanos.

Del 2006 al 2014 la CNDH emitió 56 recomendaciones en relación con la privación del derecho a la vida, que involucraron a 187 víctimas; 31 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y 6 a la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones de la comisión relativas al derecho a la vida, en ese periodo, fueron dirigidas a las fuerzas armadas.¹⁵² Cifras que resultan alarmantes si tomamos en cuenta que las instituciones implicadas en estos hechos son responsables de brindar seguridad a la población.

Durante el periodo de la guerra fría en México existieron múltiples casos de desapariciones forzadas, los principales afectados fueron líderes sociales, activistas políticos o integrantes de

¹⁵¹ *Ibidem.* p.7

¹⁵² *Ibidem.*

grupos insurgentes, en el contexto de la guerra contra las drogas, ya no solo estos fueron los que sufrieron los estragos del avance de la delincuencia en el territorio mexicano, sino también, la población en general:

“En mayo de 2014, el Secretario de Gobernación informó que del año 2006 a 2012, 27 mil personas habían sido reportadas como desaparecidas. Posteriormente, en agosto de ese mismo año la Procuraduría General de la República (PGR) proporcionó una cifra oficial de 22 mil 322 personas “no localizadas”. Por su parte, el Presidente de la CNDH, informó que dicha institución tenía registro de 24,800 personas desaparecidas “que no habían encontrado en las autoridades del Estado mexicano una respuesta eficaz en su búsqueda y localización”.¹⁵³

La diferencia entre las cifras se debe a la falta de una metodología conjunta y rigurosa que permita tener procedimientos claros en cuanto a estos casos.

A pesar de que en los lineamientos de la IM se encuentra establecido que se suspendería el apoyo económico por parte del gobierno de Estado Unidos al mexicano en caso de existir violaciones graves a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, esto no pasó. El gobierno mexicano se encargó de mantener “oculta” esta situación durante el periodo de Felipe Calderón, por lo que el gobierno norteamericano, o no se enteró, o hizo caso omiso, lo cual derivó en el aumento de la violencia en el país.

3.6.- La escalada de violencia en el país

Para empezar, es importante señalar que el uso del ejército en las calles no fue algo nuevo, Jorge Chabat menciona que “[...] el gobierno mexicano comenzó a recurrir de manera creciente al uso del ejército para apoyar operativos de captura de narcotraficantes, como en el arresto del *güero*

¹⁵³ *Ibíd.* p.8

Palma en 1995. Este apoyo marcó un cambio cualitativo frente al uso tradicional de las fuerzas armadas en las labores de erradicación de cultivos de drogas.”¹⁵⁴

El pacto que se había conformado entre las instituciones priistas y los principales cárteles del narcotráfico en la década de 1970-1980 se presume, terminó con la declaración de guerra de Calderón, por lo tanto, la violencia en el país tuvo una explosión de cantidades inimaginables. Para finales del año 2007 se contabilizaron alrededor de dos mil quinientas muertes relacionadas con el narcotráfico.

Como se ha mencionado anteriormente, la lucha entre grupos criminales dedicados, principalmente, al tráfico de drogas, se agravó a raíz de que el gobierno intervino en sus labores cotidianas. Este hecho marcó la pauta para que estos grupos criminales se fracturaran, derivando en la conformación de más grupos criminales. “En 2006 se tenía registro de seis organizaciones, el Cartel Milenio, La Familia Michoacana, El Cártel de Golfo, El Cártel de Tijuana, El Cártel de Juárez, y el Cártel de Sinaloa. Para el siguiente año (2007) había ocho organizaciones, mientras que para el año 2010 el número aumentó a doce y en el 2012 se identificaron dieciséis cárteles.”¹⁵⁵

Evidentemente, la tarea para las fuerzas de seguridad se volvía aún más complicada con el paso de tiempo, la fragmentación de grupos criminales y el aumento de estos, convirtiéndose en células más pequeñas, dificultó con creces el tener que enfrentarse a cada vez más criminales, sin mencionar que, a pesar de que los elementos del ejército recibieron un aumento en su salario normal de al menos 40%, un poco más de quince mil soldados desertaron de las filas del ejército nacional.¹⁵⁶ Como observamos en el capítulo anterior con el “efecto globo”, el cual se menciona,

¹⁵⁴ Chabat, J. Op cit. p. 5.

¹⁵⁵ Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2015). p. 159.

¹⁵⁶ Wolf, S. (2011). p.69.

es cuando los plantíos de drogas se cambian a diferentes regiones dependiendo del actuar militar para destruirlos, pasa lo mismo con lo que algunos denominan como el “efecto cucaracha”¹⁵⁷.

La expansión de estos grupos en una gran parte del territorio contribuyó directamente al aumento del índice de homicidios en el país, de acuerdo con datos del periódico Reforma, el cual llevó un conteo diario de los homicidios que tuvieron que ver con el crimen organizado, mostraron una cifra de 70,000 muertos, sin embargo, existen otras cifras arrojadas por otros medios, las cuales difieren de las anteriores. Sin dar un número exacto, se menciona que las muertes en el país a raíz de la guerra contra el narcotráfico van desde 50,000 hasta 120,000.¹⁵⁸

Establecer un número exacto de las personas fallecidas que tuvieron que ver con el crimen organizado resulta demasiado arriesgado debido a la complejidad del fenómeno, pero lo cierto es que durante el sexenio de Felipe Calderón, y a raíz de esta guerra, muchas personas inocentes se vieron afectadas, de las cuales, muchas murieron, otras desaparecieron, y otras más, fueron víctimas de violaciones a sus derechos humanos, lo cual demuestra que fue una estrategia fallida, pues, ni la delincuencia iba en descenso, y la población no se encontraba más segura. En noviembre de 2010 se tuvo registro de que “un millón 600 mil personas abandonaron sus casas sobre todo en Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Coahuila, Durango, Baja California, Nuevo León, Michoacán, Guerrero y Veracruz, según un estudio de Fidel López García, académico del Instituto José María Luis Mora y consultor de la ONU para desplazados.”¹⁵⁹

La siguiente gráfica (número 1) muestra el progreso de los homicidios en el país desde 2007 hasta 2012:

¹⁵⁷ Popularmente se hace esta referencia, cuando el crimen se desplaza a otro territorio debido a la intervención de las autoridades en donde se encontraban operando los cárteles criminales. (Nota del autor)

¹⁵⁸ Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R., Op. cit. p. 162.

¹⁵⁹ Cfr. Martínez, S. (20 de agosto de 2012).



Gráfica número 1

Fuente: Gráfica tomada de: Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. Loc. cit. p. 163

Como se observa en el gráfico, el crecimiento en el número de ejecuciones fue constante hasta 2012, año en el que Calderón terminó su mandato. Si bien la violencia en México está asociada a todas las regiones del país, este fenómeno se concentró principalmente en algunos estados, Chihuahua, Sinaloa Guerrero, Nuevo León y el Estado de México fueron los que tuvieron un incremento considerable frente a los demás, posiblemente, los que se encuentran al norte del país, por su cercanía con Estados Unidos, lo cual reflejaría que las luchas¹⁶⁰ por “la plaza” entre cárteles están presentes, y los otros, quizá, por el débil estado de derecho o, la creciente corrupción e impunidad de las autoridades para hacer frente a esta problemática.

La ola de violencia que iba en aumento en el país se convirtió en una constante, de manera sistemática las organizaciones criminales aumentaron la agresividad con la cual se manifestaban,

¹⁶⁰ “Muchas de estas disputas en las calles mexicanas se deben a las peleas de las bandas narcomenudistas por el apetitoso mercado local. A ese nivel callejero muchos grupos ya cuentan con los recursos necesarios para comprar armamento de alto poder y han sido capaces de montar cierta estructura organizacional que les permite actuar.” Véase. Hernández, A. (2010). p. 575.

utilizando métodos comparados con el terrorismo. Paul Pillar define este concepto como “violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población.”¹⁶¹, se explica de la siguiente manera:

“Esta definición tiene cuatro elementos. Primero, la premeditación significa que debe existir una intención, preparación y decisión previa para cometer un acto terrorista. Segundo, el terrorismo se distingue de otras formas de violencia por su motivación política, a diferencia de los actos criminales que generalmente tienen fines económicos. Tercero, los objetivos son “no combatientes”, lo cual significa que los terroristas atacan gente que no puede defenderse (incluyendo policías y militares que no están en posiciones de defensa). Finalmente, los responsables, sean grupos subnacionales o agentes clandestinos, se distinguen por no operar mediante procedimientos militares regulares.”¹⁶²

El claro ejemplo de que las actividades criminales con el objetivo de infundir miedo entre los pobladores de una comunidad eran más frecuentes y sin temor a represalias, se vio reflejado en un atentado perpetrado en la ciudad de Morelia, Michoacán. El 15 de septiembre de 2008 en la plaza municipal de aquella entidad, donde se concentraron cientos de personas para celebrar el grito de independencia, aquella noche explotaron dos granadas de fragmentación en medio de la multitud, resultando ocho muertos y más de cien personas heridas. Dicha situación fue catalogada como un acto de terrorismo por el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Murillo y el gobernador en ese momento de Michoacán, Leonel Godoy.

¹⁶¹ Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001, pp. 1-10. Citado en: Rodríguez Sánchez Lara, G., & Nieto Muñoz, J. (2010). p. 87.

¹⁶² Cfr. Rodríguez Sánchez Lara, G., & Arroyo Juárez, M. (2008). p.35.

De igual manera, el *modus operandi* de estas organizaciones cambió. Ahora también estaban enfocados en afectar de manera importante a los servidores públicos que desempeñaban labores de seguridad en diferentes estados del país. Las agresiones a cuarteles de policías, retenes y *convoyes* del ejército se hicieron más frecuentes, al igual que los secuestros de los mismos miembros policiacos o sus familias, reflejando la intención de imponerse frente a las autoridades por estos medios. Narco-mantas, cadáveres colgados en puentes, cadáveres descuartizados y en bolsas, fundaron un comprensible miedo entre la sociedad, principalmente donde estos hechos sucedían, pero también en el país.

Los resultados de la Iniciativa Mérida estaban siendo medidos con respecto al éxito de operativos donde se detenían o abatían personajes de renombre entre el mundo de los cárteles de las drogas. Uno de ellos fue Arturo Beltrán Leyva, quien era líder del cártel de los Beltrán Leyva después de que estos se separaran del cártel de Sinaloa, que era comandado por Joaquín “el chapo” Guzmán. En un operativo en la ciudad de Cuernavaca en el estado de Morelos, agentes de la SEMAR abatieron a “el barbas” como era conocido.

En aquel momento, el embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, mencionó que la IM era parte fundamental del trabajo llevado a cabo por las autoridades mexicanas y la administración de Felipe Calderón en el combate a las drogas en el país. “La estrecha cooperación entre los Estados Unidos y México bajo la Iniciativa Mérida claramente está teniendo un impacto positivo y notable en afectar a los cárteles de la droga, dijo Pascual.¹⁶³

Sin embargo, las palabras del embajador no pararon ahí, parecía que su principal estrategia de trabajo era elevar la importancia de los resultados de la Iniciativa Mérida, cada vez que el ejército

¹⁶³ Astorga L. (2015). Op. cit. p. 156

o la Marina detenía o abatía delincuentes pertenecientes a los cárteles de las drogas, el salía a mencionar que era por el operativo conjunto entre México y Estados Unidos. “Si entendemos que este aumento en la violencia es en parte causada por los resultados, los éxitos y la presión que hemos empezado a tener, entonces tenemos que entender que se debe seguir en el futuro.”¹⁶⁴ En otras palabras, este era el precio que habría que pagar.

Con respecto a los Beltrán Leyva, existe la hipótesis por parte de Ricardo Ravelo de que el antiguo jefe de la extinta Agencia Federal de Investigación (AFI), Genaro García Luna, apodado como “el super policía”, trabajaba para ellos, o para el cártel de Sinaloa¹⁶⁵, lo cual implicaría que los altos mandos de las instituciones encargadas de la seguridad nacional estaban, o están, coludidos con el crimen organizado, mostrando que el pacto priista construido décadas atrás, había sido transferido.

El pensar que estos grupos delictivos operan de manera libre y sin consecuencias con la complacencia de las autoridades es inevitable. La sustitución de las autoridades locales por fuerzas federales vino a terminar en algunas localidades con los acuerdos establecidos y también los informales, lo cual generó que la violencia aumentara en aquellas regiones.¹⁶⁶ Los casos de corrupción e impunidad no estuvieron exentos durante la implementación de la Iniciativa Mérida.

3.7.- Corrupción e Impunidad

El gobierno de Felipe Calderón, además de estar marcado por la violencia en el país, también lo está por los múltiples casos de corrupción que se lograron verificar durante este periodo. Uno de los principales factores que afectan al gobierno de un país es la corrupción e impunidad en sus

¹⁶⁴ Op. cit.

¹⁶⁵ Infobae. (22 de mayo de 2020).

¹⁶⁶ Cfr. Escalante Gonzalbo, F. (2011). Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso. *Nexos*.

instituciones, y si por algo se caracteriza nuestro país, es por la fuerza institucional tan débil con la que contamos.

Durante este sexenio se presentaron diversos casos que a la fecha siguen dando de qué hablar por lo que representaron en su momento. Hechos donde se ha demostrado fraude en la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la construcción de la estela de luz, el cual es un monumento inservible que le costó al Estado mexicano cerca de mil 35 millones de pesos cuando se tenían presupuestados 400 millones de pesos. Sobornos en múltiples niveles de gobierno para permitir la expansión de la cadena transnacional *Walmart*; anomalías en Turisste, donde se otorgaron contratos de manera directa sin pasar por una licitación, beneficiando a múltiples actores del gobierno, entre muchos otros.

En materia de seguridad la situación no fue diferente. Como hemos mencionado en líneas anteriores, la capacidad económica de los cárteles que operan en México ha logrado vulnerar diferentes instituciones y actores gubernamentales por medio de sobornos, o también, por medio de la violencia, en cuanto a efectivos de la Policía Federal, Ejército y Marina, se puede suponer lo mismo, aunque es complicado verificarlo.

Es claro que, ante este fenómeno, ninguna institución está fuera del alcance de las redes de narcotraficantes, ejemplo de esto es el caso de un empleado de la DEA en la embajada norteamericana, quien fue arrestado por mantener vínculos con el cártel de Sinaloa y haber recibido un soborno de 450,000 dólares. Y este no es el único caso, ocho elementos de alto rango de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), también en México, fueron acusados y detenidos por presentar vínculos directos con el crimen organizado.¹⁶⁷

¹⁶⁷ McCaffrey, B. (2009). p.131.

La intervención de la Iniciativa Mérida para aminorar los estragos de la corrupción e impunidad en el país radicó en el énfasis puesto en el fortalecimiento de las instituciones. La intención de crear un Estado con un poder institucional notable era fundamental, sin embargo, el gobierno mexicano no lo tenía entre sus prioridades. La principal línea de acción fue modificar los controles de confianza, y para este fin se creó el Centro de Evaluación y Control de Confianza como responsable del reclutamiento, selección, evaluación y permanencia del personal de policía en los tres órdenes de gobierno, esto, con la intención de unificar tanto criterios técnicos como metodológicos y de aplicación.

Se mantuvo durante todo el sexenio la estrategia en curso en cuanto a rendición de cuentas, con la intención de controlar y disminuir los índices de corrupción en las instituciones de gobierno. Esta estrategia se vinculó con ocho ejes fundamentales con el objetivo de que funcione de manera articulada buscando erradicar de raíz los casos, por lo que se involucra desde la profesionalización policiaca, programas enfocados a los ciudadanos para obtener una visión más general y crítica sobre los efectos que tiene en el país, escuela segura y el programa vivir mejor.

Dar seguimiento a la actuación policial para prevenir y castigar posibles desviaciones se convirtió en el eje principal para mantener el control sobre los elementos de seguridad más vulnerables a caer en las redes macrocriminales que incluyen al narcotráfico. Asimismo, este centro puso a disposición de los gobiernos de los estados y municipios diversas “[...] metodologías y protocolos homogéneos de evaluación y capacidad física para poder sistematizar las evaluaciones a las que debían someterse los elementos, tanto de la policía, fuerzas de seguridad penitenciaria y del personal civil cuyas funciones incidan en el ejercicio ético, honesto y responsable de la función

policial de proteger y servir.”¹⁶⁸ Aunado a esto, generó datos relevantes para los fines del servicio profesional de carrera policial y aplicaría un sistema automatizado de rotación de personal en el despliegue territorial.

Las intenciones de las estrategias planteadas por Calderón durante su sexenio fueron ambiciosas tomando en cuenta el déficit institucional que había heredado, además de que el sexenio no le daría para poder lograr los objetivos que se planteó al principio. La corrupción se había institucionalizado de tal manera que se convirtió en una problemática ya no solo de los policías, sino también, de funcionarios de medio nivel, que tenían el privilegio de condicionar ciertos servicios a las comunidades y que a cambio de dádivas económicas iban otorgándolos.

La concepción que la mayoría de la población mexicana tiene sobre la corrupción está asociada a altos funcionarios del gobierno, dejando de lado a las personas que prefieren dar “mordidas” a policías con tal de librarse de una infracción o, también a funcionarios para agilizar algún trámite, y si bien es cierto que eventos de corrupción en las altas esferas burocráticas podrían llegar a tener mayor efecto sobre el pueblo mexicano, las pequeñas acciones asociadas a éstas prácticas también afectan de manera importante, pues podrían estar fomentando la inseguridad.

3.8.- Actualidad de la guerra contra las drogas

El regreso del PRI a la presidencia con Enrique Peña Nieto en 2012 marcó un hecho histórico. Las elecciones de aquel año siguen siendo un tema de conversación debido a las múltiples acusaciones de fraude en los comicios. Sin embargo, Peña Nieto ocupó el cargo como jefe del ejecutivo durante

¹⁶⁸ Bravo, Guzmán, T., & Macías, Franco, F. C. (2015). p. 102.

los seis años posteriores a Felipe Calderón. Las acciones del nuevo presidente no fueron tan distintas a las planteadas por el expresidente en materia de seguridad, la continuidad de la Iniciativa Mérida sería parte fundamental para el nuevo gobierno.

Durante su campaña electoral (que presuntamente fue financiada por diversos grupos privados, lo cual, está prohibido por las leyes mexicanas), Peña Nieto planteó el regreso de las fuerzas armadas de manera gradual a los cuarteles, con la intención de aminorar las consecuencias que ya hemos mencionado en líneas anteriores con respecto a la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, esto resultó imposible debido a la fuerza que habían ganado las organizaciones del crimen organizado durante el sexenio anterior. El periodo (2012-2018) del priista en la presidencia de la República estuvo marcado por diferentes cuestiones en materia de seguridad donde estuvieron implicadas las fuerzas armadas.

Posiblemente, el caso más importante fue el de los 43 alumnos de la escuela normal rural Isidro Burgos, ubicada en la localidad de Ayotzinapa, en el estado de Guerrero. La desaparición forzada de estos estudiantes trajo enormes críticas, tanto nacional como internacionalmente, la credibilidad con la que contaban se desvaneció. De nuevo, las fuerzas armadas estaban implicadas en violaciones graves a los derechos humanos. Las protestas de la sociedad mexicana, enfocadas en exigir que se entregaran con vida los 43 estudiantes fueron en el sentido de acusar al Estado, sobre todo a José Luis Abarca, quien fungiera como presidente municipal de Iguala y a su esposa, María de los Ángeles Pineda Villa, quienes están acusados de haber permitido el secuestro, ejecución y posterior desaparición de los jóvenes por parte del grupo criminal “Guerreros Unidos”.

Las fuerzas armadas en México siguen contando con un alto índice de confianza entre la población, sin embargo, es importante señalar que estos hechos, que históricamente se han practicado en nuestro país, la mayoría, han sido perpetrados por estas instituciones. La credibilidad del

expresidente fue en declive hasta el último día de su gobierno, donde ya se comenzaban a mencionar los vínculos de diversos funcionarios del alto rango del gobierno con el crimen organizado.

Durante el sexenio de Peña Nieto, el gobierno norteamericano inyectó 724 millones de dólares (mdd) como parte de la Iniciativa Mérida. Este presupuesto fue asignado a 445 proyectos, de los cuales, más de 81 mdd se destinaron en el financiamiento del Sistema Penal Acusatorio y Oral, 26 mdd fueron destinados a capacitar y profesionalizar a la policía y el resto fue utilizado para el entrenamiento de fuerzas militares y el reforzamiento de la zona fronteriza.

Asimismo, cabe destacar que el énfasis puesto por ambos gobiernos (México-Estados Unidos) sobre la Iniciativa Mérida a partir de 2012, no fue el mismo que cuando se firmó y echó a andar el acuerdo, como observamos, el apoyo económico llegó a ser más o menos la mitad del que se recibió durante el sexenio de Calderón. Posiblemente la reducción del dinero proveniente del gobierno de Estados Unidos se debió a los débiles resultados y al enorme costo que México había estado pagando desde 2008.

En 2018, Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia por parte del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), obtuvo por una mayoría considerable la aprobación del pueblo mexicano para ocupar el puesto como jefe del ejecutivo. En términos de seguridad, el país llegó mermado debido a los antecedentes provocados por la guerra contra el narcotráfico. La propuesta del ahora presidente en materia de seguridad y, específicamente en materia de la Iniciativa Mérida es dejarla de lado, terminar con ese pacto firmado en 2007 que no ha traído buenos dividendos para ninguno de los involucrados. Actualmente Estados Unidos pasa por la peor crisis en materia de drogas en su territorio, las adicciones y el comercio de estupefacientes se

ha mantenido en niveles estables y posiblemente vayan en aumento con el paso del tiempo, ha sabido adaptarse exitosamente ante los cambios en el mercado norteamericano.

El costo para México ha sido desastroso, más de 200 mil habitantes asesinados en 12 años, cientos de personas desaparecidas y, además, un sistema de procuración de justicia demasiado endeble. Es por lo que la propuesta del presidente en turno no suena tan descabellada. López Obrador se ha pronunciado enérgicamente en contra de continuar con la Iniciativa Mérida, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se ha planteado que “la estrategia prohibicionista resulta insostenible, no solo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública.”¹⁶⁹

El gobierno actual se está pronunciando por una posible despenalización de sustancias ilícitas y tratar esta problemática como una cuestión de salud pública. Recordemos que en el primer capítulo de este documento se analizó un periodo de la historia donde el Estado mexicano fue proveedor y no castigador en cuanto a sustancias peligrosas. En aquella ocasión, el gobierno estadounidense no vio con buenos ojos esta estrategia, ya que no se alineaba a su política establecida contra las drogas; de ser así, posiblemente tampoco resulte factible debido a los compromisos que se mantienen hoy en día con el país vecino del norte.

Al parecer, las implicaciones que podrían derivar de esta estrategia están consideradas por el gobierno mexicano, pues se menciona que:

“La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas –masivos, pero personalizados– de reinserción y

¹⁶⁹ Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU.”¹⁷⁰

Distintos nombres han surgido durante el paso de los años, los cuales, se menciona, han tenido o tienen vínculos con el crimen organizado. Genaro García Luna (el super policía), quien fuera secretario de seguridad pública durante el gobierno de Felipe Calderón y pieza clave para llevar a cabo la guerra contra las drogas, recientemente ha sido acusado de pertenecer al cártel de Sinaloa y transportar droga perteneciente al cártel hacia Estados Unidos. De comprobarse dicha acusación, sería un golpe difícil de superar para Felipe Calderón, pues resulta imposible que el expresidente no lo supiera.

¹⁷⁰ Op. cit.

Como hemos podido observar a lo largo de este trabajo, la historia de las drogas en México es compleja, con diferentes aristas y múltiples actores involucrados. El hecho de que en nuestro país se pasara de un esquema regulador durante los años posrevolucionarios, a uno punitivo cerca de la década de 1940 resulta ser un punto de inflexión para lo que hemos estudiado en estas páginas, la creciente situación del trasiego, venta y consumo de drogas en nuestro país y el combate a esta problemática por parte del Estado mexicano por medio de la fuerza pública.

La alineación de México a la política de drogas planteada por el gobierno de Estados Unidos ha traído para nuestro país más consecuencias negativas que resultados positivos, pues al responder a los compromisos establecidos entre ambos gobiernos, el nuestro es el que tiene que librar las batallas más crudas contra los cárteles del crimen organizado que, poco a poco, y con el paso de los años, el mismo gobierno había dejado crecer, lo cual, resulta desastroso para los objetivos de la seguridad nacional y el combate a la problemática que implican las drogas para la sociedad.

El presunto pacto que se había establecido entre el crimen organizado y el poder autoritario que representó el PRI durante setenta años funcionó de manera puntual y exacta, como si se tratara de una maquinaria perfectamente aceitada; pareciera que nadie hubiera pensado que este acuerdo se terminaría en algún momento de la historia y, mucho menos, nadie imaginaría tampoco las consecuencias de permitir el desarrollo de estas organizaciones en el país.

La trayectoria institucional mexicana se construyó con bases permisivas, donde los acuerdos informales pesaron de manera fundamental para contener la violencia en el país durante la época clásica del régimen del PRI. En este sentido, las negociaciones entre el gobierno y los cárteles de

las drogas en México reflejan los niveles de corrupción e impunidad que históricamente han existido en nuestro país.

Si bien es cierto que dicho acuerdo le otorgó facultades al crimen organizado para poder expandirse de manera importante en el país y poder establecerse en regiones conocidas, tanto por los habitantes como por las autoridades, estas organizaciones jamás trataron de competir por el monopolio de la violencia con el Estado, que, dicho sea de paso, es el único que puede detentar esta facultad, sino que se mantenían al margen de lo que los pactos establecidos marcaban.

La violencia durante el régimen priista estaba fundamentada en otras causas y no en las drogas. Los cárteles se enfrentaban entre ellos y el gobierno se dedicaba a regularlos, a contenerlos y hasta a beneficiarse de lo que producían por operar en el país, como si se tratara de alguien pagando una renta por un servicio, las instituciones mexicanas se encargaban de lo mismo, recolectando beneficios económicos provenientes de estas organizaciones.

Asimismo, existieron múltiples casos que cimbraron las estructuras de las instituciones de seguridad en el país, como el homicidio del agente de la DEA, Enrique “Kiki” Camarena, el cual se encontraba infiltrado en una de estas organizaciones y fue descubierto. Este evento trajo aún más conflictos con Estados Unidos, poniendo a nuestro país en una situación complicada, pues el proceso de certificación antidrogas norteamericano estaba en juego.

Sin embargo, las relaciones internas entre el gobierno mexicano y los cárteles de las drogas siguieron funcionando de la misma manera, hubo cambios a nivel institucional, pero sin mayores consecuencias, pues las instituciones mexicanas se encontraban cooptadas por el poder económico que ya mantenían los narcotraficantes para ese momento. El funcionamiento del Estado mexicano,

bajo este régimen mantuvo los niveles de inseguridad estables, o, al menos, en términos de la población.

La transición democrática en el año 2000 fue un parteaguas para toda la sociedad mexicana, menos para los narcotraficantes, pues ellos siguieron operando de manera normal, sin mayores contratiempos en sus labores cotidianas. El gobierno de Vicente Fox no representó dificultad alguna en estas relaciones entre el gobierno y los cárteles; se dice que el pacto establecido con el PRI fue heredado para que, ahora el PAN y el “narco” siguiera obteniendo beneficios mutuos, aunque también se dice que fue Fox quien inició la guerra contra las drogas, pues se han acusado a diversos actores políticos de su sexenio de otorgar cierta protección y mayores beneficios al Cártel de Sinaloa para que éste apoyara al gobierno a controlar a los demás cárteles, cosa que de ser cierta, evidentemente traería consecuencias en cuanto a los enfrentamientos y homicidios a causa de éstas disputas. La autonomía de los cárteles para con el gobierno fue siendo cada vez más amplia, implicando mayores libertades con respecto a sus operaciones.

El sexenio de Felipe Calderón quedará marcado en la historia como el de “la guerra contra las drogas”. Las acciones llevadas a cabo durante este periodo de tiempo redefinieron la manera de hacer las cosas con respecto al crimen organizado en el país, el pacto del que constantemente he hablado no existió más, por lo tanto, el gobierno ya no tendría el control para poder mediar los conflictos entre cárteles y asegurar el resguardo de la población en el territorio nacional.

El ataque frontal por parte del gobierno de Calderón a las instituciones del crimen organizado desató una ola de violencia no vista en el país desde la revolución mexicana. Los constantes operativos y enfrentamientos entre las fuerzas federales y cárteles ubicados en distintas zonas del país dejaron una cantidad de personas fallecidas inconcebible y, además, imposible de ligar cuántas de estas fueron por vínculos con el crimen organizado y cuantas fueron circunstanciales, es decir,

personas que tuvieron la “mala suerte” de ir pasando por donde comenzaba un enfrentamiento, teniendo cifras distintas cada vez que se habla de este tema.

El hecho de que la política de seguridad implementada durante este sexenio estuviera enfocada en las operaciones conjuntas, y el debilitamiento de las organizaciones del crimen organizado dieron pie para que las negociaciones de la Iniciativa Mérida tuvieran grandes avances y el visto bueno del gobierno de Estados Unidos para poder llevarse a cabo y aportar a la lucha librada en México para combatir la oferta de drogas que, históricamente ha afectado de manera directa a Estados Unidos y su población.

Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que, como vimos en esta investigación, el gobierno norteamericano no ha realizado una labor sustancial para reducir la demanda de drogas en su territorio. Estados Unidos es el país que consume más drogas en el mundo, por lo tanto, si las relaciones establecidas en la Iniciativa Mérida, se supone, eran conjuntas, se requerían estrategias más claras y fuertes para reducir el consumo en el país vecino del norte, solo así se puede disminuir la oferta, minando del consumo y, mientras el gobierno estadounidense no tomé cartas en el asunto, el negocio de las drogas seguirá siendo uno de los más rentables en ambos países.

El equipamiento y la capacitación que aportó la Iniciativa Mérida a las autoridades mexicanas en realidad no ayudó a los objetivos que se plantearon en el documento del acuerdo bilateral. Las consecuencias de mantener el apoyo hacia el gobierno mexicano para que se armara y capacitara a elementos del Ejército, Marina y Policía Federal en acciones específicas contra el narcotráfico trajo múltiples consecuencias negativas para la población, pero no en el debilitamiento de dichas organizaciones criminales.

La capacidad operativa de los cárteles de las drogas no se ha visto mermada, ni al inicio de la guerra contra el narcotráfico y tampoco al final del sexenio. El principal indicador del éxito del combate al crimen organizado por parte de las autoridades, tanto mexicanas como norteamericanas (la incautación y la detención de altos capos de las drogas) no tiene mayor afectación para las organizaciones criminales que, hoy en día, cuentan con capacidad transnacional y operan en diferentes partes del mundo, principalmente refiriéndome al cártel de Sinaloa.

En cuanto a institucionalizar el estado de derecho en el país, Felipe Calderón sentó las bases para lograrlo, reformando leyes con el objetivo de fortalecer las instituciones y el sistema penal, sin embargo, con la corrupción e impunidad como problemática fundamental en dichas organizaciones fue complicado, sino que imposible llegar al objetivo planteado en el punto dos de la Iniciativa Mérida. Si bien el gobierno norteamericano puso especial énfasis en esto, los resultados no fueron los esperados, pues, en México se sigue contando con un sistema de justicia endeble, donde se violan derechos humanos y existe corrupción e impunidad.

Consecuencia de que no se fortaleciera de manera más enérgica a las instituciones encargadas de la seguridad en el país, es que la delincuencia tuvo incentivos para expandirse. Al saberse en condiciones de extorsionar, tanto a altos funcionarios del gobierno como a policías, militares y marinos, el crimen organizado tomó las riendas de algunas zonas en el territorio, tratando de imponer sus propias reglas del juego, mostrando la débil fuerza institucional.

Con el principal objetivo de aminorar los estragos del crimen organizado en las fuerzas de seguridad federales, la profesionalización de la PFP llegó con recursos de la Iniciativa Mérida, y se buscó combatir la problemática de las drogas por medio de elementos mejor capacitados en actividades específicas. La creación de la Plataforma México fue parte de la estructura del gobierno

de Calderón y ha funcionado para mantener un registro sobre los integrantes de organizaciones del crimen organizado, pero solo eso.

Los resultados de la política de seguridad implementada por Felipe Calderón en 2006, en conjunto con la ejecución de la Iniciativa Mérida ha dejado, repito, resultados negativos, tanto para México como para Estados Unidos. De entrada, y de manera preocupante, considero que el hecho de que las instituciones encargadas de la seguridad en nuestro país estén o estuvieran (durante ese sexenio, o el anterior, o el anterior a ese) cooptadas por el crimen organizado habla de la falta de mecanismos de control institucional, pero no solo en las organizaciones de seguridad (SEDENA, SEMAR y PF), sino también, en las altas esferas del gobierno, comenzando por el presidente.

Si bien es cierto que el país en materia de seguridad durante la época clásica del régimen del PRI funcionó “bien” en términos de seguridad con respecto al narcotráfico, era necesario terminar con ese pacto, pues generaba una especie de relación peligrosa de la cual resultaría complicado salir. Dejar de lado lo negociado con criminales para enfrentarlos a manera de querer removerlos y extinguirlos era una acción necesaria.

A mi consideración, la mala planeación de la política de seguridad terminó por debilitar aun más el aparato institucional mexicano, derivando en múltiples críticas (fundamentadas) hacia Felipe Calderón, pero, repito, era algo que se tenía que llevar a cabo para, por lo menos, para hacer algo frente al crimen organizado e intentar acabar con esta problemática.

Conclusión

Con respecto a la hipótesis que se ha descrito al inicio de este trabajo, donde me he planteado saber si las acciones tomadas por el gobierno mexicano fueron la respuesta con los compromisos hechos por parte del gobierno de México con la Iniciativa Mérida para el combate al trasiego, venta y consumo de drogas hacia el país vecino del norte, puedo decir que, con el análisis realizado durante todo el documento, no se cumplieron con los objetivos de la Iniciativa, los resultados de este trabajo distan mucho de ser positivos.

Si bien, durante el sexenio de Felipe Calderón existieron múltiples capturas de capos narcotraficantes, hemos podido demostrar que no han sido significativas para afectar de manera importante la operación de los cárteles de las drogas en México. El crimen organizado no redujo de manera sustancial sus operaciones y mucho menos el flujo de droga hacia Estados Unidos, pero sí aumentó su presencia en el territorio mexicano; si bien algunos grupos se fragmentaron, resultó contraproducente, pues se crearon otros grupos, que al no tener la misma fuerza que un cártel mayor, se dedicaron a otros rubros como el secuestro, cobro de derecho de piso, extorsiones, etcétera. Los enfrentamientos derivaron en más violencia para la población, provocando múltiples personas desplazadas forzosamente de sus comunidades.

Durante el transcurso de este trabajo he podido observar una serie de limitantes que me gustaría mencionar para poder tomarlas en cuenta en un siguiente trabajo para dar continuidad a lo arriba planteado. Si bien es un tema que se ha tratado desde diversas perspectivas con el paso de los años, el hecho de que la política de seguridad de Calderón en conjunto con la implementación de la Iniciativa Mérida fracasaran, a consideración propia, se debió al débil comportamiento de las instituciones mexicanas, las cuales cuentan con una manera de operar sistemática, donde la corrupción y la impunidad se encuentran presentes como pilar.

Es necesario trabajar de manera conjunta en el fortalecimiento de éstas para poder llevar a cabo una política de seguridad efectiva, con bases fuertes que permitan ejecutar la ley sin miramientos o beneplácitos. Terminar con la corrupción e impunidad institucionales es vital para que un trabajo de tal magnitud se lleve a cabo sin resultados catastróficos.

Por último, considero que la política de seguridad de Felipe Calderón fue una manera de buscar la legitimación que no obtuvo en las urnas, intentando atacar una dolencia que, de haber tenido éxito, hubiera enaltecido la figura del expresidente, sin embargo, no fue así. La prohibición de las drogas ha resultado no ser tan buena para combatir su uso y abuso, pues al ser un negocio tan rentable, cada vez más personas son seducidas por sus beneficios económicos.

Transitar de un esquema punitivo a uno regulador sería una solución factible, a largo plazo, solo en el marco de que todo lo demás en el gobierno funcione, instituciones, servidores públicos y altos funcionarios, sin embargo, es una opción que difícilmente será llevada a cabo por lo que implica en cuanto a los controles que ejerce Estados Unidos en diferentes países del continente americano y, claro, en México.

Cuadro 1

Erradicación (hectáreas)			Aseguramientos			
<i>Año</i>	Marihuana	Amapola	Marihuana (ton.)	Cocaína (ton.)	Goma de opio (kg)	Heroína (kg)
1990	8,778.2	8,660.4	594.8	49.9	208.9	212.0
1991	12,702.3	9,342.4	255.0	50.3	95.3	146.4
1992	16,801.7	11,221.8	404.6	38.8	167.3	96.8
1993	16,645.2	13,015.2	494.7	47.8	128.8	61.7
1994	14,207.1	10,958.6	529.9	22.1	149.2	297.5
1995	21,573.3	15,389.2	780.2	22.2	222.9	203.2
1996	22,768.6	14,670.9	1,016.9	23.8	196.4	362.7
1997	23,576.1	17,732.2	1,038.5	35.0	342.8	114.9
1998	23,928.3	17,449.1	1,062.5	22.6	149.6	123.2
1999	33,351.3	15,746.5	1,472.0	34.6	801.2	260.2

Fuente: Anexo estadístico. Primer Informe de Gobierno 2007, Presidencia de la República, México, 2007, p. 31.

Citado por Rodríguez, L. A. Op. cit. p.40

Cuadro 2: Principales objetivos y políticas de Estados Unidos contra las drogas en la década de los noventa

Sistema de Justicia	Tratamiento contra las drogas	Educación y participación de la comunidad	Internacional	Interdicción
<p>Incrementar el presupuesto para expandir el sistema judicial, penitenciario, de procuración de justicia y de fuerzas de seguridad.</p> <p>Establecer un grupo de trabajo para la reducción de la oferta.</p> <p>Revisar los sistemas de evaluación de personal de las agencias contra las drogas.</p>	<p>Mejorar la coordinación entre las instancias locales de tratamiento contra las drogas para atender las necesidades de la comunidad.</p> <p>Evaluar los tratamientos específicos para cada tipo de población.</p> <p>Ampliar la cobertura de seguros pública y privada para el tratamiento menos intensivo de uso de drogas.</p> <p>Mejorar la coordinación entre las instituciones sociales y de salud para asistir a las personas farmacodependientes.</p>	<p>Adoptar programas y políticas de prevención en el sistema educativo.</p> <p>Desarrollar modelos escolares alternativos para jóvenes con problemas de adicción.</p> <p>Diseñar políticas que penalicen el uso de drogas por parte de los sectores público y privado, así como el uso de pruebas antidrogas donde sea necesario.</p> <p>Instrumentar un grupo de trabajo para la reducción de la demanda.</p>	<p>Desmantelar a las organizaciones de narcotraficantes.</p> <p>Proveer asistencia económica, militar y de procuración de justicia.</p> <p>Crear un Centro de Inteligencia en la Cuenca del Caribe.</p> <p>Reducir la oferta de heroína y marihuana.</p> <p>Colocar el tema de las drogas en la agenda de relaciones bilaterales de Estados Unidos.</p> <p>Apoyar el proceso de certificación para armonizar el combate a la oferta en países productores de drogas con los objetivos de control de drogas de Estados Unidos.</p> <p>Estimular esfuerzos bilaterales y multilaterales contra el lavado de dinero.</p>	<p>Elevar el uso de inteligencia para investigaciones específicas y operaciones encubiertas.</p> <p>Usar tecnologías para la interdicción en las fronteras.</p> <p>Enfatizar en individuos y embarques de alto valor.</p> <p>Mejorar las capacidades de revisión fronteriza a través del uso de perros, mayores facultades al Servicio de Naturalización y Migración, sistemas de monitoreo y sistemas de comunicaciones seguras.</p>

Fuente: Office of National Drug Control Policy. (1989). *National Drug Control Strategy*. Washington: White House

Cuadro 3:

Los 3,476 expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de Derechos Humanos se distribuyen de la siguiente manera, de acuerdo con el carácter de la autoridad presuntamente responsable.

Carácter de las autoridades presuntamente responsables	Número de expedientes de queja
1. Federal	3,244
2. Concurrente	188
3. Municipal	94
4. Estatal	64
5. No ha sido posible definirlo	8
Total*	3,598

*Un expediente puede tener más de un carácter

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2008). *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. p.36

Cuadro 4: Transferencia de recursos a México dentro de la Iniciativa Mérida, agosto de 2009 - enero de 2010

Mes	Transferencia de recursos
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Se instauró un curso de formación para nuevos investigadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP). • Se completó la fase II del entrenamiento de la segunda generación de funcionarios penitenciarios de la Seguridad Pública Federal. • Se entregaron a la SSP cinco camionetas de inspección no intrusiva para la detección de armas, drogas, explosivos, químicos, entre otros. • La SSP inició un curso para oficiales de mando medio, en una universidad de la ciudad de México. • Se suministraron 30 <i>scanners</i> de iones a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que serán empleados para detectar el contrabando de armas, drogas, explosivos y otros materiales ilegales.
Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Nacional de Migración (INM) recibió equipos biométricos que serán utilizados en tres puntos de ingreso de la frontera sur mexicana: Talismán, El Ceibo y Ciudad Hidalgo. • Se inició un curso para mandos superiores de la SSP, con la participación de diversos instructores internacionales. • Se entregaron a la PGR dos Sistemas de Identificación Balística Integrada (IBIS, por sus siglas en inglés), que permiten obtener la “huella” de los

	<p>casquillos de bala, para su comparación con los casquillos encontrados en diferentes escenarios criminales y, por último, del arma de la que fueron disparados.</p>
<p>Octubre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Continuaron los cursos de formación de los nuevos investigadores de la SSP, en los que participan capacitadores al amparo de la Iniciativa Mérida. A la fecha, más de dos mil 500 nuevos investigadores se han graduado del curso de cinco semanas. • El estado de Chihuahua recibió, por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), dos Sistemas de Identificación Balística Integrada (ibis, por sus siglas en inglés), que permiten obtener información relevante para el rastreo de las armas utilizadas en diferentes escenarios criminales. Los nuevos equipos ibis se suman a los entregados a principios de mes a la PGR en los estados de Baja California y Sinaloa. • En colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se establecerá un programa de posgrado en Seguridad Pública, diseñado para entrenar a oficiales militares que vayan a cumplir labores de seguridad pública, a nivel estatal y municipal. • Un grupo de altos mandos de la SSP inició el curso de entrenamiento de siete semanas de duración que se impartirá en México, Estados Unidos y Canadá.

	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios del nuevo sistema penitenciario federal se trasladaron a Estados Unidos para recibir entrenamiento en un curso de formación de seis semanas. • Inició el curso de entrenamiento para los funcionarios del INM encargados de operar los equipos de captura de datos biométricos, transferidos en el marco de la Iniciativa. • La SSP federal, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y la PGR recibieron equipamiento (perreras para transporte a las operaciones y equipamiento veterinario, entre otros), que fortalecerá sus respectivas unidades caninas y su capacidad operativa. • La SSP recibió dos camionetas adicionales con equipos de inspección no intrusiva que contribuirán a frenar el contrabando de armas, drogas, químicos, explosivos y de dinero en efectivo. • La PGR y la SSP recibieron equipamiento de seguridad para proteger la integridad física de sus funcionarios. • Altos mandos de la SSP completaron el curso que recibieron en Quántico, Estados Unidos, y se trasladaron a Ottawa, Canadá, para recibir entrenamiento adicional.
	<ul style="list-style-type: none"> • Alrededor de mil nuevos investigadores de la SSP recibieron, en San Luis Potosí, entrenamiento por parte de instructores y abogados de México y otros países. • Policías de los estados de Baja California y Chihuahua completaron el curso especializado antisequestro que se llevó a cabo en Florida durante

<p>Noviembre</p>	<p>tres semanas. El curso, conducido por el Buró Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), fue diseñado para entrenar a las unidades antisequestros que trabajan en ambos estados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recibió equipo de entrenamiento para la Academia Penitenciaria de Xalapa, Veracruz, que será empleado en la formación de los nuevos funcionarios penitenciarios de México. • El martes 24, el presidente Felipe Calderón inauguró el Centro de Inteligencia de la SSP, que servirá como centro de operaciones para el sistema de información de la Plataforma México. Parte del equipamiento de este nuevo Centro se logró al amparo de la Iniciativa.
<p>Diciembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta el mes de diciembre, instructores de México y de diversos países han entrenado en la Academia de San Luis Potosí a más de tres mil nuevos investigadores de la SSP. • La SSP recibió diez vehículos con equipos de rayos x, que le permitirán realizar la detección no intrusiva de materiales de contrabando en puntos de control móvil y fijo a lo largo de México. • Instructores caninos de la SSP viajaron a Estados Unidos para participar en un curso de “Entrenamiento para entrenadores”, que fue impartido por la Agencia de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (STF, por sus siglas en inglés) en materia de detección de explosivos. • Un funcionario de asuntos internos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) visitó la ciudad de México, para realizar consultas con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional

(Cisen), SAT, PGR, INM y la SSP. La visita tuvo como resultado el compromiso de brindar asistencia especializada al Proyecto sobre Control de Confianza.

- El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) continuó con sus cinco cursos de entrenamiento para entrenadores. El curso de la última semana se centró en el papel del Ministerio Público en el sistema acusatorio. Aproximadamente 30 participantes recibieron entrenamiento respecto del papel del Ministerio Público en el tránsito de un sistema inquisitorio a uno acusatorio. Los participantes se convertirán en instructores sobre dicho tema y, a lo largo del año próximo, viajarán a los 32 estados para brindar el curso a agentes del Ministerio Público, peritos y otros funcionarios judiciales a niveles federal y estatal.

- Inició el entrenamiento dirigido a peritos de la PGR en la utilización del nuevo equipo ibis, instalado este mes en el laboratorio pericial de la PGR, en Ciudad Juárez.

- La Oficina de Asistencia Técnica (OTA, por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro impartió en la PGR un curso avanzado sobre lavado de dinero. Asistieron participantes de la PGR y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP (UIF). Este curso es completamente nuevo y fue desarrollado por un equipo de asesores de la OTA en colaboración con la UIF.

	<ul style="list-style-type: none"> • El martes 15 se celebró la ceremonia de entrega de los cinco helicópteros Bell-412 transferidos a la SEDENA para transporte de personal y tareas de reconocimiento. • El INM recibió 80 equipos informáticos que le permitirán ampliar sus capacidades de registro y procesamiento de datos biométricos y biográficos en diversos puertos de entrada.
Enero	<ul style="list-style-type: none"> • Se entregaron al INM equipos informáticos adicionales que incrementarán su capacidad para procesar a los visitantes y trabajadores temporales de Guatemala. • Continuaron los cursos para mandos medios y superiores de la SSP, con la participación de diversos instructores internacionales. El curso ha contribuido con el entrenamiento de 4,392 nuevos investigadores de la Policía Federal, en la Academia de San Luis Potosí. • Funcionarios de la Administración General de Aduanas (AGA) iniciaron un curso impartido por la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), en El Paso, Texas, en materia de detección de narcóticos, armas de fuego, municiones y contrabando. Se entrenará a un total de 44 equipos de manejadores caninos de aduanas, seis de los cuales recibirán entrenamiento para convertirse en instructores certificados. • El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) concluyó el cuarto de los cinco programas de “Entrenamiento para entrenadores”, dirigido a

	<p>profesores e investigadores sobre las recientes reformas a la ley para combatir al crimen organizado, entre otros temas.</p> <ul style="list-style-type: none">• A finales de enero, 15 policías estatales de Zacatecas completaron en Florida, Estados Unidos, un curso en materia de entrenamiento especializado antisequestros, dirigido por el Buró Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés). A lo largo de 2010, se entrenará a las unidades antisequestros de otros cuatro estados mexicanos.• El 22 de enero de 2010, el INM recibió 13 terminales de captura de datos biométricos y biográficos, que se suman a las seis instaladas en noviembre de 2009.
--	---

Fuente: Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación sobre la Iniciativa Mérida, <http://www.iniciativamerida.gob.mx/index.php>

Bibliografía

Aristegui Noticias. (20 de junio de 2012). Obtenido de Aristegui Noticias:

<https://aristeguinoticias.com/2006/mexico/rapido-y-furioso-la-cronologia-del-escandalo/>

Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón (Primera edición digital)*. México D.F.: Grijalbo.

Astorga, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio (primera edición digital)*. México D.F.: Debolsillo.

Barreda Vidal, P. Z. (2014). La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 42-60.

Benítez, M. R. (2010). México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica. En R. Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones Estados Unidos-México* (págs. 9-30). México D.F.: CASEDE.

Betancourt, L. R. (2016). *Drogas. Su legalización*. México, Distrito Federal: Porrúa.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2015). *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

Bravo Guzmán, T., & Macías Franco, F. C. (2015). *Alcances de la política integral de seguridad en México, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Cámara de Diputados. (7 de Noviembre de 1996). Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_081119.pdf

Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor. *CIDE*, 1-16.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (s.f.). *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2008). *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Diccionario del vino*. (Julio de 2020). Obtenido de Diccionario del vino: <https://url2.cl/R6Mjv>
- Doria, M. T. (1935). Las drogas heroicas . *Revista de la facultad de Medicina* , 118-125.
- Durkheim, É. (2005). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. (s.f.). Obtenido de Embajada y Consulados de Estados Unidos en México: <https://url2.cl/GYUZV>
- Escalante Gonzalbo, F. (2011). Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso. *Nexos*.
- Expansión. (17 de Septiembre de 2010). El consumo de drogas en Estados Unidos alcanza su máximo histórico. *Expansión*.
- Flores, P. C. (2014). Sociedad y drogas. *Ciencias enero-marzo*, 8-17.
- Ford, E. (1999). La certificación unilateral antidrogas frente al mecanismo de evaluación multilateral (MEM) desde una perspectiva andina. *Agenda Internacional Vol.6*, 47-58.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Presidencia de la República.
- Gobierno de México. (18 de Febrero de 2020). *¿Qué es la seguridad nacional?* Obtenido de ¿Qué es la seguridad nacional?:
<https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional>
- Hernández, A. (2010). *Los señores del narco*. México D.F. : Grijalbo.
- Infobae. (4 de diciembre de 2019). "Rápido y Furioso": el fallido operativo que desató la crisis del tráfico de armas entre México y Estados Unidos. *Infobae*. Obtenido de Infobae:
<https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/05/rapido-y-furioso-el-fallido-operativo-que-desato-la-crisis-del-trafico-de-armas-entre-mexico-y-eeuu/>
- Infobae. (22 de mayo de 2020). "Ya ves que es fácil llegar a ti": el día que el cártel de los Beltrán Leyva secuestró a García Luna. *Infobae*. Obtenido de Infobae:

<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/22/ya-ves-que-facil-es-llegar-a-ti-el-dia-que-el-cartel-de-los-beltran-leyva-secuestro-a-garcia-luna/>

Maquiavelo, N. (1993). *El Príncipe*. Barcelona: Altaya.

Martínez, R. M. (2012). *Política criminal del Estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa .

Martínez, S. (20 de agosto de 2012). *Los muertos de Felipe Calderón*. Obtenido de Sin embargo: <https://www.sinembargo.mx/20-08-2012/3008932>

Matiz, R. A. (vol. IV. núm. 7, enero-junio, 2013). Política antidrogas de Estados Unidos para América Latina. *Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas*, 7-18.

McCaffrey, B. (2009). El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas. En R. Benítez Manaut , A. Rodríguez Sumano, & A. Rodríguez Luna, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009* (págs. 129-133). México: CASEDE.

Meyer, M. (2010). Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas? En R. Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (págs. 69-75). México: CASEDE.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Olvera, N., & Ocaña, S. M. (24 de Mayo de 2018). Obtenido de Drogas, Política y Cultura: <https://url2.cl/Yy8VS>

Pérez Ricart, C. A. (2019). El papel del Federal Bureau of Narcotics en el diseño de la política de drogas en México (1940-1968). *Revista internacional de fronteras, territorios y regiones* , 1-24.

Pérez, R. (2016). *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*. Distrito Federal: Debate.

Presidencia de la República. (2009). *Anexo estadístico. Primer Informe de Gobierno 2009*. México: Presidencia de la República.

- Presidencia de la República. (2010). *Anexo estadístico. Tercer informe de Gobierno 2010*. México: Presidencia de la República.
- Ramos García , J. M. (2010). La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos. En R. Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (págs. 77-85). México: CASEDE.
- Ravelo, R., & Dávila, P. (2011). "El Chapo" manjar electoral. *Proceso* núm. 1825, 6-12.
- Rebolledo, F. J. (2017). *Drogas, política y contexto: La formulación de la política antidrogas en México*. Miami: University of Miami.
- Rodríguez Sánchez Lara, G., & Arroyo Juárez, M. (2008). Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo, ¿amenazas para México? *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 1.
- Rodríguez Sánchez Lara, G., & Nieto Muñoz, J. (2010). El terrorismo como método del crimen organizado en México. En R. Benítez Manaut , *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México- Estados Unidos* (págs. 87-95). México D.F.: CASEDE.
- Rodríguez, L. A. (2010). La Iniciativa Mérida y la guerra con las drogas. Pasado y presente. En R. Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones Estados Unidos-México* (págs. 31-68). México D.F.: CASEDE.
- Rojas, A. M. (2008). El controvertido peyote. *Ciencias Julio-Septiembre* , 44-49.
- Romero, J. J. (2010). *Para entender. Las instituciones políticas* . China: Nostra Ediciones.
- Rosen, J. (2014). Lecciones y resultados del Plan Colombia (2000-2012). *Contextualizaciones Latinoamericanas* año 6, núm.10 enero-junio, 1-12.
- Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida. *Reflexiones*, vol. 94. núm. 1, 153-168.
- Sánchez Espinoza, F., & Juárez Jaimes, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* vol.13 núm.44 julio-diciembre, 229-250.

Santillan, E. (11 de Julio de 2019). *Reporte Indigo*. Obtenido de:

<https://www.reporteindigo.com/reporte/mexico-adicto-aumenta-consumo-de-drogas-mexico-combate-adicciones/>

Secretaría de la Función Pública. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México: Gobierno de México.

Transform Drug Policy Fundation. (2015). *Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina*. México: MUCD.

Trejo, G., & Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 11-56.

Vázquez Valencia, L. D. (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. México: FLACSO.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica .

Wolf, S. (2011). La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad. *Foro Internacional* 206, 669-714.

Wright , D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.