



INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA  
CIUDAD DE MÉXICO



**Biblioteca**

*Disminución de la violencia y prevención del uso de drogas: prioridades  
en la estrategia de la lucha contra el narcotráfico en México*



Rodrigo Iván Ramos Rodea



Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Miguel Ángel Valverde Loya

Diciembre de 2011

## **Resumen ejecutivo**

El narcotráfico ha estado presente en México desde el comienzo del siglo XX cuando la prohibición del comercio de opiáceos fue establecida e impulsada por los Estados Unidos. Desde entonces, los daños sociales ocasionados por el narcotráfico se han ido incrementando de manera constante. Actualmente, el ejemplo más evidente de este daño social es la violencia y el creciente número de asesinatos asociados al narcotráfico.

En respuesta, el gobierno mexicano ha lanzado un ataque frontal contra los cárteles de droga en un esfuerzo por reducir esta violencia. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos no han sido los esperados. Ello se debe a que el principal problema que las autoridades mexicanas enfrentan en su guerra contra las drogas es la falta de una estrategia capaz de coordinar de manera efectiva a las instituciones de seguridad pública y los tres niveles de gobierno para luchar contra el narcotráfico. Por otra parte, la mayor parte de los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano en esta lucha siempre han estado basados en un enfoque de reducción de la oferta, cuyos límites han demostrado su ineffectividad ya que no atiende las raíces sociales donde se encuentra el origen del problema del narcotráfico. En tanto esto no se haga, la guerra de México contra las drogas será algo permanente.

Esta investigación propone una serie de alternativas de política pública orientadas a disminuir la violencia y prevenir el consumo de drogas entre la población, objetivos que deben ser prioritarios para el gobierno en su combate al narcotráfico. Entre ellas se encuentran la adopción de una estrategia disuasiva en contra de las organizaciones criminales más violentas para así disuadirlas de ser el blanco de todos los recursos y capacidades de las que dispone el Estado; la despenalización de la marihuana, acción que podría darse a partir de la Ley contra el narcomenudeo aprobada en 2009 a fin de suprimir parte importante de los ingresos de los cárteles; la consolidación de los Mandos Únicos Estatales dirigidas a combatir delitos del fuero común (que son cerca del 90% de los crímenes cometidos en el país); y finalmente, la asignación de mayores recursos a los programas de prevención y rehabilitación del consumo de drogas, pues ello se trata también de un asunto de salud pública y no exclusivamente de uno de seguridad.

## Índice

1. Introducción .....	4
2. Justificación .....	11
3. Marco Teórico.....	12
4. Marco Metodológico.....	21
5. Evolución del narcotráfico en México.....	22
5.1 La Ley Harrison y el origen del narcotráfico.....	22
5.2 Primera etapa de narcotráfico en México: el sistema político posrevolucionario ....	24
5.3 Segunda etapa de narcotráfico en México: la Dirección Federal de Seguridad .....	28
5.4 Tercera etapa de narcotráfico en México: el incremento de la violencia .....	30
5.5 El PAN en la lucha contra el narcotráfico .....	34
5.6 Conclusión .....	36
6. Política actual contra el narcotráfico en México .....	37
6.1 Reducción de la oferta .....	39
6.2 Reducción de daños .....	40
6.3 México y la guerra contra las drogas .....	41
6.4 La reducción de la violencia, una prioridad.....	46
6.5 El reclutamiento del narcotráfico.....	53
6.6 Programas de prevención y tratamiento de adicciones en México .....	56
6.7 La debilidad de las instituciones de seguridad pública.....	60
6.8 Conclusión .....	66
7. Hacia un cambio de estrategia .....	66
7.1. La lucha contra el narcotráfico no sufre modificación alguna.....	67
7.2 Adopción de una estrategia disuasiva .....	67
7.3 Despenalización .....	69
7.4 Mandos Únicos Estatales .....	72
7.5 Asignación de mayor presupuesto a la prevención.....	75
7.6 Conclusión .....	75
8. Bibliografía .....	77

## **1. Introducción**

Una de las principales funciones del Estado, si no es que la más importante, se encuentra en la de garantizar la seguridad de su población, lo cual se da en su forma más básica mediante el contrato social a través del cual los ciudadanos le ceden el derecho de ejercer justicia por su propia mano para convivir en la sociedad. Así, el gobierno, poseedor de estas facultades cedidas por sus ciudadanos tiene la obligación y la responsabilidad de velar por la seguridad de sus habitantes de toda clase de amenazas, tanto internas como externas.

Actualmente, uno de los principales problemas a los que se enfrenta el gobierno de México es al de la inseguridad debido a la creciente ola de violencia que se extiende por el país, la cual se explica en su mayor parte debido al fenómeno del narcotráfico y los esfuerzos del gobierno por combatirlo, como indica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual plantea entre sus objetivos, el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. El resultado de esta confrontación ha sido tal, que el narcotráfico se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad nacional de México.

El gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa definió su confrontación como una guerra, donde las Fuerzas Armadas son herramientas estratégicas para poder ganarla. Sin embargo, las vulnerabilidades del Estado, en particular el aumento de la violencia asociada a este fenómeno, el hecho de que se ha perdido la gobernabilidad en algunas ciudades y estados del país, y la persistencia de la corrupción han derivado en un intenso debate entorno a las estrategias para enfrentar el problema del narcotráfico, pues hasta el momento todo indica que el Estado mexicano ya no es capaz de cumplir su función más básica que es la de garantizar la seguridad a sus ciudadanos en ciertas zonas del país.

Por otra parte, existen posiciones muy variadas al respecto. Hay quienes determinan que el Estado es incapaz de enfrentar a los grandes cárteles de la droga y que sus instituciones han sido infiltradas, por lo cual se debe dar un giro total a la estrategia, incluso implementando cambios a la legislación que tiendan a la legalización del consumo de drogas ligeras como la marihuana. Por otra parte, el propio gobierno persiste en la lucha, reiterando que eventualmente se disolverán los cárteles con lo cual disminuirán las tasas de violencia y se recuperarán la seguridad y gobernabilidad. Lo

cierto es que ningún diagnóstico ha sido lo bastante contundente como para determinar si se está ganando o perdiendo la guerra, pues el debate hasta ahora sólo ha enfatizado el nivel de violencia como elemento de medición. En el contexto actual, el incontrolable aumento del número de ejecuciones en varios puntos del país ha provocado que la estrategia oficial del gobierno se vuelva en su contra. Lo más grave es que junto con la violencia crecen otros fenómenos como el secuestro, la extorsión y el consumo de drogas pero más importante, la percepción pública de que la guerra se perdió, como lo reveló la Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México realizada por Consulta Mitofsky en noviembre de 2010, en la que entre sus resultados arrojó que el 59% de los mexicanos considera que el crimen organizado va ganando la guerra contra la inseguridad.

Según estadísticas oficiales, entre diciembre de 2006 y enero de 2011, casi 35 mil personas han sido asesinadas en episodios de violencia vinculados con la delincuencia organizada. Esta cifra tiene su origen en una “base de datos de fallecimientos” que el gobierno difundió en enero de 2011 la cual se elaboró a partir de cifras aportadas por autoridades de seguridad pública, militares y civiles y clasifica a los homicidios en tres categorías generales: “ejecuciones” (los cuerpos de las víctimas muestran signos de extrema violencia y las personas asesinadas son al menos dos); “agresiones y enfrentamientos” (contiendas entre autoridades y presuntos delincuentes, o entre bandas de delincuencia rivales) y “agresión contra la autoridad” (homicidios ocurridos durante ataques de organizaciones delictivas dirigidos específicamente contra funcionarios públicos).

De acuerdo a esta base de datos, son cinco los estados más relevantes, los cuales registran una proporción significativa de las muertes vinculadas con la delincuencia organizada al registrar cerca de 15 mil “ejecuciones” entre diciembre de 2006 y 2010, que pueden desglosarse de la siguiente manera: 9,793 en Chihuahua, 2,400 en Guerrero, 1,901 ejecuciones en Baja California, 683 en Nuevo León y 183 en Tabasco. No obstante, como bien señala el reporte de Human Rights Watch sobre las violaciones a los derechos humanos en esta guerra contra el narcotráfico publicado el mes de noviembre de 2011, la metodología empleada por el gobierno para la elaboración de su base de datos de fallecimientos no incluye muertes provocadas por autoridades. Por consiguiente, sería razonable determinar que la interpretación del gobierno hace una

importante omisión de cifras como para determinar adecuadamente el número de muertes vinculadas con la delincuencia organizada.

Por otra parte, el Presidente Calderón ha señalado en numerosas ocasiones que el 90% por ciento de estas víctimas eran miembros de cárteles que fueron asesinados por bandas rivales o en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y el 1% eran víctimas inocentes. Existen razones para dudar de la fiabilidad de estas cifras, principalmente la ausencia generalizada de investigaciones penales de estos asesinatos y que un porcentaje significativo de estos hechos nunca son denunciados. Ante la ausencia de investigaciones exhaustivas e imparciales es imposible saber cuántas de estas muertes se produjeron como resultado de un uso lícito de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, la afirmación del Presidente Calderón y de otros funcionarios públicos de que el 90% de las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico” son delincuentes, o de que la mayoría fueron asesinadas por bandas rivales o en enfrentamientos armados con las fuerzas de seguridad, carece de sustento empírico sólido.

Lo anterior indica que las cifras oficiales de homicidios en México varían dependiendo de la fuente que se utilice y se evidencia que existe una manipulación de los datos, sobre todo a nivel de los gobiernos locales probablemente debido a intenciones políticas y electorales. Ello resulta evidente cuando el corte oficial del gobierno mexicano establece la cifra en alrededor de 35 mil asesinatos; mientras que grupos de la sociedad civil manejan cifras que van de 40 mil a 50 mil casos a la fecha, cifras que fuentes y otros organismos extranjeros sustentan, como la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) ha contabilizado cerca de 43 mil muertes asociadas a la lucha contra las drogas en México, desde el inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón hasta iniciar octubre de 2011 (Otero, 2011).

Si bien esto genera la imposibilidad de establecer con certeza el número de homicidios relacionados con el crimen organizado, lo que se observa es una tendencia creciente alza de los mismos la cual no vislumbra que vaya a reducirse en un futuro próximo. El hecho es que el aumento de los asesinatos pone en duda una de las tareas de un Estado, como es la de proteger la integridad física y la vida de los ciudadanos.

En este panorama, la sociedad mexicana ha resultado la gran perdedora al encontrarse en medio de la lucha y ser presa de la violencia, la cual de hecho se ha visto

incrementada a raíz de las acciones del gobierno, cuya apuesta parece ser la de fragmentar los cárteles en pequeñas organizaciones criminales que no representen una amenaza para el Estado y su monopolio del uso de la fuerza. Aún si esto llegara a lograrse, lo cierto es que dado el tamaño, los recursos y las capacidades con que cuentan actualmente los cárteles mexicanos, esta transición podría ser muy larga y costosa a menos que la disminución progresiva de la violencia se convierta en un objetivo prioritario de la estrategia gubernamental, sin mencionar que la fragmentación de los cárteles genera luchas de poder en su interior que vienen acompañadas por un aumento en el índice de violencia en las regiones donde operan. Lo anterior se demuestra con el progresivo incremento y saña de los asesinatos y ejecuciones en los últimos años, sobre todo en la parte norte del país, donde la violencia ya no se limita solamente a civiles y policías, sino incluso a presidentes municipales e incluso a un candidato a gobernador estatal.

El narcotráfico cobra aún mayor importancia no sólo debido a su impacto dentro de la coyuntura nacional, sino también debido a la relación que México tiene con Estados Unidos en este sentido: es el principal país consumidor de drogas en el mundo así como el mayor proveedor de armas para las organizaciones criminales mexicanas. Afortunadamente, atrás quedaron los días en que se culpaba exclusivamente a México del problema. Estados Unidos ha admitido que su demanda y consumo son las fuerzas impulsoras detrás del problema de drogas y el tráfico de armas. Sin embargo, la cooperación sigue siendo fragmentada, ya que ambos países determinan unilateralmente sus políticas para enfrentar el problema. La Iniciativa Mérida es el mejor exponente de este problema, ya que si bien puede parecer el resultado de percepciones y objetivos comunes en materia de seguridad, en realidad, la mayor parte del programa está sometido unilateralmente por las decisiones del Congreso de los Estados Unidos.

Otro grave problema que acompaña al narcotráfico es la corrupción y la impunidad, elementos que vulneran tanto a la sociedad como al gobierno en todos sus niveles al perder este último su capacidad de regir distintos puntos del país donde el problema se acentúa, llegando al punto de cuestionar si en verdad existe gobernabilidad en aquellas zonas donde los cárteles del narcotráfico tienen mayor presencia. Parte de la explicación a esta situación se debe a que las policías, elementos que se supone deben velar por la seguridad de los ciudadanos, son actualmente una de las instituciones con

menor nivel de confianza social. Ello se debe a la fragmentación de sus instituciones, la limitada coordinación en su actuación y su falta de claridad en la distribución de competencias, lo que ha fomentado la evasión de responsabilidades, la corrupción, la impunidad y su infiltración por parte del crimen organizado.

Ante la magnitud del problema y debido a la fuerte presión social, el Presidente Calderón firmó en 2008 el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, el cual contemplaba diversas políticas públicas para el combate y la prevención del delito con la participación de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil. Dos años más tarde, el Presidente Calderón inauguró los Diálogos por la Seguridad con diversos sectores del país, a los cuales convocó para expresar sus puntos de vista, evaluar y fortalecer la estrategia contra el crimen organizado. En estas sesiones participan organizaciones empresariales, representantes del poder judicial, líderes de partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales y diversos organismos no gubernamentales en un esquema abierto al diálogo interactivo para escuchar las diversas posiciones existentes sobre el tema.

Lo cierto es que a pesar de estas acciones, la situación de inseguridad continúa aumentando en el país escapando al control de las autoridades, las cuales se han visto superadas en capacidad de acción e incluso en poder de fuego por las organizaciones criminales. La guerra entre el gobierno federal y el narcotráfico se recrudece y la sociedad civil es la mayor perjudicada por la disputa, pues las organizaciones criminales ponen en evidencia la poca o nula respuesta de los tres niveles de gobierno y su ineficiencia para enfrentarlas aterrorizando a la población.

La manifestación más reciente a través de la cual se ha expresado la sociedad para protestar ante esta situación se da con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el cual comenzó a tomar forma a partir del mes de abril de 2011, cuando Javier Sicilia, cuyo hijo fue asesinado por personas vinculadas a la delincuencia organizada, llamó a los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia, tanto la que producen los grupos criminales como contra la de los cuerpos de seguridad del Estado mexicano. El movimiento solicitó al gobierno que accediera a dialogar abiertamente sobre la estrategia de combate a la delincuencia organizada que, desde el punto de vista de Sicilia y otros miembros del movimiento, está equivocada al establecer que es necesario desmilitarizar el combate contra el narcotráfico.



El gobierno accedió a esa petición, de modo que el 23 de junio de 2011 se celebró el Diálogo por la Paz en el castillo de Chapultepec, un hecho sin precedentes debido a la tradición autoritaria de los gobernantes, lo cual evidenció el grado de importancia que este movimiento ciudadano ha alcanzado al haber canalizado el hartazgo de miles de ciudadanos consternados con la inseguridad pública, la violencia y la militarización del país. El diálogo le proporcionó un nivel superior de presencia política, pues ninguna otra organización había logrado dar visibilidad nacional a la situación que viven las víctimas de la guerra contra el narcotráfico.

El principal obstáculo que el gobierno mexicano enfrenta en su lucha contra las drogas es la falta de una estrategia integral y coordinada para combatir el narcotráfico, pues sus esfuerzos tienen un enfoque de reducción de la oferta, estrategia que ha demostrado ser ineficaz ya que no está dirigida a las raíces sociales del comercio de drogas ilegales, que es donde se encuentra el origen del problema. El gobierno tiene capacidades y recursos limitados, por lo que debe actuar en base a prioridades. Debe calcular con realismo qué puede lograr en los próximos años y qué no, teniendo un orden claro de los problemas que debe resolver de acuerdo a su importancia y urgencia. Hasta ahora, el gobierno del Presidente Calderón ha invertido grandes recursos en el fortalecimiento institucional de la policía, sin embargo, la falta de competencias, compromiso y sobre todo, coordinación entre los diferentes niveles policíacos ha representado un gran impedimento en esta lucha.

Considerando lo anterior, el principal objetivo de esta investigación será examinar la evolución histórica del narcotráfico en México, conocer la efectividad del gobierno federal al implementar su estrategia en materia de seguridad e identificar las fallas de su enfoque. Más allá de las acciones tomadas por el gobierno, la situación amerita a que la sociedad civil se involucre de manera más activa en la formulación de políticas públicas para garantizar la seguridad de la misma al ser la principal afectada y demandante de una solución.

El narcotráfico es un problema de muchas aristas y vertientes, las cuales si no se solucionan en conjunto será imposible de erradicar por completo. Sin embargo, por limitaciones de tiempo y espacio, esta investigación pretende ofrecer propuestas de política pública que puedan complementar la estrategia del gobierno federal en el combate al narcotráfico en dos aspectos específicos: reducción de la violencia y

prevención del uso de drogas. La violencia generada por esta guerra hace indispensable una estrategia no sólo para contenerla, sino también para disminuirla. La prioridad debe ser la reducción de las ejecuciones y la pacificación de las zonas más violentas, pues ningún programa que el gobierno implemente podrá percibirse como exitoso si no va acompañado de una disminución del número de asesinatos relacionados al narcotráfico.

Por otra parte, los programas de prevención del uso de drogas o de rehabilitación son tan importantes como el combate frontal al crimen organizado. No obstante, este aspecto no ha sido una prioridad para el gobierno a pesar de que México ha dejado de ser sólo un país por donde transitan las drogas para convertirse en uno de consumo. A largo plazo la prevención resulta más barata, efectiva y atractiva que enfocar una gran cantidad de recursos humanos y económicos exclusivamente a la confrontación directa. Las autoridades mexicanas necesitan combatir la demanda creciente de drogas en México con la misma intensidad que demuestra cuando se enfrenta a los cárteles. Además, atender la demanda de drogas ayudaría a resolver un problema de salud pública, el cual debe ser tratado como tal con el fin de desestigmatizar a los usuarios de drogas y hacer más fácil su acceso a tratamientos de rehabilitación y reintegración social.

Sin importar la voluntad del gobierno mexicano de enfrentar al narcotráfico, las autoridades no pueden esperar mejoras si continúan siguiendo la misma estrategia que ha demostrado ser inefectiva e ineficiente. Esta afirmación se puede sostener debido a que la estrategia actual, además de estar desarticulada, no es integral debido a que se centra en el combate al tráfico ilegal de drogas y no despliega esfuerzos similares en el decomiso de armas y de dinero y el combate del consumo y las adicciones, factores igualmente importantes en la lucha contra el narcotráfico (Rodríguez, 2009, p. 43).

El gobierno federal promueve el uso de la fuerza contra lo que determina es el principal peligro del país, pero su estrategia no se vincula al desarrollo económico, la salud y la educación. Estos límites son aún más evidentes por la ausencia de una elaboración jerárquica y prioritaria de otras amenazas como el terrorismo, los desastres naturales, la pobreza y las epidemias. No basta con simplemente señalarlas en una agenda nacional de riesgos como hace el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es indispensable que exista un plan maestro del Estado capaz de lograr el consenso con las

fuerzas y los poderes del país para congregar esfuerzos y construir acuerdos. (Rodríguez, 2009, p. 44).

La forma en que el narcotráfico ha evolucionado en México es compleja y ello se debe a una gran variedad de factores. Por lo tanto, la solución no será simple y requerirá mucho más que esfuerzos vigorosos o innovadores para aplicar la ley porque las raíces del problema van más allá de los cárteles de droga y sus redes criminales.

## **2. Justificación**

El problema de inseguridad que se vive actualmente en el país ha provocado que la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos esté disminuyendo, llegando a casos extremos en algunos estados de la República en los que la libertad de la ciudadanía se ha visto afectada o disminuida por el temor hacia el crimen organizado. Las acciones del gobierno federal en su lucha son también en parte responsables de esta situación, pues su enfoque de reducción de la oferta de drogas se traduce principalmente en abatir o capturar a líderes de organizaciones criminales, lo cual no ha hecho sino crear vacíos de poder que son disputados inmediatamente por las mismas o fragmentarlas en células más pequeñas, incrementando la violencia.

Ya que el gobierno mexicano califica al narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional, es natural, y factible desde el corto plazo, que todos los recursos que el Estado posee se utilicen de manera integral y coordinada para lidiar con la amenaza, comenzando por reducir el impacto negativo que ésta tiene en la sociedad.

Ninguna medida funcionará a menos que exista un fuerte incentivo para ello en los tres niveles de gobierno. México debe actuar para reducir la magnitud del comercio que abarca el narcotráfico por otros métodos además de un ataque directo contra el crimen organizado. Una estrategia integral contra el narcotráfico va más allá de la simple noción de seguridad. Es necesario que se consideren además aspectos sanitarios y económicos de la población más afectada por el problema, pues en una sociedad más igualitaria, donde la gente es capaz de satisfacer sus necesidades más básicas por la vía legal, serán menos las personas dispuestas a involucrarse en actividades criminales.

### 3. Marco Teórico

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad, ya que una de las principales funciones del Estado es proporcionar seguridad a sus ciudadanos. El Estado debe generar las condiciones adecuadas que permitan a los ciudadanos tener la confianza de que su vida y su patrimonio se encuentran fuera de todo peligro. El artículo 3° de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública determina los fines específicos del Estado mexicano en sus funciones de seguridad pública, estableciendo que “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

Sin embargo, conforme se prolonga la lucha contra el narcotráfico, el Estado mexicano se ha visto incapaz de garantizar progresivamente en diversos estados de la República las anteriores condiciones. La prueba está en la escalada de hechos violentos y la perturbación de la paz pública que se ha venido dando a lo largo del sexenio del Presidente Calderón, el cual arrastra a la fecha 44 mil muertes asociadas al narcotráfico (Prados, 2011). Esta situación se atribuye a la fragilidad institucional de las instancias responsables de mantener la seguridad pública, junto con la intensificación de la actividad criminal organizada, la cual ha tenido como resultado que los índices delictivos en el país se eleven, o en el mejor de los casos, se mantengan a pesar de las acciones Estado mexicano para combatir al crimen organizado.

Por esta razón, el concepto de seguridad debe ser entendido apropiadamente y debe mantenerse siempre presente lo que significa para el desarrollo integral de cualquier nación, pues la seguridad es una necesidad de toda nación, ya que en ella sienta sus bases el Estado de Derecho y a través de ella se garantiza a los ciudadanos la paz social y el respeto a sus derechos (Villareal, 2010, p. 110).

Como establece Salomón Rosas, “la seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura sino como una parte esencial de su naturaleza racional” (1998, p. 29).

Por lo tanto, la seguridad pública debe ser entendida como un conglomerado de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz

pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa (Garza, 2002, p. 117). Bajo esta concepción, se entiende a la seguridad pública como un factor determinante para mantener la gobernabilidad de un país, cuyo objetivo es garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar respetando el orden jurídico.

Gran parte de las bases de esta concepción del concepto de seguridad se remite al iusnaturalismo moderno que tiene su origen en Hobbes, cuyo modelo consiste principalmente en la dicotomía estado de naturaleza-sociedad civil. Con la expresión estado de naturaleza se hace referencia a una hipotética condición no-política en la que los individuos se dañan mutuamente debido a la ausencia de un poder común que sea capaz de regirlos y mantener el orden público (Fernández, 1988, p. 13). Se trata de una condición precaria donde cada hombre debe hacer uso de su propia fuerza para sobrevivir al ser el estado de naturaleza un estado de guerra el que prevalecen las pasiones.

A esta condición se le contrapone la sociedad civil o política en la que los individuos son protegidos de la violencia recíproca. De esto deriva que sea interés de los individuos el construir una sociedad política para proyectar racionalmente un Estado capaz de protegerlos. Por lo tanto, bajo la perspectiva del iusnaturalismo el Estado es creado por la voluntad racional de los hombres. En el Estado moderno, bajo esa noción de seguridad se establecen los mecanismos contractuales que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos. Ello refleja la concepción de Hobbes de que estado de naturaleza y sociedad civil son situaciones opuestas que no pueden subsistir al mismo tiempo. La ausencia de un poder común es representada como una condición contraria a la seguridad, la cual sólo puede remediarse estableciendo la unidad artificial del Estado. El consenso racional de los hombres a los que se refiere el iusnaturalismo es expresado en el contrato social, que es el tercer elemento del modelo de Hobbes y que permite la salida de la condición natural y el ingreso en la condición civil.

Cuando Hobbes describe el estado de naturaleza construye al mismo tiempo las bases que justifican el acuerdo contractual y la instauración de la sociedad civil, ya que en el estado de naturaleza prevalecen la inseguridad y el temor permanente y existe una igualdad natural entendida como la posibilidad de que todos se destruyan en ausencia de

un poder superior que los frene (Fernández, 1988, p. 20). Hobbes determina que en esta condición todos orientan sus acciones en el sentido de huir del mal mayor, la muerte: “Cada uno es llevado a la búsqueda de lo que, para él, es el bien y a huir de lo que, para él, es el mal; especialmente del máximo de los males naturales, es decir, la muerte (*De Cive*, I, 7, p. 86). La vida es el valor supremo de todo ser humano, y, por tanto, el principal valor que debe ser objeto de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado. Además, para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollarse al máximo dentro de la sociedad es imprescindible una especial protección a su integridad física (González, 2002, p. 128).

De esa condición de igualdad nace la desconfianza y de la desconfianza brota la guerra, porque en el estado de naturaleza, al ser entendido como la condición donde la vida no está regida por normas ni reglas institucionales, cada uno está convencido de poder lograr lo que desea por cualquier medio, pues el uso de la fuerza no está limitado exclusivamente a una sola entidad. Además, el conflicto se incita por el inagotable deseo de poder y que se vuelve permanente porque entre los hombres, ninguno es capaz de vencer definitivamente.

No obstante, es importante señalar que por estado de guerra, Hobbes no entiende solamente el estado de conflicto abierto y directo como uno esperaría encontrar cuando dos naciones se enfrentan. Más bien hace referencia a una condición de inseguridad permanente donde en apariencia rige una condición de paz, pero en realidad prevalece una situación de inseguridad: “La naturaleza de la guerra no consiste en el combate efectivo, sino en la disposición manifiesta hacia ello y en la cual, durante todo el tiempo, no se da seguridad de lo contrario” (*Leviatán*, XIII, p. 120).

Del estado de guerra es posible salir solamente por medio de la voluntad racional de construir la sociedad civil mediante un contrato social en que todos acepten someterse al poder común. Este pacto social es al mismo tiempo acto de muerte del estado de naturaleza y acto de nacimiento del Estado (Fernández, 1988, p. 27). Ello se debe a que el acuerdo contractual implica la renuncia voluntaria por parte de cada individuo a la libertad de usar la fuerza contra los otros hombres: “El único camino para erigir semejante poder común, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquiera cosa que haga o promueva quien representa su persona, en

aquellas cosas que conciernen asegurar la paz y a la seguridad comunes” (*Leviatán*, XVII, p. 176). El bien supremo es la vida y para protegerla, los hombres se ponen de acuerdo y transfieren voluntariamente todos sus derechos (excepto el derecho a la vida) y todo su poder al soberano para que la vida les sea preservada.

El contrato tiene como objetivo principal eliminar las causas de la inseguridad, y la causa fundamental de ésta es la falta de un poder común capaz de obligar a los hombres vivir en paz y ponerle fin a la constante de violencia presente en el estado de naturaleza. Así, se pasa del mundo irracional en el que dominan las pasiones al mundo que opera de acuerdo con la razón. Es importante destacar además que el iusnaturalismo hace del poder el eje central de las relaciones sociales, pues es a partir de la solución al problema de la violencia que la vida social obtiene un cuerpo definido. Al establecerse las reglas políticas, éstas se constituyen en la base del cuerpo social, es decir, una vez realizado el pacto, existe un antecedente de la imposición de las reglas instituidas sobre los individuos.

La descripción que hace Hobbes de la condición de los individuos en el estado de naturaleza refleja una situación que bien podría describir el caso de México en la actualidad: “Fuera del Estado es el dominio de las pasiones, la guerra, el miedo, la pobreza, el abandono, el aislamiento, la barbarie, la ignorancia, la bestialidad. En el Estado es el dominio de la razón, la paz, la seguridad, la riqueza, la decencia, la sociabilidad, el refinamiento, la ciencia, la benevolencia” (*De Cive*, X, 1, p. 116). Ello se debe a que en varias regiones de México, el Estado ha dejado de tener el monopolio de la fuerza física legítima, teniendo como consecuencia el que en diversos estados y ciudades, principalmente en el norte del país, el contrato social se haya roto, dando lugar a una situación donde impera la anarquía y se fortalecen poderes privados, ya sean legales o ilegales, mientras que la población vive con temor debido al abandono de las autoridades y la crueldad y barbarie de los grupos criminales.

Lo que es peor es que en su debilidad, el Estado mexicano no solamente deja de proteger, sino que además comienza a comportarse como si se tratase de otro más de los poderes privados a los que alude Hobbes en el estado de naturaleza. La prueba de ello está en la impunidad de la que gozan narcotraficantes y políticos corruptos; el uso selectivo de las fuerzas policíacas con propósitos que no corresponden a su función primaria que es la de brindar seguridad y guardar el orden público, sino para atacar a

contrincantes políticos; y el culpar a las administraciones anteriores de lo que el actual gobierno en su ineptitud no ha sido capaz de hacer. Mientras tanto, la calidad de vida de los ciudadanos se ve mermada al no contar con la seguridad de que el Estado proteja su vida, comprometiendo su desenvolvimiento en la sociedad.

Esta situación afecta a su vez el derecho de igualdad y libertad al que están sujetos los hombres. En la concepción del estado de naturaleza de Locke, la igualdad es un derecho natural: “Derecho igual que todos los hombres tienen a su libertad natural, sin estar sometido a la voluntad o a la autoridad de otro hombre” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, VI, p. 41). Para Locke, la libertad natural permite disponer de la propia persona y de las propiedades; pero tal condición no permite atentar contra sí mismo ni contra las posesiones de los demás.

Concretamente sobre el derecho de propiedad, Locke lo determina como el derecho natural más importante. De hecho lo utiliza para designar a todos los demás: “Los hombres tienen suficientes razones para entrar voluntariamente en sociedad con otros hombres que se encuentran ya unidos para la mutua salvaguardia de sus vidas, libertades y tierras, a todos lo cual incluyo dentro del nombre genérico de bienes o propiedades” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, IX, p. 93). El medio de apropiación que permite la propiedad privada es el trabajo, es decir, el esfuerzo físico que cada hombre realiza para adquirir o transformar un objeto le agrega a ese objeto un determinado valor y lo hace poseerlo (Fernández, 1992, p. 27). Sin embargo, este derecho no es ilimitado, pues de serlo ello se convertiría en causa de conflicto, dado que la propiedad tiene vigencia ya desde el estado de naturaleza y tal derecho está reglamentado por la ley natural. De lo contrario, bastaría la violencia como medio para apropiarse de las cosas.

La finalidad principal de la unión política y de la sumisión a un gobierno nacida de un pacto es la conservación de las propiedades de los individuos (vida, libertades y tierras): “Las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y que disponen de una ley común sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables, viven en sociedad civil los unos con los otros. Aquellos que no cuentan con nadie a quién apelar en este mundo, siguen viviendo en el estado de naturaleza” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, VII, p. 93). El Estado resuelve las tres carencias del estado de naturaleza: 1) La falta de una ley



establecida, aceptada, fija y conocida; 2) la carencia de un juez reconocido e imparcial y 3) la ausencia de un poder que respalde y sostenga la sentencia (Fernández, 1992, p. 41).

Para Locke, el gobierno debe actuar de acuerdo con el bien común y garantizar la propiedad gobernando mediante leyes fijas, estableciendo jueces rectos e imparciales y empleando la fuerza de la comunidad dentro de la misma únicamente para ejecutar dichas leyes. Siguiendo esta línea de razonamiento, se deduce que el Estado mexicano está constituido para garantizar no sólo la seguridad de sus ciudadanos, sino también sus bienes, pues el mismo Locke determina que en una sociedad civil, “la finalidad primordial de ésta es la defensa de la propiedad” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, VII, p. 83).

La situación generada por la lucha contra el crimen organizado de nueva cuenta pone en evidencia la incapacidad del gobierno mexicano en varios estados de la República para proteger la vida y los bienes de los ciudadanos. Prueba de ello es la práctica cada vez más recurrente de organizaciones criminales de darse el lujo de asolar a pequeños y medianos empresarios en distintas entidades del país, debido a que éstos se niegan a pagar un derecho de piso al narcotráfico: prácticamente el cobro de un impuesto, que da a entender la existencia de un Estado ilegítimo en el que la violencia es ley dentro del propio Estado. Esta es otra prueba de un retorno a lo que por sus características no puede definirse sino como estado de naturaleza, ya que la autoridad usualmente se ve superada a las fuerzas criminales y debido a las deficiencias del sistema judicial mexicano y su carencia de jueces rectos e imparciales, rara vez se castiga a quienes atentan en contra de la tranquilidad de los habitantes del país. Se aprecia una ausencia de un poder (el Estado) que respalde y sostenga las sentencias: “La falta de un juez común con autoridad coloca a todos los hombres en un estado de naturaleza; la fuerza ilegal contra la persona física de un hombre crea un estado de guerra, lo mismo donde existe que donde no existe un juez común” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, III, p. 26).

México se caracteriza por poseer un Estado de Derecho débil en el que los ciudadanos requieren protección y las autoridades legítimas no son capaces de brindársela, mucho menos ejecutar adecuadamente la ley, lo cual añade el problema de la poca confianza que tienen los ciudadanos hacia el gobierno ante un panorama de constantes abusos de autoridad, impunidad y enormes desigualdades socioeconómicas.

Esta situación debe corregirse a la brevedad posible con el fin de evitar que se genere una espiral de anarquía e ingobernabilidad, pues como Locke establece, “no poder ejecutar las leyes equivale simplemente a la no existencia de leyes, y un gobierno sin leyes resulta incompatible con la existencia de la sociedad” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, XVIII, p.170). La sociedad no puede perder el derecho innato y primordial que tiene de conservarse, y no puede asegurar ese derecho de otra manera que no sea mediante un poder legislativo establecido y una aplicación justa e imparcial de las leyes (Fernández, 1992, p. 54).

A través del iusnaturalismo se entiende que el hombre pasa del estado de naturaleza a la sociedad civil para resguardar su seguridad y libertad mediante un pacto entre los miembros de la sociedad que surge. En el Estado moderno este razonamiento se traduce en el establecimiento de las instituciones encargadas de proporcionar seguridad a los ciudadanos y resolver sus disputas ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos mediante la aplicación de la ley, respaldada por un poder capaz de sostener la sentencia. Sin embargo, cuando el Estado no es capaz de cumplir con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos deben sentar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos (González, 2002, p. 125).

Derivado del anterior razonamiento, se deduce que ante la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los individuos, la sociedad civil debe responder para solucionar el problema, participando activamente en la defensa de sus bienes y derechos. Es importante señalar que esto no significa regresar al estado de naturaleza, en el que los hombres hacen justicia por su propia mano para defenderse, sino que tomando como antecedente el pacto firmado que da origen al Estado y la imposición de las reglas instituidas sobre los individuos, los ciudadanos deben encontrar los elementos y herramientas para movilizarse y expresarse, buscando trabajar en conjunto con la autoridad para reestablecer la condición de seguridad suministrada por el Estado. De lo contrario, se caería en una anarquía, y si existe una condición necesaria para la subsistencia del Estado, ésta es el orden público, pues su ausencia llevaría al Estado a autodestruirse.

La función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus

libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, para así permitirles desarrollar plenamente sus aptitudes y capacidades (González, 2002, p. 130). Utilizando este enfoque, para analizar la situación actual del país, el Estado mexicano se está viendo superado por el problema del narcotráfico, pues son varios los estados de la República en los que la falta de orden público es constante, generando una sociedad cada vez más desorientada ya que no es capaz de ejercer sus derechos y libertades e incluso se les priva de su bien máspreciado, es que la vida. Es tal el impacto de este fenómeno que llegó a señalarse incluso la posibilidad de señalar a México como un Estado fallido (Ordaz, 2009).

Probablemente esta concepción se debe a que, de acuerdo al artículo 21 Constitucional (fundamento del régimen jurídico de la seguridad pública), éste señala que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Esta legislación señala el que ha sido uno de los problemas más graves del Estado mexicano para enfrentar al crimen organizado, que es precisamente la falta de coordinación entre las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, pues la mayor de las veces se desecha a las policías estatales y municipales debido al problema de corrupción, lo cual no las hace aptas para cumplir sus funciones. Ello deja a la policía federal como la única capaz de hacerle frente al problema del crimen organizado, lo cual dificulta el poder garantizar seguridad a la ciudadanía debido a los límites de recursos humanos y logísticos con los que ésta cuenta, por lo cual el gobierno se vio obligado hacer uso de las Fuerzas Armadas para realizar funciones que le corresponden a la policía. El tener que recurrir a semejante medida puede ser vista como un fracaso, ya que genera la percepción de que las autoridades están perdiendo la batalla contra el crimen organizado.

Una de las prioridades del gobierno del Presidente Calderón es la del combate frontal al narcotráfico, ya que como se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la

delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional” (2007, p. 58).

En el mencionado Plan Nacional de Desarrollo, sólo existe un objetivo referente al combate del crimen organizado, el cual consiste en “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”, el cual va acompañado de cuatro estrategias principales que son:

1. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
2. Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.
3. Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.
4. Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

No obstante, estas estrategias no han sido suficientes, como lo evidencian la necesidad de haber firmado el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, los Diálogos por la Seguridad y más concretamente, el aumento en el número de ejecuciones y los actos de violencia cada vez más explícitos por parte del crimen organizado en los que se ven afectados los civiles.

Restaurar la seguridad pública no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas por parte de las autoridades. La magnitud del problema exige la coordinación y cooperación de los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a los cuales deben sumarse además instituciones encargadas de la educación, salud, desarrollo y la sociedad civil. La visión en torno a la seguridad pública debe ser integral e incluyente de manera que establezca mecanismos que lleven a la sociedad mexicana a ser más justa e igualitaria para reducir los incentivos de las personas a involucrarse en actividades criminales.

#### **4. Marco Metodológico**

El presente estudio está basado en una metodología de investigación aplicada orientada a la toma de decisiones. No se pretende realizar aportes teóricos o científicos sobre el fenómeno del narcotráfico en México, sino analizar su realidad con el fin de proponer alternativas concretas que complementen la actual estrategia empleada en la lucha contra el narcotráfico.

Para esta investigación se realizó una revisión histórica del siglo pasado bajo el cual evolucionó el problema del narcotráfico en México. Posteriormente se analizaron las acciones que el gobierno está emprendiendo actualmente para enfrentar el problema, contrastando su enfoque punitivo con uno disuasivo y de atención a la demanda. Para complementar y entender mejor los resultados obtenidos por el gobierno se incluyeron elementos teóricos y de casos presentes en otros países que enfrentaron una problemática similar en materia de drogas y optaron por un enfoque distinto al mexicano. El gobierno debe conocer y estudiar las estrategias que se han echado a andar en otros países, pues si se trata del súbito crecimiento de la violencia, México no es un caso excepcional.

De la recolección de información pertinente para el estudio, se realizó un diagnóstico que me permitió diseñar una serie de propuestas de política pública para ayudar a combatir el grave problema de seguridad que el país enfrenta enfocadas a la reducción de la violencia y la prevención del uso de drogas, cuyo consumo se está incrementando en México.

Para la realización de esta investigación se recurrió a una diversidad de fuentes, tales como artículos y libros especializados (tanto de autores nacionales como extranjeros) en materia de narcotráfico en México, notas de distintos periódicos de circulación nacional y publicaciones de organizaciones no gubernamentales sobre la situación de violencia por la que el país atraviesa actualmente, así como estadísticas e información proporcionada por dependencias oficiales del gobierno. Toda esta información se procesó y organizó mediante su lectura y análisis para ser clasificada según su tema y así ser incluida en el apartado correspondiente del presente trabajo.

## 5. Evolución del narcotráfico en México

Los antecedentes del fenómeno del narcotráfico en México se remontan a tiempos anteriores a la Revolución Mexicana, siendo hasta 1920 cuando puede denominarse como tal y comenzó a caracterizarse por situaciones de violencia y crimen organizado no muy distintas a las actuales. Siendo este un fenómeno que se remonta a principios del siglo XX, el problema no es nuevo, sin embargo, fue en aquella época en la que Estados Unidos comenzó a desarrollar e implementar políticas de prohibición contra las drogas que se fueron expandiendo a través de la comunidad internacional, a pesar de que éstas no han podido frenar la demanda de drogas ni su tráfico ilegal en el mundo.

Las causas que explican la actual situación son complejas. Algunas de ellas se refieren a la transición democrática que tuvo lugar en el año 2000 y los cambios que ello originó en el sistema político mexicano, pero por sí solas no son suficientes para explicar el creciente problema del narcotráfico en el país. La conjunción de varios factores como la democratización en México, los esfuerzos de Estados Unidos por acabar con el tránsito de drogas por el Caribe, la creciente demanda de drogas en los mercados y la debilidad estructural de las instituciones mexicanas han contribuido a generar la situación actual. Dada esta complejidad de factores es necesario conocer primero los antecedentes históricos del narcotráfico en México y cómo ha ido evolucionando a través del tiempo para poder comprender los problemas y retos que este fenómeno representa.

### *5.1 La Ley Harrison y el origen del narcotráfico*

Hasta hace poco más de un siglo, la adicción a los narcóticos no era percibida como una amenaza en Estados Unidos. Podían comprarse legalmente sin la necesidad de una prescripción médica y ni siquiera se exigía su prohibición. Opiáceos como la heroína y la morfina se vendían a bajo costo, haciéndolos tan accesibles como una aspirina hoy en día, volviendo su consumo una actividad social y recreativa entre la población. La excepción finalmente llegó en 1875 cuando la ciudad de San Francisco adoptó una ordenanza prohibiendo el consumo de opio (Brecher, 1972, p. 73).

El origen de esta ley fue más bien racista. La razón de ello es que el hábito de fumar opio fue introducido desde la década de 1850 por los miles de migrantes chinos que viajaron a Estados Unidos para trabajar en la construcción de las vías de ferrocarril

del oeste del país. Los obreros chinos se establecieron como minorías en San Francisco y otras ciudades, dando lugar a sentimientos de hostilidad hacia ellos, sobre todo por su costumbre de fumar opio, la cual era ampliamente rechazada por la sociedad. Ello se debe a que la cultura elite del país comenzó a desarrollar un rechazo social generalizado hacia ciertas drogas que si se consumían sin ningún propósito curativo, se consideraban un vicio que atentaba contra la dignidad de la persona y la integridad moral de la sociedad (Brecher, 1972, p. 74). No obstante, este hábito muy pronto fue adoptado por los ciudadanos americanos, razón por la cual San Francisco ordenó la prohibición de esta práctica, la cual fue gradualmente adoptada por otras ciudades estadounidenses.

Eventualmente, debido a la presión ejercida por misioneros y comerciantes americanos y al incremento de sus críticas al comercio de opio que afectaba sus intereses en Asia, en 1906 el Presidente Roosevelt tomó una medida a través de la cual nació la política prohibicionista estadounidense que luego se esparciría al resto del mundo, cubierta por un manto de legitimidad nacida de la lucha moral de prohibir la producción, uso y comercio de sustancias asociadas con el vicio (Brecher, 1972, p. 80). Los Estados Unidos patrocinaron la Comisión Internacional del Opio en Shangai en 1909 con la intención de crear la primera legislación represiva contra las drogas, la cual se convirtió en el antecedente de la Convención Internacional del Opio firmada en La Haya en 1912, cuya intención era llegar gradualmente a prohibir todo uso no médico del opio. Este fue el primer tratado internacional sobre el control de drogas, el cual logró su validez mundial en 1919 al ser incorporado en el Tratado de Versalles, haciendo que sus disposiciones prohibicionistas se volvieran obligatorias para las naciones que suscribieron el tratado principal, lo cual dio origen a las leyes de control de drogas en todo el mundo (Brecher, 1972, p. 85).

Bajo este contexto, el Congreso norteamericano debatió sobre los usos no médicos del opio en los Estados Unidos, asunto que se traduce en la Ley Harrison, una ley federal impuesta por el gobierno nacional, por encima de las leyes estatales y que le permitió manejar la competencia absoluta en todo lo referente al tema de las drogas. Anteriormente, cada estado había definido medidas de control al respecto exclusivamente en el aspecto sanitario o financiero. Quienes apoyaron la ley de hecho mencionaron poco o nada sobre los males para la salud que la adicción a narcóticos tenía en los ciudadanos estadounidenses. Su principal argumento más bien se refería a la

necesidad de implementar la Convención Internacional del Opio de 1912 como obligación internacional (Brecher, 1972, p. 86).

La Ley Harrison originalmente planeaba sólo regular la comercialización de narcóticos, pero contenía una frase particular que indicaba que los médicos sólo podían hacer uso del opio, la morfina, la heroína y la cocaína únicamente en el curso de su práctica profesional para fines médicos, quedando todos los demás usos prohibidos. Tras su aprobación, esta cláusula fue interpretada por la policía en el sentido de que aquellas personas adictas a los narcóticos, pero que no sufrían de una enfermedad no podían ser considerados pacientes, por lo cual un médico no podía recetarles opiáceos para mantener su adicción (Brecher, 1972, p. 87). Esta interpretación aseguró entonces que los adictos a estas sustancias ya no pudieran conseguirlas de forma abierta y legal. Esta situación dio origen al narcotráfico.

Así, una ley que aparentemente estaba destinada a garantizar la comercialización ordenada de los narcóticos se convirtió en una ley que prohibía el suministro de drogas a los adictos, aún con la prescripción de un médico. Además, toda persona o laboratorio que manejase estas sustancias sin el debido registro y control estatal estaría rompiendo la ley y por lo tanto, quedaría sujeta a un conjunto de sanciones penales. Es así como se comenzó a crear un vínculo entre la producción y distribución de drogas con la noción de criminalidad.

### *5.2 Primera etapa de narcotráfico en México: el sistema político posrevolucionario*

Al igual que en Estados Unidos, a fines del siglo XIX y principios del XX, el consumo de opiáceos en México era legítimo y común, ya fuera para usos terapéuticos o recreativos. Los adictos eran considerados enfermos y no criminales (Astorga, 2005, p. 16). Las preocupaciones comenzaron a surgir al plantearse el tema referente a las dosis a partir de las cuales estas sustancias provocaban intoxicaciones, así como adulteraciones por personas ajenas a la profesión médica, por lo que las autoridades trataban de proteger a los consumidores.

La importancia creciente de Estados Unidos para el desarrollo económico del país se convirtió en el trasfondo para que el gobierno mexicano aceptara firmar la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1912, sin embargo, la Revolución Mexicana estaba teniendo lugar en ese momento, por lo que controlar el tráfico de opio



no era una preocupación especialmente importante para los líderes del movimiento en ese momento. No obstante, desde 1912 el consulado norteamericano en Chihuahua ya estaba trabajando junto con agentes del Departamento del Tesoro en El Paso, Texas y el gobernador de Chihuahua para capturar envíos de opio que pasaban de contrabando la frontera entre los dos países en esa región (Recio, 2002, p. 33).

Aún con la promulgación de la Constitución de 1917, el inmediato periodo posrevolucionario continuó marcado por la violencia y la constante pugna política. Debido a estas circunstancias, los gobiernos establecidos tras el conflicto debieron recurrir a arreglos con elites locales por todo el país a fin de establecer la paz y el orden, es decir, la lealtad de los políticos locales, comerciantes, empresarios y caciques era cooptada por el gobierno central a través de ciertas concesiones (Astorga, 2005, p. 21). Entre ellas, el manejo por parte de oficiales de gobierno del negocio del narcotráfico.

La situación de prohibición en Estados Unidos y venta legal de narcóticos en México crearon las condiciones idóneas para que el narcotráfico rápidamente se consolidara como un negocio sumamente lucrativo y estableciera puntos de tránsito, principalmente a través de las ciudades de Mexicali y Tijuana en el territorio de Baja California (Astorga, 2008). No fue sino hasta el fin de la Revolución en 1920 que las autoridades mexicanas se sumaron a la tendencia internacional de criminalizar el consumo de drogas. Influidas por reuniones internacionales promovidas por Estados Unidos, comenzaron a controlar la producción de opio y sus derivados y se establecieron “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”, que prohibían el cultivo y la comercialización de la marihuana, salvo para su utilización con carácter médico (Bolio, 2010, p. 70). En consecuencia, los productores, vendedores y consumidores se convirtieron en traficantes, viciosos y criminales (Astorga, 2005, p. 28).

Desde entonces, México ha seguido el ejemplo de Washington en el establecimiento y aplicación de políticas destinadas a controlar o penalizar el cultivo, producción y venta de drogas ilegales. Sin embargo, el sistema político mexicano que surgió de la Revolución Mexicana y las limitaciones estructurales de las políticas de prohibición de las drogas sentaron las bases para la forma en que el narcotráfico creció en México a lo largo del siglo XX.

El nuevo gobierno central estaba enfocado en reconstruir, y en muchos casos, de hecho construir, instituciones federales y administrativas por toda la nación, sin embargo, inicialmente tenía poca o nula presencia en muchos estados del país. Por lo tanto, los gobernadores estatales durante la década de 1920 de las regiones más remotas tenían un control absoluto sobre todo lo que sucedía en su estado, lo cual les otorgaba la capacidad de ejercer cualquier acción o decisión. Frecuentemente se menciona a gobernadores de estados del norte del país en archivos estadounidenses y mexicanos donde es señalada su vinculación directa con el tráfico de drogas ilícitas. Dado su control casi total del estado donde regían, es natural que algunos gobernadores hayan tenido injerencia en el negocio del narcotráfico desde sus posiciones de poder al concebirlo como una actividad económica más.

Por ejemplo, el gobernador de Baja California, Esteban Cantú, de acuerdo al Departamento del Tesoro norteamericano, realizó en 1916 un trato con un grupo de traficantes de opio para permitirle manejar los establecimientos destinados a su consumo en Ensenada a cambio de 45 mil dólares por la concesión inicial y pagos mensuales de 10 mil dólares (Recio, 2002, p. 34). La correspondencia del Departamento de Estado de hecho sugiere que en el periodo de 1916 a 1920 todo el tráfico de opio estaba circunscrito a Baja California y de alguna forma u otra involucraba a la familia Cantú. Factores como la distancia que separaba el territorio de Baja California del gobierno central en la Ciudad de México, así como la falta de transporte y vías de comunicación y la capacidad de Cantú de conseguir recursos en el territorio del estado explican este hecho y su libertad de tomar decisiones comparado con otros gobernadores de aquel entonces. De hecho, buena parte del origen de los ingresos de Cantú provenían principalmente de operaciones relacionadas con el vicio y ello, junto con el aislamiento del territorio, probablemente le permitieron una mayor libertad durante su turno de gobierno. Cantú llegó incluso a afirmar que su gobierno prohibiría de buena gana el comercio de opio cuando pudiera obtener recursos alternativos que compensaran la pérdida de un negocio tan lucrativo (Recio, 2002, p. 35).

Existe evidencia que sugiere que el rol que ciertas ciudades jugaban en los mercados para el tráfico de drogas cambiaba constantemente, un hecho que no es ajeno a las tendencias actuales del problema en México. Que una ciudad fuera más permisiva hacia el cultivo de drogas y su contrabando dependía principalmente de la tolerancia del

gobernador y del alcalde, así como los diferentes controles estatales y federales impuestos. Por ejemplo, a inicios de la década de 1920, Mexicali era el principal punto a través del cual el tráfico de drogas pasaba a Estados Unidos; sin embargo, para fines de la década, Tijuana la reemplazó en importancia (Recio, 2002, p. 39).

Lo anterior indica que los traficantes cambiaban su *modus operandi* cuando ciertas rutas se volvían más restringidas para sus actividades. Esta habilidad para rápidamente reacomodar las rutas de distribución sugiere que diferentes medios de transporte fueron cruciales para sus operaciones, lo cual es un aspecto que permanece vigente hoy en día. Ante tales innovaciones los gobiernos de México y Estados Unidos respondieron para contrarrestar estas acciones, sin embargo, todo indica que entre más severas las medidas de las autoridades, más sofisticados los métodos y respuestas de los narcotraficantes, lo cual ha resultado en mercados negros tan lucrativos que han sido imposibles de eliminar (Recio, 2002, p. 40).

Así, el narcotráfico en aquella época era apoyado por algunos oficiales de gobierno no sólo para beneficio personal, sino también como un medio para mantener en función a los frágiles gobiernos locales posrevolucionarios, sobre todo en un momento donde los recursos económicos del gobierno se encontraban muy limitados. Simplemente era tan sólo una más de las muchas actividades ilegales que los oficiales corruptos manejaban en sus estados y que eran permitidas, e incluso promovidas, para ser puestas en práctica debido a los arreglos políticos de ese entonces.

En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como parte del intento de dejar atrás el caudillismo que había prevalecido durante e inmediatamente después de la Revolución Mexicana. La meta era que México se convirtiera en un país de instituciones y de leyes, por lo que el PNR debía canalizar las aspiraciones de los caudillos a través de instituciones políticas para que resolvieran sus disputas sin tener que recurrir a las armas. Esto significó el comienzo de un sistema político en México construido para debilitar el poder de las elites locales y sobre todo, de los caudillos, ya que se habían convertido en un obstáculo para la construcción del Estado moderno.

Sin embargo, el PNR no fue creado para acompañar elecciones democráticas u otros partidos políticos, al contrario, fue creado para mantener el poder de la nueva elite ganadora de la Revolución. En 1946 el PNR se convirtió en el actual y a pesar de algunos cambios, las lealtades de las elites locales y organizaciones sociales y políticas

continuaron sujetas al clientelismo político y al corporativismo. Ese corporativismo partidista se combinó con una fuerte concentración del poder en la figura del ejecutivo que pasó a desempeñar una multiplicidad de funciones y atribuciones más allá de la ley escrita. Por ejemplo, el Presidente solía considerarse como el máximo líder del “partido oficial” (el PRI), designaba a su sucesor y tenía un peso fundamental en la elección de los candidatos a las gubernaturas de los estados. Lo anterior refleja el hecho de que la autoridad del Presidente estaba más allá de toda cuestión. Este modelo se replicó al nivel estatal, donde los gobernadores igualmente ostentaban un control absoluto de poder en sus demarcaciones, sin embargo, debido a la escasez y a la debilidad de las instituciones regionales, las atribuciones de los gobernadores en sus estados resultaban en ocasiones incluso más amplias que las del propio Presidente (París, 1998).

Según sus inclinaciones éticas particulares, algunos gobernadores habrían tenido injerencia en el negocio del narcotráfico al concebirlo como una fuente más de ingresos desde sus posiciones de poder. Las sanciones a estas prácticas sólo podrían haber provenido de conflictos de intereses dentro de la misma clase política dirigente y sólo en pocas ocasiones se hicieron del conocimiento público. Sin embargo, es importante mencionar que en estos casos, al existir una vigilancia personal por parte de la principal autoridad política estatal en el asunto del narcotráfico, los niveles de violencia se mantuvieron relativamente bajos (Astorga, 2001, p. 428).

Así, durante este periodo de consolidación del PRI como el partido oficial nacional, el narcotráfico continuó creciendo en México, pues los traficantes obtenían grandes ganancias satisfaciendo la demanda en Estados Unidos, y sus relaciones informales con los gobernadores y autoridades locales, en particular en los estados del norte, se fue normalizando (Astorga, 2005, p. 58). Dado un sistema político autoritario como el que México tenía durante la era del PRI, no hay otra explicación de cómo fue que el fenómeno del narcotráfico prevaleció y floreció sino a través de una relación permisiva entre organizaciones criminales y la clase política en la cual ambas partes se beneficiaban mutuamente.

### *5.3 Segunda etapa de narcotráfico en México: la Dirección Federal de Seguridad*

En 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS), una agencia de seguridad gubernamental que tenía la tarea de preservar la estabilidad interna en México

suprimiendo toda clase de actividades subversivas, particularmente las de tendencias comunistas. Aunque la CIA tenía información sobre el involucramiento de miembros de la DFS con el narcotráfico, su prioridad era detener el avance del comunismo, por lo que no quiso afectar su relación de trabajo con la DFS denunciando el hecho (Willoughby, 2003, p. 120).

Por su naturaleza, la DFS contó con facultades para intervenir en la política antidrogas, lo cual inevitablemente generó vínculos entre la agencia y las organizaciones criminales, pues permitió la mediación entre la clase política gobernante y los traficantes de drogas, pero más importante, sirvió como mecanismo de contención de la violencia, manteniéndola en una escala socialmente tolerable y en espacios definidos (Astorga, 2001, p. 428). Ello se debe a que los pocos cárteles de droga en México hasta la década de los ochenta operaban en áreas de influencia bien definidas y bajo el control informal de la DFS. Para que este arreglo funcionara, era necesario mantener a los comandantes corruptos de la DFS en sus posiciones, lo cual significaba a su vez que los cárteles debían mantener un bajo perfil, es decir, que los índices de violencia se mantuvieran relativamente bajos.

Con el incremento del consumo de marihuana entre los consumidores del mercado estadounidense y más tarde, de la cocaína, el gobierno norteamericano consideró necesario emprender una guerra contra las drogas e intensificó su política prohibicionista, haciendo énfasis en los países productores y de tránsito de drogas. La presión política que ejerció sobre dichas naciones dio lugar a que se prestara una mayor cooperación con Estados Unidos, así como el uso cada vez más amplio de los ejércitos de estos países para dicha tarea.

El exponente más claro de esta nueva tendencia fue la Operación Cóndor que tuvo lugar a mediados de los setenta en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. El objetivo era destruir las plantaciones de marihuana localizadas en esos estados, los cuales se estimaba, producían alrededor del 70% de las drogas de México. Irónicamente, los más perjudicados con esa operación militar no fueron los principales líderes del narcotráfico, sino los campesinos encargados de esas plantaciones que fueron torturados, encarcelados, desplazados de sus comunidades de origen o que simplemente perdieron su fuente de subsistencia (Astorga, 2001, p. 429).

Esta complicidad entre los líderes del narcotráfico y la DFS producto de su arreglo continuó funcionando hasta 1985, cuando Enrique Camarena, un agente de la DEA, fue asesinado en México, aparentemente por orden de uno de los líderes de los cárteles de drogas. A raíz de la muerte de Camarena, Miguel Ángel Félix Gallardo y Rafael Caro Quintero, cofundadores del cártel de Guadalajara fueron arrestados (dando lugar al surgimiento del cártel de los Arellano Félix y al de Sinaloa) y terminó con el silencio cómplice de varias décadas del gobierno al ser evidente que la DFS estuvo involucrada en el asesinato y que la organización estaba totalmente corrompida (Willoughby, 2003, p. 123).

La DFS fue desmantelada por el presidente De la Madrid y con ello, la mediación entre la clase política dirigente y el tráfico de drogas que había operado durante cuatro décadas siendo capaz de contener a las fuerzas políticas opositoras y a los grupos criminales llegó a su fin. Al dejar de estar sujetas al control informal del gobierno que regulaba sus actividades, era natural que se desatara la confrontación directa entre las organizaciones criminales que buscaban controlar más territorios y rutas de tránsito de drogas, con lo que también inició la escalada de violencia ligada al narcotráfico.

Al mismo tiempo que la DFS era desmantelada y se daba el reagrupamiento de los narcotraficantes, otros eventos importantes tuvieron lugar durante la década de los ochenta en México, los cuales afectaron de manera importante el fenómeno del narcotráfico en el país. Se comenzaban a dar los primeros pasos que llevarían a un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, Estados Unidos había logrado eliminar con éxito a Florida como punto de entrada para las drogas procedentes de Colombia y quizás más importante, comenzaban a gestarse cambios legales en un esfuerzo por democratizar el sistema político mexicano.

#### *5.4 Tercera etapa de narcotráfico en México: el incremento de la violencia*

Astorga señala que a partir del asesinato de Camarena en 1985 comenzó la tercera etapa del narcotráfico en México, la cual abarca hasta el presente. A fines de los ochenta, el PAN ganó su primera gubernatura en Baja California y en unos cuantos años, en varias otras entidades del país el PRI comenzaba de igual manera a ceder terreno a la oposición. Que el incremento en los niveles de violencia asociada al narcotráfico en los

años noventa se haya dado en los estados donde la oposición política se convirtió en gobierno como Baja California, Chihuahua, Jalisco y Nuevo León no es coincidencia.

El mecanismo de intermediación y control impuesto por el PRI durante la segunda etapa del narcotráfico en México suponía la dependencia de las policías locales respecto de las federales, con gobiernos estatales y federal de un mismo partido. El debilitamiento de este arreglo por presiones internacionales, su descomposición interna, y las pugnas dentro de la elite política, disminuyeron la capacidad de influencia del gobierno federal para contener el uso de la violencia en los estados gobernados por la oposición (Astorga, 2001, p. 430). Por esta razón, los traficantes tuvieron mayor libertad de acción en el nivel local, pues un gobernador de la oposición no tenía la misma fuerza ni era apoyado de la misma forma por la federación que uno del mismo partido que el Presidente.

Como se mencionó anteriormente, un evento crucial del asunto Camarena fue el desmantelamiento de la DFS. Este fue uno de varios esfuerzos que se tomaron con el fin de lograr una limpieza de las fuerzas policiales a nivel federal, acciones que han continuado hasta el día de hoy. Durante su administración, el Presidente Carlos Salinas de Gortari declaró una “cruzada nacional” contra los cárteles de droga y sus nexos con las ramas del gobierno mexicano y otras agencias federales (Mexico: Damage limitation, 1993). Para el término de su administración, cien comandantes y agentes federales de todo el país habían sido despedidos luego de que se les encontraron pruebas de trabajar para distintos cárteles de drogas (Covarrubias, 2010, p. 34). Sin embargo, esa depuración no era más que el inicio.

Ernesto Zedillo Ponce de León, sucesor de Salinas, incrementó el uso de las Fuerzas Armadas en operaciones contra las drogas y continuó purgando a la policía federal. Para finales de su administración, las filas de la Procuraduría General de la República (PGR) habían pasado de cuatro a tan sólo unos mil agentes en todo el país (Covarrubias, 2010, p. 92). En un esfuerzo por compensar este debilitamiento de la PGR debido a su depuración, el gobierno mexicano comisionó a un grupo de las Fuerzas Armadas para que trabajaran como agentes de la PGR. Sin embargo, una vez que quedaron desligados del ejército, varias de estas tropas pasaron a las filas del narcotráfico para formar una nueva organización delictiva, los Zetas, que se alinearon con el cártel del Golfo.

Por otra parte, poco después de la desaparición de la DFS, tuvo lugar en Acapulco una reunión de los más grandes traficantes de drogas en la que acordaron dividir al país en varias regiones, cada una controlada por un cártel distinto. El acuerdo consistía en que cada grupo podía transportar droga a donde quisiera, pero tendría que pagar una cuota al “dueño” del territorio a través del cual transitara (Dávila, 2009, p. 8). Este arreglo no mantuvo la paz por mucho tiempo dado que las organizaciones muy pronto comenzaron a engañarse y traicionarse las unas a las otras para evitar pagar esa cuota y comenzó el aumento de la violencia relacionada con el tráfico de drogas. En un escenario sin un actor fuerte, específicamente debido al fin de la estructura más amplia de mediación que los cárteles mantenían con el gobierno (la DFS), este era el resultado más lógico.

Una vez que la guerra por el control de territorio entre los cárteles comenzó, los actos de venganza y represalia se incrementaron. Para 1999, en Tijuana y el estado de Sinaloa, se registraban más de 500 muertes directamente relacionadas a la batalla entre los cárteles de Sinaloa y el de los Arellano Félix (Ravelo, 2002, p. 8). Este auge de violencia se debió a la combinación de varios factores: la depuración de las agencias federales de policía que tuvo lugar en los ochenta, la cual terminó con los vínculos y protección que proveían a los cárteles; el aumento constante de la demanda de drogas en Estados Unidos; un cambio de las rutas del Caribe hacia las rutas mexicanas para el tránsito de drogas hacia los Estados Unidos y el debilitamiento del PRI.

Lo anterior significa que la violencia más reciente que se vive en el país no es precisamente nueva o sin precedentes, pues su ciclo se remonta a veinte años atrás y en cierta medida, es inherente al aspecto estructural del narcotráfico hoy en día. Al mismo tiempo, nuevos factores han entrado en juego para complicar todavía más la situación, pues México es actualmente el principal abastecedor de drogas hacia los Estados Unidos y la violencia claramente se ha incrementado debido a una lucha entre los cárteles por acceder y controlar los crecientes y cada vez más lucrativos mercados de drogas en el propio México.

En esta etapa, es importante considerar también los efectos que la democratización y apertura comercial mexicanas tuvieron sobre el narcotráfico. Uno de los primeros pasos hacia las reformas neoliberales tuvo lugar en 1986, cuando México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El



sector agrario, que siempre estuvo protegido gracias a las barreras arancelarias, subsidios y otros mecanismos, fue abierto a las leyes del libre mercado mundial. Los productores pequeños, que solían enfocarse en mercados locales, no podían competir con los productores estadounidenses (McDonald, 2005, p. 117). La pérdida de trabajos en el campo, como resultado de estas reformas neoliberales, tendieron a favorecer a aquellos que cultivaban marihuana sobre aquellos que producían maíz (McDonald, 2005, p. 120).

En consecuencia, la gente que no abandonó las áreas rurales en busca de oportunidades de trabajo migrando a las urbes o hacia Estados Unidos, tuvo suficientes incentivos para participar en el negocio del narcotráfico. El precio incomparable entre cosechas legales e ilegales, junto con la falta de una fuerte presencia del Estado, hacía la decisión muy simple, pues para finales de los ochenta, una tonelada de maíz equivalía en valor a un kilo de marihuana (Willoughby, 2003, p. 121).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también impactó en el negocio que algunas organizaciones criminales llevaban a cabo. Antes del acuerdo de libre comercio, algunos grupos contrabandeaban bienes y productos de Estados Unidos hacia México. Cuando estos bienes se volvieron disponibles en México a través del mercado legal con la apertura comercial que logró el tratado, estas organizaciones adaptaron sus estructuras para facilitar el envío de drogas de México a Estados Unidos. Así, no fueron sólo fábricas, maquiladoras y otros negocios los que se fueron adaptando a las nuevas condiciones del mercado, sino también los cárteles de la droga (Mexico: Damage limitation, 1993).

Así, mientras que el gobierno norteamericano acababa con las rutas de cocaína del Caribe en los ochenta, y los cárteles de droga colombianos comenzaban a buscar nuevas formas de satisfacer su demanda en Estados Unidos, los cárteles mexicanos se encontraban en la posición ideal para tomar el control del mercado de cocaína, y dado que ésta es más fácil de transportar que la marihuana, fueron capaces de incrementar en gran medida sus ganancias (Meyer et al., 2007, p. 3).

Aunque hay un gran debate acerca de cuándo comenzó el proceso de democratización en México, una de sus primeras señales de inicio fue la elección de 1989 del primer gobernador no priísta. Poco tiempo después, ya había otros cuatro gobernadores en distintos estados del país de filiación distinta a la del PRI y el poder político en los congresos locales comenzaba a ser más equilibrado. Esta nueva realidad

ayudó a reducir el poder del Presidente y creó un vacío político que fue ocupado por los gobernadores, los cuales obtuvieron un mayor poder y autonomía (Rascón, 2008).

Los cárteles de la droga se adaptaron a todos estos cambios, pues se dieron cuenta de que no tenían que subordinarse al control de las autoridades corruptas del gobierno (Willoughby, 2003, p. 127). Este cambio comenzó a nivel local, conforme el control sobre las elites locales y organizaciones policíacas se volvía más importante para los traficantes que la necesidad previa de conexiones con las autoridades a nivel federal. Ello no quiere decir que los cárteles hayan dejado de tratar de sobornar a oficiales de altos rangos del gobierno federal, sino que se volvió más barato y efectivo sobornar o cooptar a la policía local y a las autoridades municipales y así consolidar una red de vínculos que les ha permitido operar (Méndez, 2009).

#### *5.5 El PAN en la lucha contra el narcotráfico*

En el año 2000, el PRI fue derrotado en las elecciones presidenciales. El Partido Acción Nacional (PAN) llevó a Vicente Fox Quesada a ser el primer Presidente de oposición política desde la Revolución Mexicana. Su ascenso tuvo lugar en medio de altos niveles de violencia entre los cárteles de droga. En este contexto, el Presidente Fox anunció que trabajaría para dismantelar la red de corrupción en el gobierno y del crimen organizado, a la cual se refirió como una de las amenazas más graves que México enfrentaba al inicio del nuevo milenio. En términos generales, mantuvo la misma orientación que el gobierno de Zedillo en la lucha contra el narcotráfico: el uso del ejército, las extradiciones a Estados Unidos y la idea de que éste país y México son igualmente responsables en la lucha (Covarrubias, 2010, p. 134).

El Presidente Fox se vio obstaculizado durante su mandato debido a que tuvo que lidiar con un Congreso en el que ningún partido político tenía la mayoría, mientras que el PRI permaneció como una fuerza política opositora importante tanto en el Congreso como en los niveles de gobierno estatal y municipal. A pesar de ello, su campaña contra las drogas fue vista como un éxito internacional gracias al arresto de importantes líderes narcotraficantes (Smith, 2002). Sin embargo, el vacío que estos arrestos crearon fue rápidamente ocupado por otros miembros de las mismas organizaciones, o de cárteles rivales que sacaron ventaja de la situación para expandir sus áreas de influencia.

© Al mismo tiempo, otros problemas comenzaron a ser más evidentes. Según datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, se estima que un millón 700 mil personas consumen cotidianamente cocaína y tres millones de mexicanos son consumidores de marihuana, lo que representa un importante mercado interno (Estados Unidos Mexicanos Consejo Nacional Contra las Adicciones, 2008, p. 47). Sin embargo, los programas de prevención y rehabilitación, parte fundamental para atacar el lado de la demanda del problema del consumo de drogas en el país, permanecieron con recursos financieros insuficientes (Mexico: New drugs strategy, 2002). Actualmente la situación permanece en condiciones muy similares, pues si bien se ha duplicado el presupuesto para la atención de las adicciones, al pasar de dos mil 200 millones de pesos en el sexenio anterior, a casi cinco mil millones de pesos en lo que va de la administración del Presidente Calderón (Consejo Nacional contra las Adicciones, 2011), tan sólo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 se aprecia la enorme disparidad de recursos destinados a seguridad pública y combate al crimen organizado, pues la PGR contó con poco más de 12 mil millones de pesos y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) con aproximadamente 36 mil millones de pesos. ④

Por otra parte, se estima que los cárteles de droga mexicanos obtienen unos 25 mil millones de dólares de ganancias al año, siendo los principales beneficiarios los distribuidores a gran escala, no los campesinos empleados en el proceso de producción de drogas, el cual se lleva a cabo en algunas de las regiones con los mayores índices de pobreza en México (Beittel, 2009, p. 9). Esta situación presentó una paradoja para el gobierno mexicano, pues una fuerte campaña de erradicación, sin la provisión de alternativas de trabajo para los campesinos involucrados, empeoraría los ya de por sí altos niveles de pobreza (Mexico: New drugs strategy, 2002).

A pesar de que con el incremento de aseguramientos de droga en México durante la presidencia de Fox se estimó que los cárteles de droga tuvieron pérdidas por 17 mil millones de dólares y la extradición de más de doscientos narcotraficantes a Estados Unidos fue visto como un gran éxito, el impacto general al narcotráfico fue mínimo, pues la producción de drogas en México permaneció constante (United States House of Representatives, 2007, p. 21). Sin embargo, ⑤ la violencia asociada con el narcotráfico comenzó a escalar conforme los cárteles incrementaban su lucha entre ellos y contra el gobierno. ⑥

Cuando el Presidente Felipe Calderón Hinojosa ganó las elecciones presidenciales en 2006, la situación que enfrentaba no era muy distinta a la de su predecesor. No contaba con una mayoría en el Congreso y había una oposición política importante, sin mencionar que el número de muertes asociadas al narcotráfico en 2006 sobrepasaban las dos mil (Castillo, 2007). Como resultado, Calderón declaró a este incremento de la violencia asociada al narcotráfico como una amenaza para el Estado mexicano y envió a miles de soldados y agentes de la policía federal a combatir a los cárteles de la droga en distintos puntos del país, arrestando traficantes, estableciendo retenes, quemando plantíos de marihuana e interceptando cargamentos de droga en las costas mexicanas. Para 2009, las Fuerzas Armadas mexicanas habían desplegado más de 46 mil tropas para actuar en operaciones contra las drogas (Beittel, 2009, p. 3). Mientras tanto, la violencia continuó incrementándose.

### *5.6 Conclusión*

El narcotráfico en México nació subordinado al aspecto político y esa relación se consolidó con el sistema político posrevolucionario. Dada la naturaleza de este negocio ilícito, los desacuerdos entre los cárteles se han venido dando desde hace décadas, pero en gobiernos anteriores estos desacuerdos originaban rupturas y disputas con mucha menor frecuencia y generaban niveles de violencia muy inferiores a los actuales. Ello se debe en gran parte al poder hegemónico del PRI y las instituciones de seguridad controladas por éste partido que mediaban la relación para beneficio mutuo entre la clase política y los líderes de las organizaciones delictivas. Actualmente, esa relación presenta una asimetría dado que existe una mayor autonomía por parte de las organizaciones criminales ante una estructura de poder político que se ha debilitado y fragmentado producto del proceso de democratización que actualmente vive el país. Esto, aunado a la creciente demanda de drogas y la violencia asociada a ellas que se han ido incrementando a lo largo de la última década, ha dado lugar a lo que parece ser una lucha permanente entre las principales organizaciones narcotraficantes en el país.

La política de arrestos del gobierno federal impulsada por el gobierno del Presidente Calderón a partir de 2006 fue un factor decisivo que puso fin a la estabilidad y certidumbre que durante años permitieron que los cárteles mantuvieran un control firme sobre sus organizaciones y tendieran a privilegiar la negociación sobre la confrontación para resolver sus diferencias. A pesar del esfuerzo en combatir

directamente a estas organizaciones planteado por las administraciones de Fox y Calderón, el corazón de la estrategia del gobierno mexicano contra las drogas no ha cambiado a lo largo de los años. Su enfoque de reducción de la oferta, que se traduce en el descabezamiento de los cárteles de la droga como su principal objetivo, ha producido pocos resultados tangibles para reducir tanto el suministro como la demanda de drogas en México. La forma en que el gobierno mexicano ha medido su éxito en esta lucha le ha hecho creer que sólo necesita hacer más de lo mismo. Sin embargo, existen problemas estructurales relacionados con el enfoque de reducción de la oferta que México ha estado usando por años que no le han permitido obtener mejores resultados en su lucha contra el narcotráfico. El siguiente capítulo se encarga de examinar esas deficiencias.

### **6. Política actual contra el narcotráfico en México**

En general, México ha utilizado la misma estrategia contra el narcotráfico durante el último siglo al basar su política antidrogas en acciones destinadas a la reducción de la oferta. El objetivo de esta estrategia es disminuir el suministro de drogas que ofrece el narcotráfico, bajo el supuesto de que al hacerlo, ello eliminará el acceso y por lo tanto, el consumo de las mismas entre la población. No obstante, a pesar de la gran cantidad de recursos gastados en esta lucha, la meta de crear una sociedad libre de drogas luce simplemente en extremo lejana o inalcanzable. De hecho, es debido a la implementación de esta misma estrategia que México está sufriendo cada vez más efectos negativos por el incremento del tráfico de drogas, su consumo y la violencia asociada a ellas. La política antidrogas de México, la cual se caracteriza por atacar a los cárteles directamente, ha alcanzado el límite de su diseño y estructura, por lo que es necesario utilizar un nuevo enfoque.

Si bien el gobierno mexicano ha sido elogiado por su compromiso en la lucha contra los cárteles de la droga, es difícil determinar quién está ganándola. La cuestión no es una falta de voluntad de parte de las autoridades mexicanas; sino que luchar contra los cárteles no ha disminuido el alcance y la escala de sus operaciones a pesar de los altos niveles de mortalidad y encarcelamiento que se han venido dando en los últimos años para los miembros del crimen organizado. El gobierno mexicano puede jactarse de haber capturado o abatido a un gran número de traficantes de droga, pero se desconoce el impacto que esas bajas tienen sobre el narcotráfico más allá de segregar a

las organizaciones delictivas y generar como consecuencia, un alza en los índices de violencia ante los constantes reacomodos de las esferas de poder de los cárteles.

De hecho, ni siquiera está claro exactamente en qué consiste la victoria de la guerra contra las drogas. El gobierno mexicano se ha enfocado tanto en luchar abiertamente contra los cárteles que ha prestado muy poca atención a las raíces de sus problemas relacionados con las drogas. La violencia asociada con los cárteles y el incremento de su fuerza y tamaño, son síntomas de un mal mayor, que son los procesos sociales que incitan a las personas a participar en el narcotráfico, la adicción a las drogas y los costos sociales asociados de su consumo. Es posible que ello obedezca la lógica del gobierno al estar consciente de que los principales obstáculos para el éxito en la guerra contra las drogas es la corrupción por el narcotráfico y la ausencia de una política más efectiva por parte de Estados Unidos para reducir la demanda de narcóticos, así como para contrarrestar el tráfico de armas que terminan en manos del crimen organizado. Esta indagación sugiere que el problema de corrupción en las instituciones de seguridad pública y del sistema judicial está más arraigado de lo que sospecha, pero más importante, que existe una supeditación del aspecto de seguridad de México hacia Estados Unidos y hasta que este último no realice mayores esfuerzos para reducir drásticamente el consumo de narcóticos de su población, principal factor que impulsa el negocio del narcotráfico, la guerra contra las drogas en México sufrirá un estancamiento del cual el gobierno no podrá salir, mucho menos ganar.

A grandes rasgos, existen dos enfoques principales para desarrollar una estrategia contra las drogas. Uno de ellos es el enfoque de reducción de la oferta bajo el cual se ha utilizado de forma convencional durante décadas, y su supuesto se rige por la lógica de que si éstas no están disponibles para su consumo, no pueden hacer ningún daño. Por otra parte, está el enfoque de reducción de daños que asume que el narcotráfico ya está establecido, y sin importar los esfuerzos que se hagan en su contra, el flujo de drogas continuará. La lógica del enfoque de reducción de daños es que existe una necesidad de reducir el daño que las drogas provocan en vez de esperar a que en algún momento el enfoque de reducción de la oferta finalmente produzca resultados (Roberts et al., 2004, p. 1). La principal diferencia entre ellos es el nivel de recursos utilizados para detener traficantes y en la erradicación de cultivos comparados con los

que se utilizan en la educación, prevención, tratamiento y reducción de daños respectivamente.

### *6.1 Reducción de la oferta*

El enfoque de reducción de la oferta se remonta a inicios del siglo XX. Emergió como una respuesta al extensivo consumo de opio en China y demostró tener éxito al contener e incluso reducir (aunque sin erradicar por completo) la demanda por esa droga (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2008, p. 178). De acuerdo con la ONUDD, el narcotráfico a nivel mundial ha permanecido estable desde la década de los noventa, por lo que puede inferirse que se trata de un negocio en plena expansión, tanto en México como en el resto del mundo. Bajo esta deducción, es posible argumentar que el enfoque de reducción de la oferta que mayoritariamente se ha utilizado a nivel mundial ha alcanzado sus límites, pues no está reduciendo los niveles de consumo droga, únicamente conteniéndolos.

El énfasis en atacar la producción y distribución del narcotráfico claramente falla en dar la suficiente importancia en atender el problema de la demanda. Como resultado, ir simplemente tras el suministro no ha logrado, ni lo hará en el futuro, la eliminación del mercado de drogas porque la demanda que origina su existencia persiste (Roberts et al., 2004, p. 4). Por otra parte, además de las limitaciones inherentes al enfoque de reducción de la oferta para combatir el narcotráfico, éste también trae consigo toda una variedad de efectos negativos o consecuencias indeseadas que dificultan aún más el problema (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2009, p. 2).

La primera de estas consecuencias es el desarrollo y crecimiento de un enorme mercado negro creado explotado por la delincuencia organizada, con lo que aumenta de forma significativa su poder y alcance.

En segundo lugar se encuentra el “efecto globo”, el cual se refiere a que acciones policíacas exitosas contra un determinado aspecto del mercado simplemente desplazan la actividad hacia otra área (donde las consecuencias son más nocivas) o desatan una intensificación de la violencia, ya que otros grupos traficantes luchan entre sí buscando ocupar el vacío de poder resultante.

Una tercera consecuencia es el desplazamiento de políticas. Se refiere a los altos costos de implementar políticas de reducción de la oferta, las cuales generalmente son

ineficaces, mientras que otros programas que sí podrían tener un éxito moderado cuentan con menos recursos disponibles.

Finalmente, y relacionado con este último problema, el enfoque de reducción de la oferta tiende a marginar a los consumidores de drogas. Las actividades represivas contra los consumidores, así como la condena social de su comportamiento dificultan el desarrollo de programas efectivos de rehabilitación para volver a integrarlos a la sociedad.

### *6.2 Reducción de daños*

La visión del enfoque de reducción de daños tiende a incorporar una visión más realista del narcotráfico, una que acepta el hecho de que un mundo sin drogas es imposible de alcanzar, sin importar la cantidad de recursos destinados a esa tarea. El enfoque de reducción de daños ve a su contraparte de la oferta simplemente como una más de las muchas formas de reducir el daño que producen las drogas, y no un fin en sí mismo (Roberts et al., 2004, p. 2).

Otra diferencia importante entre ambos enfoques es la forma que cada uno evalúa su progreso. El enfoque de reducción de la oferta tiende a evaluar una política antidrogas en términos de la cantidad de droga decomisada, el número de líderes narcotraficantes capturados y el número de operaciones exitosas con ese fin llevadas a cabo en un periodo de tiempo dado. El enfoque de reducción de daño, en contraste, identifica las principales formas y causas por las que los deterioros asociados con la droga ocurren y luego mide el progreso basado en acciones para reducirlos. Por ejemplo, ante la propagación de enfermedades debido al intercambio de jeringas infectadas entre consumidores de drogas, las acciones de este enfoque se centran más en atender medidas higiénicas, para así evaluar su efectividad en términos de disminución de contagios entre los consumidores de drogas.

Aunque cada país identifica de forma distinta las áreas donde las drogas generan un daño, en general pueden establecerse cuatro grandes categorías: salud, funcionamiento socioeconómico, seguridad y orden público, y procuración de justicia (Roberts et al., 2004, p. 2). Irónicamente, la aplicación de la ley puede ser una fuente de daño en varias formas. Por ejemplo, puede tener un impacto negativo en aquellas economías locales que dependen del narcotráfico (cultivando drogas) para subsistir (McDonald, 2005, p. 120).



La clasificación anterior de cuatro áreas generales permite a los gobiernos desarrollar políticas que incentiven el uso de todos los recursos del Estado para trabajar de manera conjunta, pues contar con una política antidrogas basada en metas claras enfocadas a la reducción de daños permitiría a los gobiernos adaptar o eliminar aquellos programas cuyos resultados no están contribuyendo a dichas metas. Para el caso de México, si la principal prioridad es reducir la violencia relacionada con el narcotráfico, pero las acciones llevadas a cabo por el gobierno no lo están logrando, ello indica que es necesario un cambio de estrategia o que al menos, parte de ésta debe ser alterada.

### *6.3 México y la guerra contra las drogas*

Como se mencionó anteriormente, el objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contra el crimen organizado consiste en “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. Para lograrlo, el gobierno implementó cuatro estrategias principales, las cuales son:

1. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
2. Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.
3. Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.
4. Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

A grandes rasgos, es a través del número de operativos, erradicación de plantíos de drogas y aseguramiento de drogas ilícitas, personas, vehículos, armas y laboratorios como el gobierno expresa los resultados y éxitos de estas estrategias. Estas acciones, junto con el despliegue de las Fuerzas Armadas dejan en claro que el enfoque de la reducción de la oferta es el predominante en México en la guerra contra las drogas.

Cabe destacar que el término “guerra” implica de forma inherente el concepto de “victoria”, es decir, se espera que una vez terminado el conflicto haya ganadores y perdedores. Ante el actual estancamiento al que se enfrenta el gobierno, donde la violencia es el exponente que más va en aumento reflejado en el número de muertes

relacionadas al narcotráfico, surgen voces clamando que es debido precisamente al incremento de la violencia la razón por la se está perdiendo su guerra contra las drogas. En contraste, el gobierno mexicano mantiene su posición de que el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico es de hecho, una señal de desesperación de los cárteles dada la efectividad de las acciones en su contra.

No obstante, ninguna de las dos partes de este debate está en posición para sostener por completo sus argumentos, puesto que nadie ha establecido concretamente en qué consiste la victoria de la guerra contra las drogas. El principal problema que las autoridades mexicanas enfrentan para hacer una defensa convincente de sus logros es que no han delineado sus objetivos claramente. Prueba de ello es aún cuando el narcotráfico es considerado una amenaza para la seguridad nacional, hasta la fecha no se cuenta con una estrategia general contra las drogas en México (Estados Unidos Mexicanos Procuraduría General de la República, 2009).

Por otra parte, las intenciones y resultados de las acciones del gobierno son contradictorios, ya que los esfuerzos para dismantelar a los cárteles han impedido que el gobierno sea capaz de cumplir con una de sus principales estrategias contra el crimen organizado, que es recuperar los espacios públicos que han sido tomados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, pues al arrestar o abatir a prominentes capos, se dividen los cárteles y propicia frecuentemente la aparición de nuevas y más pequeñas organizaciones criminales que expanden la violencia a nuevos municipios. No obstante, el gobierno federal ha avanzado en el proceso de convertir un problema federal en un problema de carácter estatal y local, pues busca que el narcotráfico pase de ser un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública (Guerrero, 2011). Es decir, que el crimen organizado deje de ser una amenaza para la acción del gobierno en la esfera federal y lo sea exclusivamente en sus ámbitos estatal y local.

Según la Presidencia de la República, el narcotráfico en México es sólo una de varias manifestaciones del crimen organizado, por lo que es responsabilidad de cada institución a cargo de preservar el Estado de Derecho (como la PGR o SSP), así como de las Fuerzas Armadas, determinar sus metas institucionales contra el crimen organizado de acuerdo a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República, 2009). Esto significa que las

metas de México en su guerra contra las drogas se encuentran dispersas en varios planes de las instituciones responsables de preservar el Estado de Derecho en México. Si bien la lógica dicta que sería más sencillo condensar estas metas en un único documento, la realidad no es tan simple.

De acuerdo a la SSP, las metas que se deben alcanzar para declarar una victoria en la guerra contra las drogas pueden ser encontradas en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (Estados Unidos Mexicanos Secretaría de Seguridad Pública, 2009). Sin embargo, en ninguna parte de estos documentos puede hallarse las supuestas metas para declarar una victoria en la guerra contra las drogas, mucho menos alguna forma de medición que demuestre que el gobierno está teniendo éxito en su lucha. De lo anterior se determina que las principales instituciones a cargo de la seguridad pública en México ni siquiera están en posición de determinar si las acciones del gobierno mexicano están logrando resultados que respalden su guerra contra las drogas.

Las Fuerzas Armadas mexicanas también tienen un rol importante en la guerra contra las drogas. De hecho, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es probablemente la única institución en México que cuenta con una serie de metas específicas a cumplir relacionadas en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, la forma en que mide su éxito presenta algunos problemas. Por ejemplo, en su Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 algunas de sus metas son disminuir el área de siembra de enervantes en un 70% y realizar un total de 168 operaciones de alto impacto (28 anuales), dirigidas a la erradicación de enervantes, utilizando como indicadores de las mismas la superficie del área de enervantes erradicada y el número de operaciones de alto impacto para la erradicación e intercepción de enervantes y el combate a la delincuencia organizada en áreas específicas del país respectivamente (SEDENA, 2007, p. 16).

Sin embargo, de acuerdo a la misma SEDENA, el área total de cultivos ilegales en México es desconocida. Por lo tanto, el tamaño de las plantaciones de marihuana destruidas puede ser medido, pero no comparado con un total general ya que esa figura se desconoce.

<b>Concepto</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Hectáreas erradicadas de marihuana</b>	28,050	23,800	18,565	16,546	18,573
<b>Hectáreas erradicadas de amapola</b>	15,644	12,073	13,095	14,753	15,490

Cuadro 1. Hectáreas de plantíos de enervantes erradicadas por la SEDENA 2006-2010 (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Cuarto Informe de Ejecución 2010)

<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cocaína (Kilogramos)</b>	48,042.6	19,563.4	21,546.6	9,414.3
<b>Marihuana (Kilogramos)</b>	2,213,404.7	1,684,030.7	2,094,694.6	2,248,943.6
<b>Vehículos</b>	5,402	9,316	11,881	18,469
<b>Armas</b>	9,553	21,046	32,570	33,226
<b>Personas detenidas</b>	29,362	28,628	42,120	31,007

Cuadro 2. Resultados del esfuerzo nacional en materia de aseguramientos de drogas, vehículos, armas y personas detenidas, 2007-2010 (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Cuarto Informe de Ejecución 2010)

Las fluctuaciones entre la cantidad de plantaciones destruidas de droga a lo largo del tiempo indican que la siembra de éstas se mantiene constante, sin mencionar que se desconoce si la disminución de plantíos destruidos se debe a que menos hectáreas de enervantes fueron plantadas en México, o a que se realizaron menos operaciones de erradicación.

Lo mismo puede decirse en cuanto a los aseguramientos de drogas, vehículos, armas y personas detenidas, los cuales han permanecido relativamente constantes y no han disminuido drásticamente. Ello refuerza el argumento de que el enfoque de reducción de la oferta que México está utilizando ha alcanzado sus límites, pues los indicadores disponibles señalan que está conteniendo el fenómeno del narcotráfico, más no disminuyéndolo de forma importante.

Las operaciones contra las drogas que se están llevando a cabo en México están siendo diseñadas en base a los programas de seguridad de la SSP, donde destacan las iniciativas para mejorar el desempeño de las instituciones encargadas de la aplicación de

la ley y fortalecer los vínculos entre éstas y la sociedad. Sin embargo, el programa se enfoca principalmente en el desarrollo de nuevas tecnologías y operaciones para atacar y así reducir la actividad criminal en México, por lo que no ha sido capaz de abordar otras cuestiones tanto o más importantes como son la disminución de la violencia, la prevención del uso de drogas y la reducción de la capacidad de los cárteles para reclutar personas a sus filas.

La respuesta de México para enfrentar la escalada de violencia relacionada al narcotráfico ha sido desplegar grandes contingentes de elementos de la policía federal y de las Fuerzas Armadas en los puntos donde la violencia ha sobrepasado la capacidad de respuesta de las autoridades locales o donde existe evidencia de que los cárteles de la droga han infiltrado a dichas autoridades. Normalmente, estos despliegues logran disminuir la violencia durante breves periodos de tiempo hasta que los criminales descifran las estrategias del gobierno y se adaptan a ellas. La capacidad de los cárteles para adaptarse ha hecho esta táctica gubernamental sumamente ineficiente en términos de costo-beneficio, al punto de no ser sostenible.

Sin embargo, ello no quiere decir que las autoridades no hayan sido capaces de hacer nada contra las organizaciones narcotraficantes. Al contrario, la policía federal y las Fuerzas Armadas han hecho grandes esfuerzos y logros al seguir la estrategia implantada por el gobierno, realizando importantes capturas de personas ligadas al narcotráfico, sumando en el periodo de 2006 a 2010 más de 130,000 detenidos (Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Cuarto Informe de Ejecución 2010). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el número de arrestos por sí solos no se traducen en resultados, sobre todo si el objetivo principal es la reducción de la violencia. De hecho, un énfasis en los arrestos y decomisos de drogas puede resultar perjudicial, ya que ello puede ejercer presión sobre los comandantes de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley para ejecutar operaciones con las cuales adjudicarse un incremento de estos indicadores sin considerar los efectos secundarios que la detención o el decomiso pudieran tener. Además, el encarcelamiento de traficantes por sí solo tiene un impacto limitado en el mercado ilegal de drogas (Bewley-Taylor et al., 2009, p. 11).

Ello se debe a que si no se atacan las raíces del mercado ilegal, cada arresto crea un vacío que será llenado casi inmediatamente, lo cual al mismo tiempo puede generar

un incremento en la violencia ya que nuevos elementos aparecen para reemplazar a los que fueron arrestados, creando un reacomodo de las esferas de poder e influencia de las organizaciones criminales. El resultado a la fecha de la intervención estatal ha sido contribuir indirectamente al incremento de la violencia, pues al arrestar o abatir a prominentes capos, se dividen los cárteles y propicia frecuentemente la aparición de nuevas y más pequeñas organizaciones criminales que expanden la violencia a nuevos municipios.

#### *6.4 La reducción de la violencia, una prioridad*

El incremento de la violencia que se está dando en diversas zonas del país es producto de una conjunción de factores, en parte consecuencia de la estrategia de combate gubernamental, de la pugna entre distintas facciones del crimen organizado y de la debilidad del Estado de Derecho que permite que los criminales gocen de impunidad. La violencia generada por esta guerra hace indispensable una estrategia no sólo para contenerla, sino también para disminuirla. La alternativa en el combate al crimen organizado es que la prioridad sea la reducción de las ejecuciones y la pacificación de las zonas más violentas, pues el indicador central para determinar si la estrategia gubernamental va bien o va mal debe ser la frecuencia con que ocurren estos hechos delictivos y no realizar un gran número de arrestos o decomisos.

La violencia debe reducirse en el corto plazo, por lo que debe delinearse e implementarse una estrategia que busque su pronta y rápida reducción. El gobierno federal debe conocer y estudiar las estrategias antiviolencia que se han echado a andar en varias ciudades del mundo, pues si se trata del súbito crecimiento de la violencia, México no es un caso excepcional.

Para disminuir la violencia, Mark Kleiman menciona tres principios los cuales deben regir la actuación de las agencias gubernamentales. El primero de ellos es la concentración dinámica de esfuerzos. Para el caso específico de reducción de la violencia, éstos deben traducirse en acciones que incrementen el costo de asesinar de tal manera que se logre amenazar de manera creíble a los delincuentes (2005, p. 40). Una forma de lograr esto consiste en seleccionar una zona específica que presente altos índices de violencia y concentrar temporalmente una gran cantidad de recursos del gobierno enfocados principalmente contra las organizaciones criminales más violentas (las cuales no necesariamente tienen que ser las más grandes o las más importantes),

para que de esa manera revaloren el uso de la violencia frente a la desventaja de convertirse en un objetivo prioritario de las agencias policiales y militares (Kleiman, 2004, p. 4). La idea es que las acciones concentradas y constantes de las autoridades por un periodo de tiempo determinado contra las organizaciones más violentas perturbarían sus actividades de tal forma que terminarían excluidas del mercado de drogas más fácilmente que sus rivales menos violentos, lo cual incluso favorecería la presencia de un mercado pacífico de drogas. Una vez que los niveles de violencia disminuyan, el aumento temporal de las capacidades de aplicación de la ley cesa para replicar la estrategia en otro punto con altos niveles de violencia (Guerrero, 2010).

El segundo principio consiste en aplicar castigos certeros y rápidos en lugar de severos. Ello se debe a que los segundos implican hacer uso de una gran cantidad de recursos contra un reducido número de delincuentes y entre más severa la sentencia es menos probable que ésta sea impuesta (Kleiman, 2005, p. 67). La lógica básica de la disuasión consiste en suponer que un sujeto no violará la ley si tiene la certeza de que será castigado y de que la sanción por su comportamiento será superior a las ganancias que genera tal violación (Kleiman, 2010, p. 50).

El último principio propuesto por Kleiman consiste en establecer comunicación con los delincuentes y la comunidad, pues pasar de un estado de alta violencia a uno de baja depende de qué tan rápido responden las organizaciones o los delincuentes a las nuevas estrategias de disuasión. Los costos de esta transición pueden reducirse si se advierte a organizaciones o delincuentes de forma anticipada (2005, p. 39). En ello radica la importancia de la autoridad comunique directamente las amenazas disuasivas a las organizaciones criminales una regla de “cero tolerancia” contra ciertos delitos y cualquier infracción a esa lista producirá una reacción policial agresiva.

Los anteriores principios de Kleiman muy bien podrían ser utilizados bajo el enfoque de reducción de daños al plantear metas claras enfocadas a la reducción de la violencia, aplicando una estrategia distinta a la que actualmente está usando el gobierno, la cual no está generando resultados para atender esta problemática, llegando incluso a de hecho dispersar la violencia.

Los principios anteriores fueron aplicados con éxito en varios programas antiviolencia de Estados Unidos, siendo uno de los más destacados la Operation Ceasefire, la cual fue una iniciativa policial orientada a disminuir los asesinatos entre

Tesis de Maestría en Psicología, Universidad de Chile

los jóvenes en Boston, pues la ciudad experimentó un alza en la tasa de homicidios, pasando de 15 por cada 100 mil habitantes a mediados de los ochenta, hasta 25 en 1990. Los asesinatos se concentraban principalmente en jóvenes negros los cuales eran miembros de pandillas involucradas en el mercado de drogas en plena expansión debido al narcomenudeo (Stevens et al., 2009, p. 10).

Mediante esta operación, se establecieron un conjunto de medidas disuasivas contra la violencia de pandillas al ofrecerles a sus miembros educación, entrenamiento y otros servicios o una atención intensiva de la policía. Los operadores del programa tuvieron contacto directo con los miembros de las bandas y dieron el mensaje explícito de que la violencia no sería tolerada. El proyecto también se enfocó en prevenir el tráfico de armas semiautomáticas entre las pandillas.

Una evaluación del programa por investigadores de la Harvard Kennedy School reveló que logró una disminución del 63% de la tasa de homicidios entre jóvenes a comparación de otras ciudades que no utilizaron una estrategia de disuasión similar. Desde que esta exitosa iniciativa tuvo lugar en Boston, programas similares se utilizaron en Minneapolis, Stockton, Lowell y Los Ángeles, las cuales reportaron reducciones en la tasa de homicidios las cuales no se habían visto en ciudades similares que no utilizaron esta estrategia (Stevens et al., 2009, p. 10). A través de la Operation Ceasefire se construyó una relación con las comunidades marginadas mediante el contacto directo con ellas y el ofrecimiento de oportunidades de desarrollo social, dejando de lado el uso exclusivo de una política de cero tolerancia para enfrentar el problema de aumento de la violencia. La lección de este programa es que el ignorar a los sectores menos favorecidos profundiza las diferencias sociales y propicia violencia.

Otro ejemplo son las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) de Río de Janeiro, producto de una política pública en materia de seguridad que busca el acercamiento entre el gobierno y la población siguiendo los principios de una policía comunitaria, la cual es un concepto y una estrategia basada en la asociación entre la población y las instituciones de seguridad pública, dirigidas a disminuir la delincuencia y mejorar la calidad de vida de la población. Esta es una estrategia implementada por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y el Departamento de Seguridad Pública para recuperar los territorios dominados por bandas criminales y reestablecer en ellos el Estado de Derecho (Governo do Rio de Janeiro, 2011). El programa tiene por objetivo acabar con



la intensa violencia que ha asediado la ciudad durante más de dos décadas, confrontando directamente las percepciones, tanto de brasileños como de extranjeros, de que es mejor evitar Río de Janeiro en lo posible.

Las primeras incursiones en las favelas por parte de las UPP consistieron en un despliegue de fuerza del gobierno caracterizadas por intensos tiroteos y la aprehensión de criminales, drogas y armas. Más tarde, se comenzó a establecer comunicación con los delincuentes cuando las incursiones comenzaron a ser anunciadas con semanas de anticipación, permitiendo a los traficantes abandonar la zona, gracias a lo cual las fuerzas policíacas son capaces de entrar y recuperar un área particular sin disparar un solo tiro. Estas unidades mantienen presencia policial continua en cada favela, buscando retomar el control de la zona y así promover la seguridad en el largo plazo (Rio Radar, 2011). La instalación de las UPP busca pasar de una policía de combate y enfrentamiento a una policía que preste servicios en materia de seguridad pública, promoviendo la inclusión social de los sectores menos favorecidos de la población.

Actualmente existen 17 unidades de policía para el mantenimiento de la paz instaladas en 68 comunidades de la Ciudad de Río de Janeiro, con más de un millón de personas que se benefician directamente e indirectamente de sus servicios. El programa estima contar con 40 unidades para 2014 (Governo do Rio de Janeiro, 2011). El proyecto de las UPP evita los escenarios de confrontación y tiroteos que frecuentemente tienen lugar tras la incursión de los agentes policiales en las favelas, logrando evitar que las pandillas retomen las áreas de las cuales han sido removidas, lo cual incluso a logrado mejorar la provisión de servicios básicos como salud y educación.

Entre sus principales logros destaca el hecho de que en las zonas donde las UPP operan, los mercados de drogas al aire libre son mucho menos comunes y los criminales ya no pueden portar armas de asalto con impunidad. Si bien el tráfico de drogas persiste así como la presencia de armas (lo cual es una realidad para casi cualquier comunidad pobre en el resto del mundo), ambas han disminuido. Por otra parte, si bien no hay estadísticas confiables al respecto, las favelas controladas por narcotraficantes en general tienen muy poca tolerancia para delitos como robo, violencia doméstica y violaciones, por lo que los índices de criminalidad en estas comunidades son muy bajos. Sin embargo, gracias a la acción de las UPP, la amenaza de que una facción rival o una operación policíaca tomen por asalto un vecindario y civiles inocentes resulten muertos

en el fuego cruzado se ha reducido notablemente (Rio Radar, 2011). Cabe destacar que las operaciones violentas que han propiciado muertes continúan realizándose en las favelas que carecen de la presencia de estas Unidades.

En el caso de Colombia, Medellín es otro ejemplo digno de mencionar. Como el exalcalde Sergio Fajardo establece, en 1981 era la ciudad más violenta del mundo debido a desigualdades sociales y al narcotráfico y la corrupción. En 1981 la tasa de homicidios era de 381 por cada 100 mil habitantes y tan sólo en 1991 se registraron cerca de 6,500 asesinatos en la ciudad. Sin embargo, para 2007 la tasa de homicidios había disminuido a por cada 100 mil habitantes. El cambio se dio gracias a la participación política de la sociedad civil bajo el lema “cerremos la puerta al narcotráfico”. Las principales acciones que se tomaron para lograr esa transformación fueron el aumento de elementos policíacos, la construcción de edificios para vivienda, centros comerciales y escuelas privadas dentro de las zonas de menor desarrollo de la ciudad, la creación de oportunidades de trabajo en las zonas marginadas de la ciudad y la construcción de centros deportivos para el esparcimiento de las familias. De acuerdo a la experiencia del exalcalde, el ignorar a los sectores menos favorecidos no hace sino profundizar las diferencias sociales y propicia violencia.

Examinar los preceptos bajo los que operan programas en contra de la violencia en otros países hace posible señalar ciertas observaciones para el caso mexicano, donde las aprehensiones o abatimiento de capos han disparado grandes olas de violencia que han provocado la muerte de miles de personas. Parte de la estrategia del gobierno, más allá del combate indiscriminado al crimen organizado requiere evaluar y examinar los posibles escenarios que la detención de un líder de un cártel puede tener y el potencial que ello implica para desencadenar una nueva ola de violencia producto de la escisión que la detención tendrá.

El gobierno federal ha señalado que la violencia asociada con el crimen organizado es un fenómeno concentrado solamente en ciertos puntos del país. Sin embargo, a la fragmentación de los cárteles producto de la estrategia del gobierno le ha seguido un proceso de dispersión de la violencia, ya que ésta registró sus más altas tasas de crecimiento reciente en municipios donde era baja o inexistente en 2009 como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

<b>Municipio</b>	<b>Ejecuciones 2009</b>	<b>Ejecuciones 2010</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Juárez, Chihuahua</b>	2,231	2,737	506
<b>Chihuahua, Chihuahua</b>	410	667	257
<b>Mazatlán, Sinaloa</b>	98	322	224
<b>Tepic, Nayarit</b>	11	228	217
<b>Acapulco, Guerrero</b>	158	370	212
<b>Torreón, Coahuila</b>	135	316	181
<b>San Fernando, Tamaulipas</b>	2	169	167
<b>Monterrey, Nuevo León</b>	22	178	156
<b>Ahome, Sinaloa</b>	47	196	149
<b>Reynosa, Tamaulipas</b>	25	146	121
<b>Cuernavaca, Morelos</b>	23	135	112
<b>Miguel Alemán, Tamaulipas</b>	0	110	110
<b>Culiacán, Sinaloa</b>	476	583	107
<b>Nuevo Laredo, Tamaulipas</b>	12	113	101
<b>Tijuana, Baja California</b>	401	472	71
<b>Nogales, Sonora</b>	124	195	71
<b>Gómez Palacio, Durango</b>	230	279	49
<b>Navolato, Sinaloa</b>	118	164	46
<b>Ecatepec, México</b>	60	104	44
<b>Durango, Durango</b>	111	148	37

Cuadro 3. Los 20 municipios con mayor variación anual de ejecuciones (números absolutos, 2009-2010). Guerrero Gutiérrez, Eduardo (1 de junio de 2011). *La raíz de la violencia*. Nexos.

Sin embargo, esto representa una ventaja, que es la rápida identificación de los municipios más violentos del país, lo cual es un primer paso importante para diseñar e implementar una estrategia destinada a reducir la violencia, utilizando los principios identificados por Kleiman, que si bien fueron diseñados para atender un asunto de pandillas, pueden aplicarse también a estrategias de combate al crimen organizado.

La estrategia antiviolencia que se genere para atender estos focos debe ser capaz de proporcionar a las autoridades la información necesaria para determinar contra qué

cártel actuar de manera que se evite en lo posible una fractura en su interior y que la lucha de poder que ello genere traiga consigo una espiral de violencia (concentración dinámica de esfuerzos). En lo que se refiere al principio consiste en aplicar castigos certeros y rápidos, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada ofrece bastantes de esta índole, como arraigos, cateos e intervención de comunicaciones. Su artículo 36 incluso ofrece un beneficio de reducción de las penas hasta en tres quintas partes a aquellos miembros del crimen organizado que proporcionen información para la detención de miembros más peligrosos o de mayor jerarquía que el colaborador. Finalmente, se requiere de un esfuerzo similar al empeño que se le pone al combate frontal contra los cárteles en la creación de programas sociales enfocados a prevenir la formación de pandillas delictivas o, en su defecto, de la inserción de personas al crimen organizado. Si no se establece comunicación con los delincuentes y las comunidades y ante la falta de oportunidades de desarrollo social, seguirán ingresando personas a las filas de la delincuencia y por lo tanto, que fomentan la violencia.

A pesar de estas consideraciones, es importante señalar que el narcotráfico en México presenta características que no están presentes en otros países que han sido más exitosos en controlar la violencia de esta actividad criminal. Específicamente el problema más grave es el grado de penetración del Estado mexicano por parte de las organizaciones criminales, lo cual hace que muchas de las recetas que funcionan para evitar que este fenómeno desestabilice al Estado en otros países no funcionen en México.

El origen de esta situación se debe a que el narcotráfico en México creció con la complacencia del Estado al grado de penetrarlo por completo. Debido a ello la propia capacidad de éste para combatir a los delincuentes se vio mermada de manera sustancial desde el principio. Ahí reside el principal problema para su combate, pues todas las estrategias contra la delincuencia organizada parten del supuesto de que las instituciones del Estado están dispuestas a cumplir esa misión. El aparato estatal mexicano no funciona para combatir el narcotráfico porque una buena parte del mismo está del lado de los delincuentes. Al final no es un problema de estrategia, sino uno de corrupción.

La principal limitante que México tiene para enfrentar al narcotráfico es la corrupción, específicamente la de las fuerzas de seguridad e instituciones de seguridad pública. Ello genera un círculo vicioso que impide enfrentar a la peor amenaza a la

governabilidad que afecta al país. Si ello no se resuelve primero, ninguna estrategia para enfrentar a la delincuencia organizada funcionará adecuadamente. Ahí radica la necesidad de lograr mayor profesionalidad y honestidad en las instituciones policíacas, como mencionará más adelante.

### *6.5 El reclutamiento del narcotráfico*

De acuerdo con Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública, el origen de la violencia en México es la disputa por el mercado interno de las drogas y que en los últimos años se ha duplicado el consumo de estupefacientes en el país (El Universal, 2009). ¿Cuál es la razón por la que este mercado es tan lucrativo? Dada la ilegalidad del consumo, gran parte del precio final de las drogas se refleja en el costo de los riesgos involucrados para venderla en las calles (Wilson y Stevens, 2008, p. 3). Es decir, al tener que hacer frente tanto a las acciones operativas del gobierno contra el narcotráfico como la violencia entre los cárteles, se incrementan las ganancias debido a que los riesgos para los distribuidores son mayores, lo cual hace que el negocio del narcotráfico sea tan atractivo, pues se estima que el valor total de la droga que se comercia en México asciende a cerca de 6,500 millones de dólares al año (Huérfano, 2010).

Aunque la creciente demanda de drogas en México ayuda a explicar la actual situación de violencia, esto es sólo parcialmente. Es claro que los cárteles están luchando entre sí por obtener un mayor control sobre un mercado tan lucrativo. Sin embargo, ¿Qué hace que la gente se una a estas organizaciones en primer lugar? Existe un vínculo directo entre la inequidad social y los crímenes violentos (Fajnzylber et al., 2002, p. 25). Aún cuando altos mandos del gobierno y empresarios hayan sido arrestados por sus nexos con los cárteles, no constituyen sino una minoría, pues el grueso de la gente que trabaja para el narcotráfico es pobre. Por lo tanto, los altos niveles de inequidad y pobreza en México juegan un papel importante en el incremento de la violencia porque los cárteles ofrecen una atractiva fuente de trabajo que ha permanecido incluso intacta al embate de las recientes crisis económicas y financieras que han sacudido las economías formales de todo el mundo.

Es tal la desatención del gobierno mexicano entre el narcotráfico y la inequidad social que se aprecia una persistencia a no reconocer el vínculo existente entre ambos fenómenos. Un ejemplo claro de ello se encuentra en la composición misma del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esta entidad es responsable de coordinar todos

los esfuerzos del gobierno en temas de seguridad pública. No obstante, ante la noción básica de la relación entre factores sociales y conducta criminal, la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL), cuya función consiste en alcanzar niveles de bienestar equitativos mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, lo cual es básico a fin de reducir los índices de criminalidad en el país, ni siquiera forma parte del Consejo.

De acuerdo a la SEDENA, en México hay alrededor de 500 mil involucrados en el negocio del narcotráfico en todos los ámbitos y niveles, de los cuales al menos una tercera parte cuenta con antecedentes militares. De ese total estimado, 300 mil se dedican a la siembra de droga, 160 mil son distribuidores, transportistas o informantes mientras que los 40 mil restantes cuentan con un liderazgo dentro de los cárteles en diferentes niveles (Merlos, 2008). Estos tres grupos difieren por la forma en que influyen en las comunidades y atraen a individuos para sumarse a la actividad delictiva.

Para los habitantes de pequeñas comunidades localizadas en las zonas montañosas del país (las cuales normalmente presentan altos índices de pobreza), sembrar cultivos ilegales resulta una cuestión de supervivencia ante una realidad de falta de oportunidades de desarrollo que se impone. Sin embargo, vivir donde se siembra droga en abundancia no necesariamente lleva a la prosperidad. Por ejemplo, para los jornaleros de varias comunidades de la sierra de Sinaloa la siembra de estupefacientes es la única fuente de ingresos de la que disponen. Por lo tanto, como resultado de los esfuerzos de erradicación de plantíos de las Fuerzas Armadas, su fuente de trabajo y de subsistencia corre el riesgo de ser eliminada sin que el gobierno proporcione el apoyo suficiente para su desarrollo (Cano, 2009). Esta es una situación que se repite en otros estados de la República, como Guerrero y Michoacán.

Cuando la droga abandona su lugar de cultivo y se distribuye, la mecánica de la relación entre el narcotráfico y las comunidades rurales se transforma. El comercio ilegal de drogas ha dado lugar a una transformación social donde aquellos involucrados en el negocio ilícito son capaces de atender y dar asistencia a sus comunidades, desplazando al gobierno cuando éste es incapaz de hacerlo. Como resultado, los traficantes se convierten en modelos y ejemplos a seguir dada la riqueza y éxito aparente del que gozan. Además, el narcotráfico acentúa las desigualdades sociales existentes en pequeñas poblaciones rurales, pues los involucrados son capaces de gozar

de lujos y comodidades que se encuentran fuera del alcance de los rancheros y sus familias (McDonald, 2005, p. 123). Ante semejante disparidad se impone una noción de éxito asociada con el narcotráfico entre los habitantes de pequeñas poblaciones rurales, los cuales están dispuestos a seguir ante su falta de oportunidades de desarrollo económico.

En zonas urbanas, donde convergen el incremento del consumo y la distribución ilegal de droga, el narcotráfico se ha convertido una vía rápida para obtener dinero y poder. Julián Leyzaola Pérez, actual secretario de Seguridad Pública de Ciudad Juárez y anterior Secretario de Seguridad Pública de Tijuana indica que los vendedores callejeros cobran unos 20 dólares diarios si venden 100 dosis de metanfetaminas (Narcomenudistas el blanco, 2009).

Aún cuando esto no parezca una ganancia particularmente alta dados los riesgos a los que los narcomenudistas están expuestos, si se compara con otros trabajos, la recompensa es alta, pues en promedio, ganan aproximadamente 4 veces el salario mínimo de un obrero (Estados Unidos Mexicanos Sistema de Administración Tributaria, 2011). Estas ganancias permiten a los narcomenudistas los cuales son en su mayor parte jóvenes, disponer de bienes y servicios a los que normalmente no tendrían acceso, lo cual les otorga una imagen de éxito al mismo tiempo que refuerza el sentido de privación en otros jóvenes, lo cual los impulsa a imitarlos. Así, los jóvenes que se unen a un cártel reciben un beneficio económico inmediato, además de proveerlos de cierto poder dentro de la organización delictiva, pues de acuerdo a la SSP, toma sólo 3 meses para que un joven escale la pirámide criminal para convertirse en un sicario al servicio de los cárteles de la droga con percepciones semanales de aproximadamente 40 mil pesos mensuales (Benavides, 2009). Esa cantidad contrasta con las percepciones que recibe un policía de la capital del estado de Chihuahua, ubicado como la entidad más insegura del país. Según el Índice de Seguridad y Violencia 2010 México Evalúa, en Ciudad Juárez, el salario mensual de un uniformado ronda entre 9 mil y 11 mil pesos al mes (Saldaña, 2011).

Esta rápida promoción de jóvenes dentro de los cárteles se explica por dos factores. Primero, el narcotráfico es un negocio en expansión que requiere de un rápido reclutamiento como cualquier otra estructura organizacional en crecimiento. En segundo lugar, como resultado del alto número de miembros de los cárteles de la droga abatidos

o detenidos, éstos necesitan constantemente de nuevos reclutas para tomar el lugar de aquellos que han fallecido o han sido encarcelados. Es importante señalar que a pesar de los riesgos a los que los traficantes se exponen debido a la lucha entre cárteles rivales y las sentencias punitivas a las que se exponen por parte de la aplicación de la ley y las acciones del gobierno, esto no ha evitado que los jóvenes se sigan sumando a las filas de las organizaciones criminales.

#### *6.6 Programas de prevención y tratamiento de adicciones en México*

Los programas de prevención deben operar con una concepción fundamentada respecto al origen del consumo de estupefacientes. Dada la complejidad de condiciones que promueven el consumo abusivo de drogas, la prevención debe apuntar a acciones tanto del gobierno como de la comunidad que ayuden a revertirlas. La prevención puede incluso habilitar a los individuos para manejar la relación con las drogas puesto que habitamos un mundo con una creciente demanda y oferta de las mismas, tanto legales como ilegales. En este marco la prevención debe no sólo alertar en contra de los peligros de las drogas, sino también habilitar a quienes consumen estas sustancias así como a los que los rodean a tomar acciones frente a ellas.

Esta noción implica una serie de preceptos, entre los cuales destacan habilitar al usuario que no es capaz de manejar su relación con las drogas, para reconozca la necesidad de abstinencia y pueda generar la capacidad y libertad para hacerlo; habilitar al usuario para que reconozca cuando ha generado una dependencia y sea capaz de recurrir oportunamente a la rehabilitación y tratamiento; y habilitar a terceros que puedan prestar apoyo o contención, en caso de formar parte del grupo cercano en que socializa el consumidor y evitar que pueda provocar daños a terceros.

Por otra parte, la prevención debe promover espacios de reflexión y conversación ciudadanas, lo cual puede tener un impacto que trasciende el tema específico de las drogas. La apertura del tema a la conversación ciudadana es una buena oportunidad para estimular tanto la tolerancia cultural y moral, como las virtudes de la democracia cuando se trata de abrir el espacio público a diversas voces a favor y en contra.

Como se mencionó anteriormente, la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 reveló un incremento sustancial en el consumo de drogas ilícitas entre las personas de 12 a 65 años de edad, de los cuales poco más de 4 millones eran dependientes. Para



hacer frente al problema y en un intento por disminuir la demanda de drogas entre la población, la administración del Presidente Calderón lanzó el Programa de Acción Específico de Prevención y Tratamiento de las Adicciones como política pública para asignada a este problema de salud, el cual está basado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Su propósito estratégico consiste en disminuir en la población de 12 a 17 años de edad, un 10% de la prevalencia de consumo por primera vez de drogas ilícitas (Prevención y Tratamiento de las Adicciones Actualización 2011-2012, p. 18).

Anteriormente, la demanda de servicios para la atención de las adicciones era tratada principalmente por instituciones de la sociedad civil y grupos de ayuda mutua, así como por algunas instituciones del Sistema Nacional de Salud, aunque no existía una coordinación que optimizara sus recursos. Por otra parte, la infraestructura instalada tenía limitaciones para atender la demanda de servicios preventivos en zonas específicas o de alto riesgo, como es el caso de las fronteras, las ciudades con actividad turística o los municipios con alto índice delictivo.

El gobierno federal impulsó la creación de una red en el país de servicios preventivos, para brindar información, orientación y tratamiento en lugares estratégicos del país. Esta red actualmente está integrada por 323 Centros Nueva Vida, los cuales realizan acciones de información y sensibilización sobre el impacto en el uso de drogas, pruebas de tamizaje para la detección oportuna de casos, intervenciones y tratamientos breves para jóvenes con factores de riesgo o consumidores experimentales así como prevención de recaídas (Prevención y Tratamiento de las Adicciones Actualización 2011-2012, p. 22). La Red Nacional de Centros Nueva Vida constituye el punto de partida para coordinar los servicios para la atención integral de las adicciones en todo el país.



Cuadro 4. Articulación de acciones preventivas y de tratamiento de la Red Nacional de Centros Nueva Vida (Programa de Acción Específico, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, Actualización 2011-2012, p. 23)

La prevención es una de las políticas más efectivas en términos de costo-beneficio en la formación de individuos sanos y fuertes y resistentes ante la presión para consumir drogas. A diferencia del aspecto laberíntico mencionado anteriormente en lo que se refiere a las metas de México en su guerra contra las drogas debido a que se encuentran dispersas en varios planes de las instituciones responsables de preservar el Estado de Derecho, el plan desarrollado en materia de prevención se encuentra claramente estructurada, con metas e indicadores claros de los avances para su alcance, así como lineamientos específicos de participación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, el gobierno del Presidente Calderón ha enfatizado la confrontación directa en la lucha contra las drogas, descuidando el aspecto de la prevención y rehabilitación. La prueba más clara de este sesgo es que los recursos aplicados en programas contra las adicciones ascienden a 4 mil 572 millones de pesos en lo que va de la presente administración (Prevención y Tratamiento de las Adicciones Actualización 2011-2012, p. 21). Un monto muy inferior al destinado al ramo de seguridad y la lucha directa contra los cárteles. Destacan además las masacres que han tenido lugar en los centros de rehabilitación, principalmente en ciudades fronterizas, las cuales las autoridades nacionales aluden al control que algunos cárteles ejercen sobre

estas clínicas para beneficio propio (Rodríguez, 2010). Este fenómeno resalta la necesidad del gobierno de encarar los males sociales en su estrategia de manera simultánea y con el mismo énfasis con el que está llevando la confrontación directa contra el crimen organizado. El continuar ignorando a los sectores menos favorecidos de la sociedad y el incremento de las diferencias socioeconómicas entre los distintos sectores de la población es lo mismo que ignorar la raíz que da origen al problema del narcotráfico en México.

Esto no quiere decir que el enfoque de la lucha contra el narcotráfico deba dar un giro y ser tratado como un asunto exclusivamente de salud pública, como ocurre en Portugal, país europeo que se enfrentó a un serio problema de consumo de drogas en la década de los ochenta y cuyos esfuerzos (bajo el enfoque de reducción de la oferta) únicamente empeoraron la situación. Para 1999, poco más del 1% de la población tenía un problema de adicción y Portugal reportaba el mayor número de muertes relacionadas con las drogas en la Unión Europea.

En 2001, el gobierno de Portugal tomó un giro sorpresivo al aprobar una ley que convertía al país en el primero en despenalizar por completo las drogas para uso personal. La gente que es sorprendida con dosis para no más de diez días de marihuana, cocaína, heroína o anfetaminas, no es arrestada ni enviada a prisión. Los traficantes por otra parte, son sentenciados o multados, pero durante la última década, Portugal ha tratado el abuso de las drogas exclusivamente como un asunto de salud pública. Ello no quiere decir que las drogas sean legales en Portugal. Los consumidores de drogas son presentados ante un cuerpo administrativo llamado Comisión de Disuasión, cuyo panel tiene tres opciones: recomendar tratamiento, cargar una pequeña multa o no hacer nada (Greenwald, 2009, p. 4). En muchos aspectos la ley parece haber funcionado, pues el consumo de drogas, particularmente entre los jóvenes, ha disminuido, el número de personas buscando tratamiento médico se ha incrementado y la tasa de muertes relacionadas con las drogas ha caído (Specter, 2011).

Sin embargo, son muchas las particularidades que rodean a Portugal, pues se desconoce realmente hasta qué punto la política del gobierno, es decir, eliminar la persecución, generó un incentivo para un cambio de comportamiento de los consumidores de drogas. Para el caso mexicano, una emulación de esta acción no augura un resultado similar debido a tres factores: primero, el mal uso de las

prescripciones médicas es un problema de salud pública aún mayor que la venta de narcóticos entre la población; segundo, Portugal cuenta con una larga tradición con el modelo de estado de bienestar que le permitió tomar el asunto de las drogas como un asunto exclusivo de salud pública, sin mencionar que su población es apenas de poco más de diez millones de personas, elementos que no son comparables en México y; finalmente, el mayor problema es la presencia al norte del país del mayor consumidor de drogas en el mundo, Estados Unidos, cuya sola presencia representa el incentivo más importante para que independientemente del tamaño del mercado de drogas mexicano y la atención médica que se brinde a sus consumidores, los traficantes continúen buscando establecer rutas de tránsito para satisfacer la demanda norteamericana debido a la ganancia económica que ello genera, razón por la cual el consumo de drogas en México se mantendrá producto de un efecto derrame.

No obstante, la lección de Portugal no puede descartarse por completo, sino que debe servir como ejemplo para una acción conjunta de parte de México y Estados Unidos para atender el asunto del narcotráfico más allá de confrontación directa con los cárteles, pues si se mantienen las acciones unilaterales por ambos países para enfrentar el problema, éste simplemente subsistirá y continuará adaptándose a los cambios, como lo ha hecho durante el pasado siglo.

#### *6.7 La debilidad de las instituciones de seguridad pública*

Dada la estrategia del gobierno del desmantelamiento de cárteles, así como de la limitante del número de efectivos con que cuentan las Fuerzas Armadas y federales, éstas eventualmente se irán retirando de los estados y municipios donde los cárteles dejen de representar una amenaza a la seguridad nacional para concentrar sus esfuerzos en otras localidades. El problema que implica retiro de las fuerzas federales es que podría propiciar el aumento de las actividades delictivas del fuero común debido a la debilidad de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública y de procuración de justicia (Guerrero, 2011).

La dispersión de la violencia es resultado de la fragmentación de las organizaciones criminales a raíz de las acciones emprendidas por el gobierno para desmantelaras, así como por la alta inestabilidad de sus liderazgos. Por ello, la agresiva política de detención y abatimiento de capos del gobierno federal ha generado un aumento en las fracturas y escisiones de facciones que antes formaban parte de un solo

cártel. Aunque muchas de estas nuevas pequeñas organizaciones han perdido la capacidad para seguir participando en el tráfico internacional de drogas, su experiencia y su capacidad para ejercer la violencia les ha permitido continuar sus actividades enfocándose en delitos del fuero común.

2006	2007-2009	2010
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
		Cártel del Pacífico Sur
	Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel Independiente de Acapulco
		Cártel de <i>La Barbie</i>
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Facción de <i>El Teo</i>	Facción de <i>El Teo</i>
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo
		Los Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia
		Cártel de Jalisco-Nueva Generación
<b>Total: 6</b>	<b>Total: 8</b>	<b>Total: 12</b>

Cuadro 5. Número de cárteles en México (2006-2010). Guerrero Gutiérrez, Eduardo (1 de junio de 2011). *La raíz de la violencia*. Nexos.

Ante el acoso del gobierno, la fragmentación de los cárteles se aceleró considerablemente, sin mencionar además que estas organizaciones regionales conviven con un número creciente de organizaciones criminales locales, el cual se evidencia por la difusión que realizan de mensajes a través de diversos medios para enviar mensajes a sus rivales o a las autoridades.

Frente a esta situación, las guerras entre cárteles ya no se limitan a puntos estratégicos para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos como Ciudad Juárez o Tijuana. En todas las localidades en las que la delincuencia organizada ha encontrado condiciones idóneas para asentarse (principalmente aquellas con gobiernos locales débiles), y en los que no existe un predominio claro de un solo cártel, las organizaciones

pequeñas actualmente se están disputando el control de una gran variedad de negocios ilícitos. Estas pequeñas organizaciones producto de las escisiones dentro de los grandes cárteles fueron el principal factor del aumento y la dispersión geográfica de la violencia a lo largo de 2010 (Guerrero, 2011).

La principal consecuencia de esta dispersión geográfica de la violencia es que el combate a la delincuencia organizada pasará a ser un problema de estados y municipios, pues las Fuerzas Armadas y la policía federal no tienen la capacidad para desplegarse y desempeñar actividades de seguridad pública en todo el territorio mexicano ya que sus recursos y capacidades son limitados. Eventualmente, estas pequeñas organizaciones criminales dejarán de ser objetivos del gobierno federal pues las Fuerzas Armadas y la policía federal se concentrarán únicamente en perseguir y dismantelar a las organizaciones mayores, que son las que representan una amenaza a la seguridad nacional (Guerrero, 2011).

Otro problema que el gobierno mexicano enfrenta en su lucha contra los cárteles de la droga es la falta de información acerca de sus operaciones debido a un mal desempeño de los servicios de inteligencia, pero ello también revela la falta de confianza de los ciudadanos en las autoridades, lo cual es aun más significativo. En un intento por superar esta constante falta de información, las autoridades mexicanas lanzaron una campaña de recompensas buscando la colaboración ciudadana en la identificación y denuncia de los narcotraficantes más buscados (González, 2009). Sin embargo, esta campaña de recompensas no ha sido tan efectiva como las autoridades hubieran querido. Esta falla se debe en parte a que los cárteles han construido redes de monitoreo y control sobre las comunidades donde operan. En general, los habitantes de dichas comunidades no están dispuestos a cooperar con el gobierno contra los cárteles debido al temor, pues los narcotraficantes se han forjado una reputación al cumplir usualmente sus amenazas. Prueba de ello es que entre las víctimas de la lucha contra el narcotráfico figuran autoridades gubernamentales, alcaldes, policías, periodistas y miembros de cárteles rivales. Por si fuera poco, existe la sensación en las ciudades y pueblos donde los cárteles operan que éstos lo controlan todo, lo cual aunado a las atrocidades que cometen, refuerza la decisión de las personas de no apoyar a las autoridades (Castillo, 2009).

En contraste con la reputación de los cárteles, la policía así como las instituciones gubernamentales gozan de una muy baja credibilidad debido a su pobre desempeño y corrupción. Ello se debe a que en México, el 94% de los crímenes cometidos son de fuero común. Sin embargo, sólo 21% de las víctimas reportan estos delitos (Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, p. 17). Por si fuera poco, hay que señalar el pobre desempeño de la policía en su labor, por ejemplo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sólo resuelve 1 de cada 10 casos que se reportan (Cruz, 2009).

Este pobre nivel de desempeño de la seguridad pública es el resultado de años de atraso no sólo para modernizar a la policía, sino al sistema legal entero en México, lo cual ha degenerado en una falta de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal. Ante este panorama, las fuerzas de seguridad se ven acosadas por los políticos que los conducen y les exigen eficiencia; por la población, que exige el fin de la corrupción, y por los cárteles, que buscan que trabajen para ellos (Benítez, 2009, p. 179). Esto explica por qué las Fuerzas Armadas, una de las instituciones que goza de mayor confianza en México, conducen cada vez más cuerpos policiales estatales, sin que ello haya demostrado una mayor eficiencia en la reducción del delito.

La dispersión de las fuerzas de seguridad es clara. Existen alrededor de dos mil corporaciones policiales, las cuales cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento. Ello ha tenido como consecuencia diferencias en la calidad del desempeño de la función policial, dificultando el cumplimiento coordinado de la misma. Por otra parte, más de cuatrocientos municipios no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que el 90% de los que sí lo tienen disponen de menos de cien elementos. La falta de estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, aunada al reducido número de integrantes en las instituciones municipales las han vuelto proclives a la cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado (Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República, 2010).

En el actual contexto de fragmentación criminal, impedidas de participar en el mercado de exportación de drogas, las nuevas y pequeñas organizaciones criminales buscarán incursionar en diferentes ilícitos a nivel estatal y municipal. Este factor, junto con la incapacidad de las policías estatales y municipales, podría contribuir a que varios

estados del país experimenten una severa crisis de seguridad pública poco relacionada con el narcotráfico y más con delitos de menor agravio. El siguiente cuadro da una muestra de lo grave que es la crisis de las instituciones policiales en los estados del país.

Entidad federativa	Policía estatal y municipal			Policía estatal y municipal por cada mil habitantes	Déficit o superávit policial de acuerdo con el estándar de la ONU (2.8 por cada mil habitantes)
	2009	2010	Variación porcentual		
Aguascalientes	2,632	2,768	5.2	2.4	-478
Baja California	6,975	7,351	5.4	2.3	-1,757
Baja California Sur	2,020	2,645	30.9	4.6	1,023
Campeche	1,859	1,768	-3.9	2.2	-469
Coahuila	4,705	4,376	-7.0	1.6	-3,059
Colima	1,757	2,035	15.8	3.3	331
Chiapas	11,688	11,625	-0.5	2.6	-1,124
Chihuahua	5,699	8,435	48.0	2.5	-1,147
Distrito Federal	80,803	83,973	3.9	9.5	59,202
Durango	2,850	2,948	3.4	1.9	-1,408
Guanajuato	10,035	10,531	4.9	2.1	-3,657
Guerrero	9,280	12,978	39.8	4.1	4,202
Hidalgo	6,206	6,206	0.0	2.6	-608
Jalisco	18,866	19,422	2.9	2.7	-376
México	58,017	59,831	3.1	4.0	17,742
Michoacán	8,294	9,230	11.3	2.3	-1,828
Morelos	5,201	5,389	3.6	3.2	664
Nayarit	1,876	2,211	17.9	2.3	-510
Nuevo León	10,127	10,073	-0.5	2.2	-2,533
Oaxaca	10,697	10,697	0.0	3.0	761
Puebla	13,170	13,172	0.0	2.3	-2,803
Querétaro	3,077	3,077	0.0	1.8	-1,826
Quintana Roo	3,827	4,588	19.9	3.4	775
San Luis Potosí	7,122	7,112	-0.1	2.8	125
Sinaloa	7,447	7,447	0.0	2.8	10
Sonora	5,496	5,329	-3.0	2.1	-1,762
Tabasco	9,180	8,127	-11.5	3.9	2,357
Tamaulipas	7,241	7,045	-2.7	2.2	-2,000
Tlaxcala	3,411	3,783	10.9	3.3	564
Veracruz	17,739	17,564	-1.0	2.4	-2,862



<b>Yucatán</b>	6,540	6,540	0.0	3.4	1,092
<b>Zacatecas</b>	2,637	2,839	7.7	2.1	-1,019

Cuadro 6. Evolución de fuerzas policiales en los estados. Guerrero Gutiérrez, Eduardo  
(1 de junio de 2011). *La raíz de la violencia*. Nexos.

19 de las 32 entidades federativas están por debajo del requerimiento mínimo de presencia policial establecido por Naciones Unidas. De 2009 a 2010 solamente Guerrero, Chihuahua, Baja California Sur y Quintana Roo aumentaron significativamente el número de sus efectivos policiales, mientras que estados como Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Veracruz; entidades altamente vulnerables debido a la presencia violenta del crimen organizado, mantienen un déficit de elementos policiales (Guerrero, 2011). No obstante, tener el número adecuado de elementos de seguridad es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar el combate al crimen organizado y reducir la violencia, pues se deben tener en cuenta otras variables que influyen en la eficacia de los cuerpos militares y policiales, como son los niveles de corrupción, calidad de entrenamiento y equipamiento, entre otros, aunque esta información da una idea de la situación que presentan las instituciones policiales estatales.

Reducir el número de cuerpos policiales a sólo 32 mediante mandos únicos estatales podría revertir estas deficiencias, al facilitar no sólo su coordinación institucional, sino también la homogenización de estándares de capacitación, procedimiento y equipamiento. La unificación de mandos facilitaría además la implementación de estas mejoras en la estructura y operación de las policías en el combate al crimen organizado y en particular, al narcotráfico. La clave consiste en lograr mayor profesionalidad y honestidad en las instituciones policíacas, para así generar incluso la participación activa de la ciudadanía. Este último aspecto va relacionado con otra consecuencia de la dispersión geográfica de la violencia. Ya que las autoridades estatales y municipales serán eventualmente las principales responsables de hacer frente al desafío que supone la dispersión de la violencia, la creciente demanda social podría ejercer la presión política necesaria para propiciar avances efectivos en la profesionalización de las instituciones locales de seguridad y de procuración de justicia.

Aunque las instituciones federales no son inmunes a la infiltración o corrupción por parte de los cárteles, han logrado mejorar su desempeño y mecanismos de reclutamiento, gracias a lo cual han ido recuperando lentamente la confianza de la sociedad en los últimos años. Sin embargo, en la lucha contra la droga, las policías

estatales y municipales han demostrado estar muy lejos de ser fuerzas confiables, y esto es particularmente cierto en las zonas más pobres del país. La ineffectividad de estas autoridades ha tenido un impacto negativo importante en la actual campaña contra los cárteles, ya que en un conflicto de alcance internacional pero que tiene un origen local, las instituciones policíacas de esas localidades son las entidades que deberían tener un rol más activo, dirigiendo incluso la lucha en las calles siendo apoyadas por el gobierno federal. Lo que ha sucedido es exactamente lo contrario, pues las policías estatales y municipales se han convertido en un enemigo más del gobierno federal en su campaña contra las drogas (Gómez, 2009). No obstante, debe reconocerse que un departamento de policía en una comunidad rural cuyos elementos están mal equipados, sin la capacitación adecuada y con un salario bajo, rara vez tiene espacio para maniobrar cuando sus elementos son abordados o amenazados por un cártel.

#### *6.8 Conclusión*

Los resultados dudosos logrados por el enfoque de reducción de la oferta son una señal clara de que la actual política antidrogas en México ha llegado a sus límites y debe ser revisada. El gobierno mexicano debe reconocer que la respuesta correcta a este problema se encuentra más allá de un asalto frontal contra la producción y tráfico de drogas, por lo que debe replantear su estrategia enfocándose a reducir el daño, comenzado por los niveles de violencia. Los esfuerzos de las autoridades mexicanas contra los cárteles no pueden tener éxito a menos que se ataquen las raíces sociales que son el origen del narcotráfico, pues sólo así comenzarán a obtenerse verdaderos resultados y quizás ello permita hablar de una verdadera victoria en la guerra contra las drogas.

#### **7. Hacia un cambio de estrategia**

El gobierno mexicano ha estado luchando contra el narcotráfico utilizando el mismo esquema de reducción de la oferta prácticamente durante un siglo al enfocarse en combatir a los cárteles de droga, prestando poca atención a los aspectos socioeconómicos que son el origen del problema. El contexto actual de la situación está marcado por el aumento progresivo de la violencia asociada al narcotráfico y su dispersión por el territorio nacional. Dado que el gobierno cuenta con capacidades y recursos limitados debe actuar en base a prioridades, siendo la más importante el reducir los niveles de violencia relacionados con el narcotráfico, los cuales corren el riesgo de

seguir aumentando durante los próximos años. Para lograrlo, se requiere un cambio de la actual estrategia punitiva a una de carácter disuasivo implementada por los tres niveles de gobierno. A continuación se enumeran las distintas alternativas de política pública generadas a través de esta investigación.

### *7.1. La lucha contra el narcotráfico no sufre modificación alguna*

La diversificación de las actividades de los cárteles de droga mexicanos ha intensificado las acciones del gobierno para combatirlos. Los cárteles actualmente ya no se limitan únicamente a la venta de narcóticos en los Estados Unidos, sino que han adoptado la extorsión, el secuestro, el tráfico de armas y de personas como actividades complementarias, por lo que hoy más que nunca se hace necesaria la acción del gobierno en su contra. La continuación inmutable de la estrategia empleada por el gobierno del Presidente Calderón lo evidencia mediante el empleo de las Fuerzas Armadas y la policía federal en la lucha contra el crimen organizado, enfocada a detenciones y decomisos.

Es factible que la actual estrategia contra el narcotráfico se mantenga sin cambio alguno hasta el final del último año del gobierno de Felipe Calderón en aras del proceso electoral que se avecina, del cual es probable que surjan severas críticas y alternativas por parte de los candidatos presidenciales argumentando ser capaces de cambiar radicalmente la situación bajo un intento por ganar capital político. Sin embargo, es tal la realidad de la situación que, independientemente del partido al que pertenezca el próximo Presidente de México, tendrá muy pocas opciones y probablemente no tenga más remedio que seguir las políticas de Calderón y continuar la lucha contra los cárteles.

### *7.2 Adopción de una estrategia disuasiva*

La estrategia punitiva empleada actualmente por el gobierno mexicano comienza a mostrar claros signos de agotamiento, pues ésta se enfoca en castigar al mayor número de organizaciones criminales mediante la detención o el abatimiento de sus miembros de forma indiscriminada, sin tomar en cuenta las consecuencias que estas acciones tendrán en la distribución de poder e influencia de las organizaciones criminales (como su fragmentación en otras más pequeñas) y por lo tanto, de los niveles de violencia que su reacomodo provocará. Esta estrategia orientada hacia la confrontación incita a que las organizaciones criminales respondan aumentando su poder de fuego y lo utilicen

para enfrentar tanto al gobierno como a organizaciones rivales que surgen debido a la fragmentación de otras más grandes.

Por lo tanto, los criminales no tienen incentivo alguno para disminuir el empleo de la violencia. Al contrario, la violencia desatada por el crimen organizado a raíz de las acciones del gobierno para combatirlo ha aumentado e incluso se ha dispersado en diversos puntos del país, al grado de que es válido determinar que la estrategia empleada por el gobierno ha provocado, de forma paradójica a sus objetivos, una disminución de la seguridad e incluso de la libertad de tránsito en varias estados de México.

Ante esta situación es necesario replantear la estrategia del gobierno y enfocarla a la disminución de la violencia, pues sólo a través de una reducción drástica del número de homicidios relacionados con el narcotráfico es como puede apreciarse un verdadero éxito de las acciones del gobierno en su lucha contra este fenómeno, lo cual a la fecha no ha sucedido. Un cambio hacia una estrategia disuasiva puede ser la solución que se necesita, pues a diferencia de su contraparte punitiva, ésta tiene por objetivo desincentivar las acciones violentas de las organizaciones criminales al perseguir sistemáticamente a las que mayor uso hacen de la fuerza para así disuadir a las demás so pena de ser el blanco de todos los recursos y capacidades de las que dispone el Estado.

Como se mencionó anteriormente según los principios enumerados por Mark Kleiman, ello se logra concentrando los recursos y esfuerzos del gobierno en los puntos que más lastiman a la sociedad, administrándolos mediante el establecimiento claro de objetivos junto al empleo del sistema judicial para aplicar castigos certeros y rápidos en lugar de severos para que sus efectos resulten más contundentes, pues la idea alrededor de la cual gira la estrategia disuasiva y de reducción de daños consiste en asociar las acciones y castigos del gobierno con el comportamiento criminal bajo la forma de una amenaza permanente contra las organizaciones criminales, las cuales siempre deben temer a que las fuerzas de seguridad ejerzan acciones en su contra.

La trascendencia que se le ha otorgado al combate al crimen organizado elimina la limitante de la utilización de recursos financieros para este propósito, por lo que podría considerarse esta alternativa mediante su experimentación aplicándola en alguno de los puntos con mayores índices de homicidios en el país y dirigido específicamente contra las organizaciones criminales más violentas. El incentivo político que ofrece esta

alternativa es grande y deseable en vista de que experiencias similares enfocadas a la disminución de la violencia mediante prácticas disuasivas en otras partes del mundo como lo han sido Boston, Medellín y Río de Janeiro han tenido éxito. Sin embargo, dado que la consolidación del Estado de Derecho en México no se ha logrado, el mayor obstáculo para que se logre el giro hacia una estrategia disuasiva dependerá del desempeño del sistema judicial, el cual, desafortunadamente presenta severas deficiencias.

### *7.3 Despenalización*

Otro aspecto importante a considerar en vista de las enormes ganancias obtenidas por los cárteles gracias al narcotráfico independientemente de las acciones del gobierno bajo su enfoque de reducción de la oferta consiste en reevaluar la utilidad de la prohibición de las drogas, pues la estrategia punitiva actual enfocada a enfrentar por igual a todo el crimen organizado ha hecho que las autoridades pierdan de vista cuál es el sentido de una política antidrogas, cuando la principal preocupación del gobierno debe ser reducir los efectos nocivos que las drogas tienen sobre la sociedad, específicamente la violencia asociada a ellas y su progresivo incremento.

Una de las principales cuestiones que a menudo se plantean en las discusiones sobre narcotráfico es si esta actividad y sus efectos negativos existirían si algunas drogas no estuvieran prohibidas. Luego de décadas de resultados limitados en su lucha contra las drogas, varios países están tratando de encontrar un balance óptimo entre prohibición, despenalización y regulación de las mismas (The Economist, 2009). Portugal es el caso más extremo al haber despenalizado por completo el uso de las drogas para consumo personal y adoptar por completo estrategias de reducción de daños que se enfocan en los aspectos sociales del problema de las drogas, al considerarlo materia exclusiva de salud pública.

México no es la excepción. En 2009 se aprobó la llamada Ley contra el narcomenudeo, la cual se trata más bien de una serie de reformas a la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales referentes al comercio, posesión y suministro de ciertas cantidades de las drogas de mayor consumo en México. Algunos de sus aspectos más importantes son que distingue a consumidores de traficantes, los consumidores que sean sorprendidos hasta en dos ocasiones en posesión de cantidades de drogas menores a las establecidas no serán

sancionados penalmente, sino que serán recomendados para someterse a tratamiento, mientras que quienes reincidan una tercera vez estarán obligados a recibirlo. Finalmente, los consumidores sorprendidos con cantidades superiores a las establecidas serán penalizados con un mínimo de 10 meses de prisión, incluso cuando se pruebe que no era para su venta o suministro (Zamudio, 2011, p. 4).

De acuerdo al artículo 479 de esta Ley se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxianfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Cuadro 7. Orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato. Ley General de Salud, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Antes de la entrada en vigor de esta ley, la persecución e impartición de justicia por delitos contra la salud eran responsabilidad exclusiva de las instituciones federales, sin embargo, los responsables tras su aprobación son los sistemas de administración de justicia locales, algo natural en vista de las capacidades limitadas de las fuerzas federales y la necesidad de que los distintos niveles de gobierno sean capaz de actuar de manera coordinada y cooperativa en la materia.

Cabe destacar que el antecedente directo de esta Ley contra el narcomenudeo se encuentra en un decreto impulsado por el Presidente Fox en 2003, en el que se proponía la modificación de las leyes en materia de narcóticos por motivos similares. Sin embargo, tras haber sido aprobado por ambas cámaras en el 2006, la ley fue vetada por el propio Presidente tras recibir presiones de Washington (Suverza et al., 2006). La aprobación de esta ley en México y la ausencia de oposición a esta acción por parte del gobierno norteamericano ponen en evidencia que ni siquiera Estados Unidos es inmune

a esta tendencia para encontrar una mejor forma de atender el asunto del narcotráfico. De hecho la administración del Presidente Obama declaró como nulo el concepto de “guerra contra las drogas” y está comenzando a prestar mayor atención al aspecto de la demanda de las drogas, sugiriendo a otros países como México a hacer lo mismo (Brooks, 2009).

A raíz de la aprobación de la Ley contra el narcomenudeo se ha sugerido que el gobierno vaya más allá y regule la marihuana de la misma manera que lo hace con el alcohol y el tabaco en un intento por reducir las ganancias obtenidas por el narcotráfico en México y alejar a sus consumidores de las redes criminales, pues la marihuana no sólo es la menos dañina de todas las drogas ilegales, sino que removerla del negocio del narcotráfico generaría un gran impacto sobre las finanzas de los cárteles y reduciría sus ganancias por lo menos en un 30% (Kilmer, et al., p. 33). Por otra parte, con la regulación de la marihuana las autoridades mexicanas contarían con más elementos para enfocarse en las organizaciones criminales y cárteles más violentos a fin de emprender acciones disuasivas destinadas a disminuir la violencia, pues no habría necesidad de realizar operaciones para erradicar plantaciones de marihuana, las cuales ocupan amplios recursos de las Fuerzas Armadas para llevarse a cabo. Esto en consecuencia restituiría a su vez la fuente de trabajo de todos aquellos agricultores que cultivan marihuana para subsistir mas no están involucrados en otras actividades criminales más severas como homicidios, disminuyendo así las externalidades negativas socioeconómicas que el gobierno genera debido a la aplicación de la ley.

Es claro que la regulación de la marihuana no es la solución del problema del narcotráfico en México, sin embargo, las discusiones acerca de la conveniencia de esta acción están tomando lugar alrededor del mundo, por lo que es evidente que no es una iniciativa que quedará obsoleta o fuera de toda discusión. A lo largo del último siglo se ha arraigado la noción negativa asociada con las drogas y que la mejor forma de lidiar con el tráfico de éstas es a través de su prohibición. Ejemplo de ello fue que cuando la Ley contra el narcomenudeo se aprobó, la sociedad se dividió entre aquellos que la vieron como una iniciativa positiva y aquellos que la consideraron un gran error cometido por el gobierno mexicano.

Como se ha mencionado anteriormente, existe evidencia para concluir que el actual enfoque de reducción de la oferta contra las drogas ha llegado a sus límites. Si el

gobierno mexicano desea reducir el poder económico de los cárteles y su margen de maniobra, así como disminuir el daño generado por la aplicación de la ley en comunidades rurales, la regularización de la marihuana es una opción que vale la pena considerar. A fin de reducir los costos políticos de intentarlo, el gobierno mexicano podría impulsar debates públicos en torno a la regularización de la marihuana e incluso realizar una encuesta o plebiscito sobre el tema. Aún si la mayoría de la población votara en contra de la regularización de la marihuana, el plebiscito reavivaría la campaña contra las drogas y se convertiría en un punto de inflexión para lo que debe ser un debate permanente, pues sólo así se puede esperar alguna clase de avance hacia una estrategia integrada contra las drogas.

La Ley contra el narcomenudeo sentó el precedente legal para lograr la despenalización. Sólo se quiere de la voluntad política para hacerlo, sin embargo, es probable que dicho debate (si es que se llega a abordar) no se plantee sino hasta después del proceso electoral que se avecina, pues difícilmente nadie se arriesgaría a disminuir su capital político al tocar un tema al que se le ha arraigado una concepción negativa en la sociedad, especialmente tras años de que el presente gobierno haya librado una “guerra” contra las drogas. La adopción de esta alternativa, en caso de darse y debido a su naturaleza, deberá hacerse de manera gradual.

#### *7.4 Mandos Únicos Estatales*

La función coordinadora del gobierno federal en materia de seguridad ha sido débil debido a su incapacidad de erigirse como el eje principal que logre alinear los intereses de los gobiernos estatales. Los reductos del régimen del presidencialismo y los enclaves autoritarios constituyen fuertes impedimentos para una reforma de fondo, y la capacidad de coordinación solo es efectiva en la etapa de convocatoria de las partes. El eslabón más débil de esta cadena se presenta en la realización de acuerdos y en la asignación de responsabilidades debido a que el Ejecutivo ha sido incapaz de atar recursos a resultados ya que los poderes fácticos han pasado a ser de los gobernadores con intereses muy particulares, los cuales se resisten a desarticular un esquema que les ha favorecido.

De ello deriva la necesidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública para hacer frente a los delitos de fuero común, con el propósito de avanzar en la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno, en el marco de la XXVIII sesión del



Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 3 de junio de 2010, se aprobó la propuesta del Ejecutivo Federal de impulsar un Nuevo Modelo Policial basado en 32 policías estatales con un mando único y confiable con la intención de reforzar la coordinación y mejorar los resultados en la lucha contra el crimen organizado (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Cuarto Informe de Ejecución 2010). La finalidad es que existan únicamente 32 policías estatales dirigidas a combatir delitos del fuero común (que son cerca del 90% de los crímenes cometidos en el país) y una policía federal con facultades en delitos del orden federal como narcotráfico y crimen organizado, las cuales serían más fáciles de coordinar, capacitar y evaluar.

El proceso implica una depuración de los elementos de las fuerzas de seguridad estatales a través de la creación de una Policía Estatal Acreditada, la cual pretende formar una policía más confiable y más profesional al contar con una capacitación inicial y continúa para todos sus integrantes y el uso de tecnologías de última generación en equipo de protección, armamento y transporte. El objetivo del modelo consiste en fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un Nuevo Modelo Policial (Estados Unidos Mexicanos Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011). Para ello, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 incluye la cantidad de 2 mil 400 millones de pesos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, los cuales se otorgarán a aquellas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Gobernación (Estados Unidos Mexicanos Policía Estatal Acreditada, 2011).

Es evidente que ante la ambición de este programa, la depuración de los cuerpos policiales así como la adecuada capacitación y profesionalización de los elementos que conformarían los nuevos mandos únicos estatales requieren plazos que van del mediano al largo plazo. Sin embargo, los avances constantes son necesarios a modo de indicador para señalar el progreso del Nuevo Modelo Policial, como puso de manifiesto la reunión del 31 de octubre de 2012 en la que se confrontaron el Presidente Calderón y diversos

gobernadores por considerar éstos imposible depurar la mitad de sus policías en mayo de 2012, tras escuchar recriminaciones del mandatario federal sobre la lentitud de estos procesos y la consecuente prolongación del apoyo de las fuerzas federales, remarcando que es obligatorio concluir este proceso en 2013 (Herrera y Urrutia, 2011).

De la misma manera, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública informó que hasta la fecha sólo 11 estados de 32 han cumplido con los requisitos para la entrega de los primeros 30 millones de pesos del Subsidio para la Policía Estatal Acreditada (SPA). Los estados que cumplieron con los acuerdos son Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Veracruz, que en conjunto recibirán los primeros 330 millones de pesos de los 2 mil 400 aprobados para este subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (Morales, 2011).

Ante la lentitud con la que se están dando los avances de esta iniciativa, es necesario que se convierta en una prioridad en materia de seguridad de las esferas de gobierno federal y estatal, pues a través del Nuevo Modelo Policial se permitiría la tan necesaria modernización del sistema de seguridad pública que se ha postergado innecesariamente y permitiría la homogenización de estándares de capacitación, procedimiento y equipamiento de las fuerzas policíacas para atender delitos. La unificación de mandos facilitaría además a las fuerzas federales el poder enfocar la mayor parte de sus recursos en el combate al narcotráfico y crimen organizado, que son los delitos que le competen.

En vista de la dispersión geográfica de la violencia provocada por la fragmentación de las organizaciones criminales, la profesionalización de las instituciones policíacas es una necesidad, ya que las autoridades estatales y municipales serán eventualmente las principales responsables de hacer frente a un desafío poco relacionado con el narcotráfico y más con delitos de menor agravio debido a las capacidades limitadas de las numerosas, pero pequeñas organizaciones criminales producto de las acciones del gobierno federal en contra del crimen organizado.

Este es un proceso que actualmente ya está en marcha, pero cuya velocidad de adopción parece obedecer más a razones políticas que de seguridad. La presión social ejercida por movimientos ciudadanos como el dirigido por Javier Sicilia que exigen seguridad podría ser el catalizador que logre acelerar este proceso. Sin embargo, su

adopción depende en gran parte de la agenda de los gobiernos estatales y mientras estos no le otorguen prioridad, la unificación policiaca continuará sufriendo demoras.

#### *7.5 Asignación de mayor presupuesto a la prevención*

Finalmente, en materia de prevención del uso de drogas, la recomendación consiste en invertir una mayor proporción de los recursos destinados a seguridad en programas de salud pública, pues mientras mayor sean las capacidades con que se cuenten orientadas a la reducción de la demanda y tratamiento de adicciones, menor será la necesidad de invertir en represión. Es probable que esto no se logre en lo que queda de la administración presente, sin embargo, el próximo gobierno podría considerar esta opción como una alternativa a fin de distanciarse en lo posible de la duramente criticada estrategia empleada por el Presidente Calderón para enfrentar el problema de las drogas.

Quizás el principal obstáculo que presenta esta sugerencia es que es necesario homologar la Ley contra el narcomenudeo, pues a la fecha, sólo 10 de las 32 entidades federativas la han implementado por completo. Los estados en cuestión son: Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán (Zamudio, 2011, p. 6). Ello sin mencionar algunos vacíos dejados por legislación federal, siendo el más destacado sobre cómo obligar a los consumidores de drogas a cumplir con los tratamientos. Incorporar a la Ley la necesidad de remitir a estos individuos a los Centros Nueva Vida a fin de que se cumpla su tratamiento luce como la mejor alternativa y la menos costosa, en vista de que ya se cuenta con la infraestructura y recursos que estos centros proporcionan.

#### *7.6 Conclusión*

El gobierno mexicano debe tener presente que siempre es mejor y menos costoso impulsar programas preventivos que reactivos. A menos que sea capaz de entender y detener los mecanismos de reclutamiento de los cárteles de droga, estos serán capaces de continuar sobreviviendo, adaptándose a los cambios y prosperando a pesar de los esfuerzos que se hagan en su contra. Por lo tanto, se necesitan atender las carencias sociales e inequidades que han hecho a diversos sectores sociales recurrir a actividades criminales incorporándose al narcotráfico para satisfacer sus necesidades. Ello requerirá inevitablemente el replanteamiento del contrato social en México, sin embargo, antes de ello, la disminución de la violencia permanece como la principal prioridad a tener en

cuenta en la lucha contra el narcotráfico y las medidas aquí mencionadas podrían ayudar a lograr ese objetivo.

## 8. Bibliografía

- Astorga Almanza, Luis Alejandro (2008). *Drug trafficking in Mexico: A first general assessment*. Recuperado el 24 de agosto de 2011 de <<http://www.unesco.org/most/astorga.htm>>
- Astorga Almanza, Luis Alejandro (2005). *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México, D.F.: Plaza y Janés.
- Astorga Almanza, Luis Alejandro (2001). Límites de la política antidrogas en México. *International social science journal*; 53, 3 / 169, pp. 427-434. Recuperado el 20 de septiembre de 2011 de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001239/123953s.pdf#123941>>
- Beittel, June S (27 de mayo de 2009). Mexico's Drug-Related Violence. US Congressional Research Service. *International Relations and Security Network* Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <<http://www.isn.ethz.ch/isn/>>
- Benavides, Carlos (22 de marzo de 2009). Forman sicarios en tres meses. *El Universal*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166579.html>>
- Benítez Manaut, Raúl. (2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, 220, pp. 173-189. Recuperado el 6 de octubre de 2011 de <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3601\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3601_1.pdf)>
- Bewley-Taylor, Dave, Hallam, Chris, y Allen, Rob. (2009). *The incarceration of drug offenders: An overview*. The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 8 de octubre de 2011 de <[http://www.idpc.net/sites/default/files/library/Beckley\\_Report\\_16\\_2\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/Beckley_Report_16_2_FINAL_EN.pdf)>
- Bolio, Iván Paoli (2010). Evolución del narcotráfico en México (primera parte). *Bien Común*, No. 186, pp. 64-79.
- Brecher, Edward M. (1972). *Licit and illicit drugs*. Boston: Little, Brown.
- Brooks, David (15 de mayo de 2009). Washington elimina el “concepto de guerra contra las drogas”. *La Jornada*. Recuperado el 30 de octubre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/15/mundo/023n1mun>>

- Cano, Arturo (23 de mayo de 2009). Ese verde tan peculiar de la mariguana. *La Jornada*. Recuperado el 9 de octubre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/23/sociedad/040n1soc>>
- Castillo García, Gustavo (4 de marzo de 2009). “En Matamoros damos muy buenos *narcos*; controlan todo”. *La Jornada*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/03/04/politica/008r1pol>>
- Castillo García, Gustavo (25 de marzo de 2009). Nula respuesta ciudadana a programas de recompensas por narcotraficantes. *La Jornada*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/03/25/politica/006n1pol>>
- Castillo García, Gustavo (29 de diciembre de 2007). Se logró “frenar y revertir” el número de ejecuciones en México durante 2007 *La Jornada*. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/29/index.php?section=politica&article=014n1pol>>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (2009). *Aplicación eficaz de las leyes en material de drogas*. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <<http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20law%20enforcement%20esp.pdf>>
- Consulta Mitofsky (2010). *Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México*. Recuperado el 18 de octubre de 2011 de <<http://consulta.mx/Descargar.aspx?q=ArchivoEstudio&a=473>>
- Covarrubias Velasco, Ana (2010). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores Tomo IX. Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. México, El Colegio de México.
- Cruz Flores, Alejandro (11 de abril de 2009). La PGJDF consigna a poco más de 10% de los criminales que son denunciados. *La Jornada*. Recuperado el 6 de octubre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/04/11/capital/024n1cap>>
- Cruz Vargas, Juan Carlos (22 de agosto de 2011). México, en una profunda crisis de seguridad pública: Coparmex. *Proceso*. Recuperado el 2 de septiembre de 2011 de <<http://www.proceso.com.mx/?p=279323>>

- Dávila, P. (25 de enero de 2009). Narco cumbre en Sinaloa: Frágil tregua. *Proceso*, No. 1682, pp. 6-9.
- El Universal (16 de febrero de 2009). *México duplicó consumo de drogas en 4 años: García Luna*. Recuperado el 7 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/577375.html>>
- El Universal (21 de junio de 2009). *Narcomenudistas, el blanco para capos: DEA*. Recuperado el 9 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/606218.html>>
- Estados Unidos Mexicanos Cámara de Diputados (2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. Recuperado el 18 de octubre de 2011 de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2011.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf)>
- Estados Unidos Mexicanos Comisión Nacional Contra las Adicciones (2011). *Programa de Acción Específico Prevención y Tratamiento de las Adicciones Actualización 2011-2012*. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <[http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizacixn\\_2012.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizacixn_2012.pdf)>
- Estados Unidos Mexicanos Consejo Nacional Contra las Adicciones (2010). *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <[http://www.conadic.salud.gob.mx/opencms/opencms/pdfs/ena08/ENA08\\_NACIONAL.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/opencms/opencms/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf)>
- Estados Unidos Mexicanos Consejo Nacional Contra las Adicciones (21 de junio de 2011). *Preside Margarita Zavala acuerdo de coordinación entre SS y el gobierno del DF en materia de adicciones*. Recuperado el 18 de octubre de 2011 de <[http://www.conadic.salud.gob.mx/prensa/boletines2011/acuerdo\\_coordinacion.html](http://www.conadic.salud.gob.mx/prensa/boletines2011/acuerdo_coordinacion.html)>
- Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2011). *Base de datos de fallecimientos*. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <<http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>>
- Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2010). *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al establecimiento del Mando Único Policial*.

- Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 25 de agosto de 2011 de <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>
- Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2009). *Solicitud de información pública número de folio 0210000033109*. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>>
- Estados Unidos Mexicanos Procuraduría General de la República (2009). *Solicitud de información pública número de folio 0001700020709*. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>>
- Estados Unidos Mexicanos Secretaría de la Defensa Nacional. (2007). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*. Recuperado el 7 de octubre de 2011 de <<http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>>
- Estados Unidos Mexicanos Secretaría de Seguridad Pública (2008). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>>
- Estados Unidos Mexicanos Secretaría de Seguridad Pública (2009). *Solicitud de información pública número de folio 0002200042609*. Recuperado el 6 de octubre de 2011 de <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>>
- Estados Unidos Mexicanos Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Policía Estatal Acreditada*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de <[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que\\_es\\_\\_](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es__)>
- Estados Unidos Mexicanos Sistema de Administración Tributaria (2011). *Salarios mínimos 2011*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de



<[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_fre  
cuenta/salarios\\_minimos/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_fre<br/>cuenta/salarios_minimos/)>

Estados Unidos Mexicanos Policía Estatal Acreditable (2011). *Modelo de Policía Estatal Acreditable*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de <[http://www.policiaestatalacreditable.gob.mx/en/Policia\\_Estatal\\_Acreditable/Modelo\\_de\\_Policia\\_Estatal\\_Acreditable](http://www.policiaestatalacreditable.gob.mx/en/Policia_Estatal_Acreditable/Modelo_de_Policia_Estatal_Acreditable)>

Fajardo, Sergio (2009). *Del Miedo a la Esperanza*. Conferencia del exalcalde de Medellín Sergio Fajardo en el Tec de Monterrey, Campus Chihuahua. Recuperado el 17 de octubre de 2011 de <<http://www.youtube.com/watch?v=YBaVbSE5uXg>>

Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2002). Inequality and violent crime. *Journal of Law and Economics*, XLV. Recuperado el 9 de octubre de 2011 de <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Crime&Inequality.pdf>>

Fernández Santillán, José F. (1988). *Hobbes y Rousseau Entre la autocracia y la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.

Fernández Santillán, José F. (1992). *Locke y Kant Ensayos de filosofía política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Garza Salinas, Mario A. (2002). *Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado*, pp. 99-124. En Los desafíos de la seguridad pública en México. Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A (Coordinadores). Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 120. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Gobierno do Rio de Janeiro (2011). *Unidades de Policía Pacificadora – UPP*. Recuperado el 18 de octubre de 2011 de <<http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=566038>>

Gómez, Francisco (27 de octubre de 2009). El eslabón más débil de la ley. *El Universal*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/172343.html>>

González Fernández, José Antonio (2002). *La seguridad pública en México*, pp. 125-135. En Los desafíos de la seguridad pública en México. Peñaloza, Pedro José y

- Garza Salinas, Mario A (Coordinadores). Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 120. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, María de la Luz (25 de marzo de 2009). SIEDO llama a reforzar participación ciudadana. *El Universal*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166619.html>>
- Greenwald, Green (2009). *Drug Decriminalization in Portugal Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*. CATO Institute. Recuperado el 22 de octubre de 2011 de <[http://www.cato.org/pubs/wtpapers/greenwald\\_whitepaper.pdf](http://www.cato.org/pubs/wtpapers/greenwald_whitepaper.pdf)>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (3 de noviembre de 2010). *Cómo reducir la violencia en México*. Nexos. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1197808>>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (1 de junio de 2011). *La raíz de la violencia*. Nexos. Recuperado el 13 de octubre de 2011 de <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2099328>>
- Herrera, Claudia y Urrutia, Alonso (1 de noviembre de 2011). Calderón reprocha el paso lento de gobernadores para depurar policías. *La Jornada*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2011/11/01/politica/002n1pol>>
- Hobbes, Thomas (2005). *De Cive*. Editado por Richard Truck y Michael Silverthorne. Gran Bretaña, Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas (1994). *Leviatán*. México, Ediciones Gernika, S.A.
- Huérffano, Edgar (4 de octubre de 2010). Mercado de drogas vale US6,500 millones al año. *El Economista*. Recuperado el 7 de octubre de 2011 de <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2010/10/04/mercado-drogas-vale-us6500-millones-ano>>
- Human Rights Watch (2011). *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*. Recuperado el 4 de diciembre de 2011 de <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf>>
- Kilmer, Beau, Caulkins, Jonathan P., Bond, Brittany M. y Reuter, Peter H. (2010). *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico Would Legalizing Marijuana in California Help?* RAND Corporation. Recuperado el 1 de

noviembre de 2011 de

<[http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP325.pdf](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf)>

Kleiman, Mark A.R. (2004). *Reducing the Contribution of the Drug Problem to Violence in El Salvador*. University of California at Los Angeles. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <<http://www.markarkleiman.com/archives/SALVADOR%20DRAFT%20Wednesday.doc>>

Kleiman, Mark A.R. (2010). *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton University Press, Princeton.

Kleiman, Mark A.R. (2005). *When Brute Force Fails: Strategic Thinking for Crime Control*. School of Public Affairs, University of California at Los Angeles. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <<http://www.spa.ucla.edu/faculty/kleiman/WHEN%20BRUTE%20FORCE%20FAILS.pdf>>

Ley General de Salud, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Locke, John (1996). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, Ediciones Gernika, S.A.

McDonald, James H. (2005). The Narcoeconomy and Small-town, Rural Mexico. *Human Organization* 64, 2, pp. 115-125. Recuperado el 28 de septiembre de 2011 de <<http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx>>

Méndez, Alfredo (30 de abril de 2009). Comprados o amenazados 62% de los funcionarios municipales del país. *La Jornada*. Recuperado el 26 de septiembre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2009/04/30/politica/037n2pol>>

Merlos, Andrea (9 de agosto de 2008). Integran 500 mil ejército del narco. *El Universal*. Recuperado el 9 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161578.html>>

Mexico: Damage limitation (4 de junio de 1993). *Oxford Analytica Daily Brief Service*, p. 1. Recuperado el 28 de septiembre de 2011 de <<http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx>>

- Mexico: New drugs strategy triggers mixed response (2 de diciembre de 2002). *Oxford Analytica Daily Brief Service*, p. 1. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <<http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx>>
- Meyer, Maureen, Youngers, Coletta, y Bewley-Taylor, Dave (2007). *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*. The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 28 de septiembre de 2011 de <<http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper13.pdf>>
- Morales, Alberto (13 de mayo de 2011). Sólo 11 estados cumplen sobre Policía Acreditada. *El Universal*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/765425.html>>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Reporte Mundial de Drogas 2008*. Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado el 8 de octubre de 2011 de <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf)>
- Ordaz, Pablo (17 de enero de 2009). México no es un Estado fallido. *El País*. Recuperado el 2 de septiembre de 2011 de <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepiint/20090117elpepiint\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepiint/20090117elpepiint_6/Tes)>
- Otero, Silvia (14 de octubre de 2011). Van 43 mil muertos en lucha a narco: DEA. *El Universal*. Recuperado el 6 de diciembre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/801079.html>>
- París Pombo, María Dolores (1998). Modernización política y renovación de las elites en las regiones periféricas: El sureste de México. *Latin American Studies Association*. Recuperado el 21 de septiembre de 2011 de <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/ParisPombo.pdf>>
- Prados, Luis (7 de octubre de 2011). Hallados 32 nuevos cadáveres en Veracruz. *El País*. Recuperado el 8 de octubre de 2011 de <[http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/07/actualidad/1317961583\\_742461.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/07/actualidad/1317961583_742461.html)>

- Rascón, Marco (24 de junio de 2008). Del viejo presidencialismo... al vacío. *La Jornada*. Recuperado el 26 de septiembre de 2011 de <<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/24/index.php?section=opinion&article=019a2pol&partner=rss>>
- Ravelo, Ricardo (17 de marzo de 2002). Estructura intocada. *Proceso*, No. 1324, pp. 8-12.
- Recio, Gabriela (2002). Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930. *Journal of Latin American Studies*, 34, pp. 21-42. Recuperado el 26 de agosto de 2011 de <<http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx>>
- Rio Radar (28 de septiembre de 2011). *Unidades de Policía Pacificadora: The Honeymoon is Over – RIO RADAR OP-ED*. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <<http://rioradar.com/archives/737>>
- Roberts, Marcus, Trace, Mike y Klein, Axel (2004). *Assessing drug policy principles and practice*. The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <[http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report\\_drugspolicy.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_drugspolicy.pdf)>
- Roberts, Marcus, Trace, Mike y Klein, Axel (2004). *Law enforcement and supply reduction*. The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 5 de octubre de 2011 de <[http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report\\_lawenforce.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_lawenforce.pdf)>
- Rodríguez, Ruth (14 de junio de 2010). Crímenes en centros de rehabilitación, entre narcos: SSA. *El Universal*. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/687653.html>>
- Rodríguez Sumano, Abelardo. México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México (2009)*, pp. 39-44. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Recuperado el 5 de diciembre de 2011 de <[http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas\\_2009/poder\\_ejecutivo\\_2.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/poder_ejecutivo_2.pdf)>
- Rosas Ramírez, Salomón (1998). *La Seguridad Pública en México*. México, Universidad Iberoamericana. Tesis.

- Saldaña, Norma (27 de abril de 2011). Hay desigualdad en los salarios de los policías. *El Economista*. Recuperado el 10 de octubre de 2011 de <<http://eleconomista.com.mx/estados/2011/04/27/hay-desigualdad-salarios-policias>>
- Smith, Geri (25 de noviembre de 2002). In Mexico's Drug War, Fox Is Actually Winning Some Battles His anti-narcotics drive is drawing applause from Washington. *Businessweek*. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <[http://www.businessweek.com/magazine/content/02\\_47/b3809076.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/02_47/b3809076.htm)>
- Specter, Michael (17 de octubre de 2011). Getting A Fix: Portugal decriminalized drugs a decade ago. What have we learned? *The New Yorker*. Recuperado el 21 de octubre de 2011 de <[http://www.newyorker.com/reporting/2011/10/17/111017fa\\_fact\\_specter](http://www.newyorker.com/reporting/2011/10/17/111017fa_fact_specter)>
- Stevens, Alex, Bewley-Taylor, Dave, y Dreyfus, Pablo. (2009). *Drug markets and urban violence: Can tackling one reduce the other?* The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 8 de octubre de 2011 de <[http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report\\_15.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_15.pdf)>
- Suverza, Alejandro, Herrera, Jorge y Rodríguez, Ruth (5 de mayo de 2006). Fox vetó ley sobre drogas que impulsó. *El Universal*. Recuperado el 1 de noviembre de 2011 de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/347092.html>>
- The Economist (5 de marzo de 2009). *Levels of prohibition: A toker's guide*. Recuperado el 31 de octubre de 2011 de <<http://www.economist.com/node/13234134>>
- United States House of Representatives (17 de agosto de 2007). Drug Control: U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States. *United States Government Accountability Office*. Recuperado el 30 de septiembre de 2011 de <<http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf>>
- Villareal, Sandoval Eduardo (2010). *El Estado Mexicano ante el Fenómeno Jurídico-Social del Narcoterrorismo; Conceptualización, Transgresiones en Materia de Derechos Humanos e Inaplicabilidad del Principio de Presunción de Inocencia: El Caso Michoacán*. México, Universidad Latina de América. Tesis.

- Willoughby, Randy (2003). *Crouching Fox, Hidden Eagle: Drug trafficking and transnational security - A perspective from the Tijuana-San Diego border*. *Crime, Law and Social Change*, 40 (1), pp. 113-142. Recuperado el 26 de septiembre de 2011 de <<http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx>>
- Wilson, Laura y Stevens, Alex (2008). *Understanding drug markets and how to influence them*. The Beckley Foundation Drug Policy Program and Washington Office in Latin America. Recuperado el 7 de octubre de 2011 de <[http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report\\_14.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_14.pdf)>
- Zamudio Angles, Carlos Alberto (2011). *México y su Ley contra el narcomenudeo*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. Recuperado el 30 de octubre de 2011 de <<http://idpc.net/sites/default/files/library/Mexico-Briefing-Paper-esp.pdf>>