



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Texcoco

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**“POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN CONTRA DEL
NARCOTRÁFICO EN MÉXICO (2006-2010)”**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA:

SANDRA PATRICIA CABRERA PIMENTEL

DIRECTOR:

**DRA. ED. AGR. SUP. MARÍA DE LOS ÁNGELES CIENFUEGOS
VELASCO**

REVISORES:

DR. EN C.S ALEJANDRO P. AGUILAR MIRANDA

M. EN P. Y M. MELESIO RIVERO HERNANDEZ

TEXCOCO EDO. DE MÉXICO

2012.

Texcoco, México a 22 de Febrero de 2012

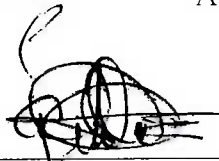
M. EN C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO
SUBDIRECTOR ACADEMICO DEL CENTRO UNIVERSITARIO
UAEM TEXCOCO

PRESENTE:

AT'N M. EN F. GAUDALUPE LIZETH ARCE CHÁVEZ
RESPONSIBLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Políticas Públicas de Seguridad Nacional en contra del Narcotráfico en México (2006-2010)" que para obtener el título de la Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante Sandra Patricia Cabrera Pimentel, con el número de cuenta 0214342 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

ATENTAMENTE:



Dr. En C.S. Alejandro P. Aguilar Miranda
Hernández

REVISOR



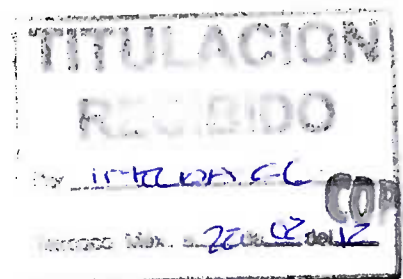
M. en P. y M. Melesio Rivero

REVISOR



Dra. Ed. Agr. Sup. María de los Ángeles Cienfuegos Velasco

DIRECTORA



c.c.p. Sustentante Sandra Patricia Cabrera Pimentel
c.c.p. Directora Dra. Ed. Agr. Sup. Maria de los Ángeles Cienfuegos Velasco
c.c.p. titulación

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA:

Es mi deseo como sencillo gesto de agradecimiento dedicar este logro a Dios, por sus infinitas bendiciones, a mis padres Silvia y Raúl por formarme, educarme y guiarme a través de su amor y ejemplo. A mis hermanos que son compañeros y amigos de vida: Enrique, José, Gloria, Mónica y Raúl; a sus esposas, esposos y a todos mis sobrinitos que con sus risas y travesuras me dan la oportunidad de sonreír todos los días. Gracias por su apoyo....

Dedico también, a la familia que he formado a lado de Antonio gracias a ti por tu paciencia, comprensión, por tu amor y amistad, por la felicidad y paz que me brindas día con día a lado de nuestra hija. Alim, gracias a ti por ser mi motor y mayor inspiración en esta vida, por tus caricias, sonrisas y porque todos tus pasitos en la vida significan para mi grandes momentos. Los amo.

A mi profesora y amiga la Dra. María de los Ángeles Cienfuegos, por orientarme, por su apoyo, por sus consejos, por su tiempo y disposición que imprimió en este trabajo, pero principalmente por ser un ejemplo de mujer, profesionista y amiga. Quedo infinitamente agradecida, que Dios la Bendiga....

A mis asesores: el Mtro. Melesio Hernández, por su calidez y sus buenos consejos y al Dr. Alejandro P. Aguilar, gracias por su apoyo.

No menos importante, quiero agradecer a mis compañeras y amigas, principalmente a Cynthia Saporiti por los gratos momentos que pasamos juntas y que hoy son valiosos recuerdos, y por todos los momentos que aún nos aguardan. Gracias por estar aquí en este momento conmigo.

Finalmente, agradezco a esta institución (UAEM), y a todos mis maestros de la licenciatura por aportar cosas valiosas a mi formación profesional.

"Don Quijote soy, y mi profesión la de andante caballería. Son mis leyes, el deshacer entuertos, prodigar el bien y evitar el mal. Huyo de la vida regalada, de la ambición y la hipocresía, y busco para mi propia gloria la senda más angosta y difícil. ¿Es eso, de tonto y mentecato?....."

Fragmento del libro "Don Quijote de la Mancha" Miguel de Cervantes.

INDICE:

INTRODUCCIÓN

1. Marco conceptual.
 - 1.1 Conceptualización de Estado.
 - 1.2 Conceptualización de políticas públicas.
 - 1.3 Conceptualización de la Seguridad Nacional.
 - 1.4 Principios Básicos para la elaboración de las Políticas Públicas de Seguridad Nacional.
 - 1.4.1 Agenda de Seguridad Nacional en México.
 - 1.4.2 La Seguridad Nacional en el Marco Constitucional.
 - 1.5 Conceptualización de Narcotráfico.
 - 1.5.1 Crimen Organizado Transnacional.
 - 1.5.2 Narcotráfico.
2. La ejecución de las Políticas Públicas para el combate al Narcotráfico.
 - 2.1 El contexto inicial de la lucha contra el narcotráfico.
 - 2.1.1 El discurso político presidencial.
 - 2.2 Visión y estrategia del Programa de Seguridad Nacional.
 - 2.2.1 Programa para la seguridad Nacional 2007-2012.
 - 2.3 Plan Mérida: Relación Bilateral de Estados Unidos y México para combatir en narcotráfico.
3. Acciones y Resultados de la Política de Seguridad Nacional en Torno al Narcotráfico.
 - 3.1 Contexto de la lucha antinarcóticos.
 - 3.1.1 Panorama de los primeros años de lucha.
 - 3.2 Operación Conjunta Michoacán.
 - 3.3 Diagnostico del problema.
 - 3.4 Cifras e indicadores de la guerra contra el narcotráfico.
 - 3.4.1 Los indicadores de los resultados 2006-2007.
 - 3.4.2 Cifras e indicadores de los resultados 2008-2009.
 - 3.4.3 Cifras e indicadores de los resultados del 2010.
 - 3.5 Las consecuencias negativas de la guerra: errores de estrategia.
 - 3.6 El origen del paramilitarismo.
 - 3.7 Reestructuración de los carteles.
 - 3.7.1 El aumento de la violencia.
 - 3.7.2 El efecto desplazamiento.
 - 3.7.3 Lo falso de los triunfos.
 - 3.7.4 La debilidad del Estado y el trastrocamiento del orden social.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

*Mientras vivamos, mientras estemos entre los seres humanos, cultivemos nuestra
humanidad.*

Séneca, sobre la ira..

El presente trabajo de investigación, tiene como objetivo principal, analizar las políticas públicas de Seguridad Nacional, específicamente para combatir el narcotráfico, en el periodo 2006-2010. Así como describir la ejecución de las mismas y la acción del Estado para determinar su eficiencia en torno a sus objetivos. La importancia de la investigación es, debido a que existe evidencias que muestran que el Sistema de Seguridad Nacional vigente, se ha vuelto complejo en su operación y carece, además, de una estrategia eficiente para la ejecución de las políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y por consecuencia en el Programa de Seguridad Nacional.

Para comprender el tema de Seguridad Nacional en relación al Narcotráfico, se parte de la teoría del Estado, por ser el ente político encargado de captar y resolver problemas presentados, con reformas que den solución y con políticas públicas muy bien implementadas. Una política pública eficiente es resultado de un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera. Manuel Canto Chac, define a las políticas públicas como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de los mecanismos democráticos, con la partición de la sociedad” (2005:17).

La seguridad nacional y el combate al narcotráfico se presentan como el reto político más grande a resolver del sexenio 2006-2012. Por lo cual, han surgido debates en torno al Sistema de Seguridad Nacional y al impacto de la aplicación de políticas en la lucha al narcotráfico; misma que en los últimos tres años ha marcado a la sociedad con una ola de violencia registrando los más altos índices de homicidios, se considera que la causa de ello es la mala implementación y estrategia de las políticas públicas.

Ello hace imprescindible, identificar al Estado y sus funciones, como el organismo encargado de procurar el bienestar social, así también, la concepción de la Seguridad Nacional y sus antecedentes en México. Estudiar la efectividad de las políticas y estrategias a través de las instituciones y evaluar si el desarrollo de las mismas ha contribuido a la disminución del delito Para lo cual se ha estructurado en 3 capítulos, a fin de responder la interrogante de: si ¿Dichas políticas públicas de seguridad nacional llevadas a cabo por la administración de Calderón, han sido eficaces para combatir el narcotráfico?

Inicialmente, se aborda de manera general los conceptos principales que ayudan a construir la investigación, partiendo de la concepción y elementos del Estado, porque representa la fuerza máxima de la nación encargada de procurar el bienestar de los ciudadanos, así mismo, de resolver los desafíos que pongan en peligro la estabilidad de la nación. Posteriormente se estudia el concepto de Seguridad Nacional, debido a que en las últimas décadas el narcotráfico pasó de ser un problema de seguridad pública a un problema de seguridad nacional, por las dimensiones que ha alcanzado dicho fenómeno y los daños desestabilizadores que produjo al propio Estado.

Siguiendo con la secuencia de conceptos se identifican las Políticas Públicas, que en síntesis se entiende como un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos. El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas cubre a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación, es por ello, que en la presente investigación se distinguen las partes en que se constituye la política pública de Seguridad llevada a cabo durante esta administración.

Posteriormente, se analizar el concepto del narcotráfico, ya que es el fenómeno a tratar durante la investigación así como la manera que ha evolucionado al grado de ser el tema principal dentro de la agenda de gobierno de Calderón. El narcotráfico por su dimensión criminal, ha sido catalogado

como una amenaza a la seguridad nacional, ya que afecta a varios estratos de la vida de los Estados, como son: la sociedad, la política y los fenómenos asociados. El narcotráfico afecta directamente a los intereses y objetivos nacionales, que le permite crear una economía criminal y una sociedad que gira alrededor de este negocio ilícito.

La lucha contra el narcotráfico, es un fenómeno que por décadas los gobiernos mexicanos y gobiernos latinoamericanos han tratado de resolver con diferentes medios y con mayores o menores resultados. Sin embargo, ninguno había apostado por hacerlo mediante un ataque frontal, en todo el territorio, durante todo el tiempo, a las organizaciones traficantes como lo hizo el presidente Felipe Calderón desde el inicio de su administración, al iniciar el Operativo Conjunto Michoacán, primera de las acciones en que se manda a más 5,000 soldados, marinos y policías al sureño estado mexicano a librar una batalla contra el crimen organizado.

El segundo capítulo está constituido principalmente en explicar las acciones emprendidas en esta administración con el fin de erradicar o disminuir el narcotráfico y los grupos criminales, inicia con una explicación sobre el panorama y el contexto en que se encontraba el Estado al inicio de la lucha contra el crimen organizado, posteriormente, se analiza el primer discurso político de Calderón en donde se vislumbra el porvenir de su gobierno. Se analizan documentos oficiales, como es el propio Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional, documentos que contienen las estrategias y acciones que se llevarán a cabo frente a los grupos criminales. Asimismo se analiza el Plan Mérida, ya que constituye la acción más importante y acordada en un trato meramente presidencial con E.U.U. se revisan sus objetivos y metas así como los recursos materiales, financieros y humanos destinados a la lucha.

Toda vez que en este trabajo se pretende demostrar el supuesto que la estrategia no ha sido viable para alcanzar los objetivos planteados de erradicar o disminuir el narcotráfico, se efectúa un estudio que comprende el capítulo 3, en el que se determinan los resultados de la lucha a través de cifras sobre los indicadores principales de las acciones llevadas a cabo. Y se analiza los daños ocasionados a lo largo de la lucha en contra de toda la sociedad. Así mismo se

describe el porqué es necesario replantear la estrategia ya que el panorama actual de la sociedad está aún más dañado de cuando dio inicio la lucha frontal de Calderón contra el crimen organizado.

Es así, que haciendo uso de las teorías del Estado y las perspectivas teóricas de las políticas públicas, se desarrolla un análisis del actuar del gobierno en turno en relación a la Seguridad Nacional, específicamente al fenómeno del narcotráfico. Esta corriente, dominada y reivindicada por la Ciencia Política pretende asociar el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la Teoría del Estado. Así Meny y Thoening (1989), definen su enfoque como una contribución a las cuestiones relativas al surgimiento y naturaleza del Estado o a la esencia de lo político.

De tal manera, que el análisis de las políticas públicas no deja de ser una forma de verificar la hipótesis subyacente y a través de la evaluación de las estrategias llevadas a cabo para llegar a un objetivo. Por otra parte, es importante señalar que una política de seguridad o de defensa, se apoyan particularmente en la fuerza física. Si bien la fuerza física es un recurso poco utilizado, en cuanto tal, toda vez que generalmente se prefiere el consenso, la sola amenaza de recurrir a la fuerza puede ser determinante para la ejecución de determinadas políticas públicas, como es el caso de Calderón que aposto por hacer una lucha frontal contra los grupos criminales y que en los presentes capítulos se analiza.

El estudio se caracteriza por ser una **investigación retrospectiva documental argumentativa exploratoria**, ya que como su nombre lo indica, se basará en información de fuentes primarias y secundarias, como lo son, libros, revistas, periódicos y páginas web. También en documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución Política de México, Programa para la Seguridad Nacional, Informes de Gobierno expedidos por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la Republica (PGR) y por el Presiente de la Republica.

Es **argumentativa exploratoria** porque trata de probar que algo es deseable o indeseable y que requiere solución. Discute consecuencias y soluciones alternas, para llegar a una conclusión crítica después de evaluar los

datos investigados. Existe también el requisito de que como investigador se determine una postura personal sobre el asunto controvertido, que tratará de apoyar con el escrito.

Tiene como base el **método descriptivo**, ya que uno de los propósitos de este estudio consistió en analizar las políticas públicas de Seguridad Nacional para combatir al narcotráfico describiendo cada una de las partes en las que consisten, para que de esa manera puedan ser evaluadas la eficacia de las estrategias que se han implementado a partir del 2006. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis (Sampieri, 1991). En un estudio de este tipo se selecciona una serie de aspectos y se mide cada uno de ellos, de manera independiente para describir lo que se investiga. Su objetivo no es indicar como se relacionan las variables medidas, sino medir con mayor precisión dichas variables.

En esta investigación, la variable que se midió fue la eficacia de las políticas públicas de Seguridad Nacional para el narcotráfico en México, en un tiempo determinado 2006-2010.

Por lo tanto, la presente investigación parte de la concepción del Estado, ente encargado de procurar el bienestar de las personas que lo integran y posteriormente estudiar aspectos q se involucran en la investigación para concluir en puntos específicos de interés para el presente trabajo.

Por otra parte, todo método hace uso de técnicas de investigación, la técnica es el conjunto de procedimientos y recursos de que se vale la ciencia. En este caso, al tratarse de una investigación documental las herramientas que se utilizaran son: la sistematización bibliográfica, sistematización hemerográfica y electrónica y la recolección de datos oficiales. De esta manera, el diseño metodológico, facilita la validación del supuesto que se expone en la presente investigación.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1. Conceptualización de Estado

Desde su existencia, la meta del ser humano ha sido la conservación de su propia especie a través del cuidado de sí mismo, para lograr una vida más armónica; es decir, que se ha dedicado a buscar los mecanismos de organización y convivencia para satisfacer sus necesidades primordiales.

Una de esas organizaciones ha dado vida a lo que se conoce como Estado. Éste “es evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno... El más importante de todos los bienes...lo más importante de las asociaciones” (Aristóteles, citado por Calderón: 2002). Esta gran e importante organización se ha asumido, bajo el término de Estado y ha sido objeto de estudio, por tanto, su comprensión conceptual se vuelve trascendente.

Históricamente el término de Estado ha sufrido transformaciones de acuerdo al momento histórico reflexionado, por consecuencia es importante hacer algunas referencias conceptuales del mismo, para comprender su significado a la luz de tiempos contemporáneos.

Si para Aristóteles (2003), todo Estado es una asociación, entonces se infiere que el hombre tiende a comportarse socialmente, predeterminado por sus necesidades materiales; es por ello que describe al individuo como animal político, y a su vez, como un ser con razón. Esta capacidad natural, y a su vez social, permite a quien la posee organizar sus relaciones con arreglo a un fin común.

Para Aristóteles, la primera forma de organización del hombre es la familia, aunque es una forma de organización muy rudimentaria cobra importancia la relación de parentesco, en cuyo seno se expresa una producción organizada de forma unifamiliar y autosuficiente. Posteriormente, el hombre se organiza como tribu, base del pueblo o nación. Una tribu representa reunión de muchas familias con lazos comunes de sangre, lenguajes y costumbres. En una forma más organizada y avanzada, desde un punto de vista económico, aparece el Estado como forma de organización

social y expresión de un desarrollo de relaciones mercantiles y explotación de la fuerza de trabajo con fines privados y lucrativos.

En concreto, Aristóteles describe las relaciones sociales del Estado griego de la época de la siguiente manera:

- a) La relación de la autoridad, del hombre sobre la mujer y los hijos, y de la esclavitud, del amo sobre el esclavo, en que está constituida la familia.
- b) La relación de esclavitud, entre los hombres libres y esclavos, y la relación mercantil, de la pequeña propiedad urbana y rural de los artesanos, comerciantes y agricultores en que está constituida la ciudad del Estado. (Aristóteles: citado en editorial electrónica: 2003)

De esta manera, Aristóteles describe los principios del Estado, el cual dicho concepto aterriza a las formas de gobiernos.

Por otra parte, para Nicolás Maquiavelo (1976), El Estado es una dominación que ejerce soberanía sobre los hombres. Maquiavelo no se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, sin embargo, es el primero en usar el término para referirse a las organizaciones políticas del Medioevo cuyo poder era ejercido en parte por los reyes y príncipes y otra facción por los terratenientes.

La “razón del Estado” fue el principio básico del pensamiento de Maquiavelo, aunque la frase no está en su obra, la idea está implícita en todo lo que escribió. Según este principio, la política consiste esencialmente en una lucha total por el poder. El objetivo propio de la acción política era aumentar al máximo el poder del Estado. Todo está permitido, con la única condición de que haya sido racionalmente, esto es, concebido para alcanzar el objetivo.

Como muchos hombres del Renacimiento, Maquiavelo confiaba en la posibilidad de alcanzar un fin mediante la utilización de técnicas racionales. El Estado era para él un artefacto, una obra de arte creada por la habilidad y el genio de los políticos.

Mucho más adelante en el tiempo, ubicamos a Thomas Hobbes (1980); expresa en el Leviatán, la necesidad de instituir un poder, y cuando no sea así cada uno podrá hacerlo legalmente sobre su propia fuerza y maña para protegerse contra los demás hombres quienes no observen otras leyes que las

leyes del honor, que consistían en abstenerse de la crueldad, dejando a los hombres sus vidas e instrumentos de labor.

Sin embargo, la necesidad de una vida más armónica, y el deseo de abandonar esa condición de guerra por la supervivencia tiene como consecuencia la generación de un Estado que para Hobbes (1980) equivale a decir: elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo autor de cualquier cosa que haga o promueva, quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a sus juicios. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado. Así Hobbes lo define como:

“Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo” (Hobbes: 1980).

Juan Jacobo Rousseau (1971) sostiene, que para que surja el Estado los hombres deben establecer un contrato social, en donde, cada uno pone en común su persona y todo el poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo.

De la misma manera que Aristóteles, considera que la más antigua de las sociedades, y la única natural, es la de la familia; sin embargo, los hijos no permanecen ligados al padre más que durante el tiempo que tienen la necesidad de él para su conservación. Posteriormente, cuando cesa esta necesidad, los lazos naturales quedan disueltos. Esta libertad común es consecuencia de la naturaleza humana. Su principal ley es velar por su propia conservación, sus primeros cuidados son los que se deben a su persona.

Aunque Rousseau y Hobbes comparten ciertas ideas, se puede identificar ciertas diferencias, por ejemplo, para Hobbes el Estado es una necesidad para evitar los conflictos; en cambio para Rousseau es visto por los hombres como una entidad producto de la buena voluntad de todos y, lo común en estos pensadores, es ver la necesidad de una entidad que regule políticamente las relaciones entre los hombres para la salvaguarda de la paz,

la defensa común y la voluntad general. No hay gran distancia para que, ligando moral con política, el Estado sea considerado como un bien: (Calderón, 2002).

En opinión de Hobbes, para evitar que el ser humano se pueda destruir, habrá que construir al Estado que, entre sus tareas primordiales, debe asegurar que todos respeten ese pacto de “no agresión”, al tiempo que coopera en la realización de sus intereses particulares. Para asegurar ese pacto, el Estado no tiene mayores limitaciones que las simples consideraciones utilitaristas relativas a la supervivencia humana, es un Leviatán sin ataduras. Es el Leviatán desencadenado, libre de ejercer la violencia en aras de la realización de lo que Hobbes consideraba el interés principal: la seguridad (Ibarra: 2008).

Max Weber (1998), define al Estado como “instituto político” de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales.

Para Weber, es una relación de dominio de hombres sobre hombres. Para que esta dominación se pueda hacer efectiva es necesario que sea aceptada, que sea legitimada, pero no sólo eso, sino que además cuando haya resistencia, tal institución pueda contar con instrumentos que impidan que se pierda ese dominio. Ello es posible a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propia, a saber: el de la coacción física.

De acuerdo a las definiciones anteriores, se puede afirmar que alguna de las obligaciones primarias del Estado consiste en brindar seguridad adecuada y proteger aquellos bienes que la sociedad considera importantes para su desarrollo.

Que el Estado tenga la capacidad para hacer frente a fenómenos como el narcotráfico, no es solo su responsabilidad, sino una exigencia que le

formularía cualquier sociedad política racional. Sin embargo, semejante lucha debe ser una lucha legítima, pues de otra manera se desvirtuaría de la naturaleza propia de la coacción estatal. Como acertadamente sostuvo Weber, al Estado le corresponde el monopolio de la coacción o de la violencia legítima (Weber, 1998)

El Estado debe hacer frente a quienes ponen en peligro a la sociedad política, pero debe actuar dentro de ciertas coordenadas, pues de otra forma sus acciones serían ilegítimas e irracionales. Al respecto, Ibarra (2008) identifica seis parámetros de la violencia legítima:

1) El Estado solo podrá hacer uso de la violencia legítima una vez que los derechos y las libertades fundamentales de los integrantes de la sociedad política se encuentren en peligro.

2) La coacción estatal deberá estar sujeta al respeto de los derechos humanos, pues ninguna violencia puede ser legítima si no se respetan estos derechos.

3) En la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el aparato coactivo del Estado deberá distinguir siempre entre los ciudadanos inocentes y los objetivos policíacos y militares legítimos. En otras palabras, la lucha contra semejantes males no puede hacerse tan indiscriminada como para afectar a toda la población civil de un Estado o una parte significativa de ella. Debe quedar claro que por muy fragmentario que sea el enemigo, ello no debe significar un pretexto para afectar a una ciudadanía que en su gran mayoría nada tiene que ver con semejantes males.

4) Para que la lucha sea legítima, reside en el combate a los factores socioeconómicos que dan origen al crimen organizado. Cuantas veces no es la situación de pobreza en la que se encuentran segmentos importantes de la población de un país lo que motiva que muchas personas se sumen a las filas del crimen organizado. Brindar mejores oportunidades socioeconómicas a la población civil constituye una condición indispensable para que el Estado adquiera legitimidad en su lucha.

5) Cualquier tipo de violencia que lleven a cabo las autoridades del Estado debe ser efectiva, en otras palabras que en la implementación de las

medidas se deberán tomar en cuenta las consecuencias que se producen, y si en el mediano y en el largo plazo harán que los ciudadanos se encuentren más seguros o no.

6) Cualquiera de las medidas que implementen los Estados para combatir a la delincuencia organizada o al terrorismo deben pasar la prueba deliberativa que son propias de las democracias e implican la posibilidad de revisar racionalmente las medidas coactivas implementadas por el Estado. Estos mecanismos deliberativos son esencialmente los siguientes: las asambleas legislativas, los órganos judiciales y algunos medios de comunicación libre e independiente. A través de ellos, la sociedad se encuentra en posibilidades de revisar críticamente las políticas de seguridad implementadas por el Estado.

Estas son algunas de las medidas que se proponen y que debe adjudicarse el Estado para hacer frente la resolución de problemas difíciles, como lo es el fenómeno del narcotráfico en México. La existencia y operatividad eficiente del Estado es de vital importancia para la sociedad dado que no existe otra fuerza superior que permita tener unido y organizado al cuerpo social; a través de principios generales de organización, convenientes a todos sus integrantes y que pueda defender a esa sociedad de los extraños que deseen dañarla, pero ante todo la sociedad espera que se le conduzca bien y atendiendo a su beneficio (Córdova, 2009).

1.1.1 Elementos del Estado

Los elementos que dan estructura, organización y razón de ser al Estado se identifican desde varias perspectivas:

- Desde su estructura: la población, territorio, estructura jurídica y autoridad. La finalidad esencial de la organización de las sociedades bajo la forma Estatal es el bien común, hacia cuya obtención se espera se dirija su acción en general.
- Desde un punto de vista sociológico: el elemento primordial es el hombre con conciencia de conducta recíproca para permitir sus diversas agrupaciones en concordancia con un sistema de normas (Cavalla: 1979).

- Desde el punto de vista jurídico, su elemento primordial es la estructura normativa.

- Desde lo psicológico, es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y por medio de un sistema de normas.

En general los elementos esenciales que le sirven de base son: tradición, cultura, comunidad de raza, lengua, identidad, vida económica, política, cultural, jurídica y territorio.

Aunado a todo lo anterior, hay que identificar al gobierno como un elemento primordial del Estado, sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad por un grupo, aun mediante la fuerza coercitiva para los que se opongan a sus mandatos.

El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quien es el titular de la clase opresora.

Existe un concepto amplio y un concepto restringido o estricto acerca de lo que se entiende por gobierno. En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe incluir la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución; la justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, usualmente se entiende por gobierno el Poder ejecutivo. Desdoblado este concepto restringido se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. En síntesis: “El Gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno” (Cavalla, 1979:53).

Como elemento del Estado, también es necesario revisar tres conceptos clásicos de la ciencia política que intervienen en la conformación del Estado; objetivos nacionales, interés, poder nacional y potencia nacional. Elementos que, para la presente investigación son indispensables debido a que estos conceptos ayudan a tener una mejor comprensión de los fines del Estado y dan pie al surgimiento de estrategias y acciones encaminadas a lograr el bien común.

Los objetivos nacionales se pueden considerar como los “fines” que busca el Estado; pero, tratar de definir lo que se entiende por objetivos nacionales no es tarea fácil. Evidentemente, ellos constituyen formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales, son susceptibles de hacerse realidad mediante un proceso de decisión, programación y acción política.

Los objetivos nacionales, no son necesariamente permanentes y algunas veces no se pueden alcanzar en su totalidad. Pueden ser de naturaleza relativamente transitoria. Deben ser asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado. El logro de los objetivos nacionales debe eliminar los obstáculos o fomentar el progreso hacia el de los objetivos nacionales básicos.

Los fines del Estado deben concentrarse en objetivos que la nación debe alcanzar. Tales son los objetivos nacionales, expresión de las aspiraciones o intereses de la naturaleza histórico-política de la nación, que tiene en cuenta las necesidades, situaciones, posibilidades y peculiaridades de las mismas. Por las características de los fines, los objetivos nacionales engloban dos finalidades y se materializan en los objetivos específicos de desarrollo, bienestar y seguridad. En resumen, puede considerarse a los objetivos nacionales como el conjunto de acciones del Estado para lograr cierto fin.

El interés nacional viene a ser la meta que el Estado pretende alcanzar y es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme, pero que, sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar el haber sido adoptado como instrumento analítico y prescriptivo. La vaguedad del concepto deriva de

diversos factores. Por una parte, nacional es un vocablo que hace referencia tanto a la nación como al Estado, por lo que es imaginable, naturalmente que los intereses de una y otro pudiera interpretarse como no coincidentes en determinado momento. Por otra, el concepto puede utilizarse como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones y aspiraciones, según del Estado que se trate, pero también como instrumento de análisis para el examen y aplicación de una política exterior (Herrero, 2007).

El interés nacional permite entre otras cosas, definir las aspiraciones máximas de un pueblo, la comparación entre ellas y las políticas que se han puesto en práctica; establecer criterios para evaluar la política general de Estado y fundamentar las determinaciones adoptadas en el nivel gobierno.

De esas diferentes finalidades, surgen de manera correlativa diferentes maneras de entender el interés nacional. Por lo tanto puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de tales en objetivos que pueden alcanzar operacionalmente mediante acción política. Paralelamente puede identificarse en forma de interés nacional básicamente explicativa, la cual puede utilizarse políticamente con fines polémicos.

El interés nacional contiene dos planos, uno a nivel subjetivo y otro a nivel operativo. Por lo general, el primero de traduce en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos y no obstante que dan cierta orientación pueden no ser coherentes entre sí y, en parte, inclusive contradictorios. Además usualmente, no van acompañados de estudio, programación, ni análisis de costos financieros o políticos.

El interés nacional se presenta en el plano operacional como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas, Los factores de necesidad, urgencias y capacidad real, pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos, los primeros se aproximan a las aspiraciones.

En relación con el potencial y el poder nacional, son los medios con que cuenta el Estado para lograr su objetivo puede entenderse el potencial

nacional como la resultante de todas las fuerzas materiales y espirituales con que cuenta el Estado para lograr sus objetivos nacionales y la posibilidad de desarrollarlas y disponer de ellas en lo futuro.

Esencialmente, la obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales es función de la calidad del potencial nacional y del poder nacional para prevalecer sobre el poder de otras entidades. El potencial nacional está constituido por los medios y elementos que utilizados armónicamente permiten alcanzar y preservar los objetivos nacionales y, en consecuencia, el desarrollo potencial nacional no constituye un fin, sino un medio para alcanzarlos (Herrero, 2007)

El valor, la capacidad de una potencia nacional, es función de sus aspectos positivos y negativos en un momento dado. Las vulnerabilidades existentes, es decir, los elementos deficitarios y carencias en relación con las necesidades, afectan la aptitud del potencial nacional para hacer frente a los obstáculos que se oponen a la consecución de los objetivos nacionales.

Factores potenciales: básicamente son cuatro los que mantienen entre sí estrecha interdependencia:

- El humano: factores determinantes y esenciales. El factor humano incluye a todos los habitantes del país. El tamaño de la población es uno de los elementos sobre los cuales descansa el poder nacional; pero no es suficiente conocer la cantidad total de población, también es necesario conocer la distribución por edades para determinar concretamente la incidencia del factor población en el potencial nacional. Además del volumen de la población y su repartición por edades habrá de tenerse en cuenta los factores de capacidad económica, cohesión social y de otra naturaleza, nivel cultural y cívico, carácter nacional, tradicional, satisfacción con el sistema político social.

- El factor económico: es el que crea los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades del bienestar y seguridad. Dentro de este factor un elemento primordial en nuestros días es la capacidad financiera tecnológica e industrial. Sin ella no se puede decir que un país está en primer plano.

- El factor físico: incluye el territorio nacional o el medio en que la población realiza sus actividades. El factor físico reviste gran significación así como su posición estratégica, y los recursos naturales con que cuenta, tanto en la paz como en la guerra el poder depende cada día más del control sobre los recursos naturales las materias primas. La falta de control sobre estos expone al país a un índice alto de vulnerabilidad. En síntesis, el factor físico comprende dos elementos sustantivos: la ubicación y los recursos.

- El factor político y ordenamiento jurídico: comprenden la organización y la acción política propia. Dentro de este factor los elementos más importantes son la estabilidad política y la madurez cívica. Sin estabilidad política es difícil que la acción del Estado goce de la continuidad necesaria para alcanzar los objetivos nacionales.

Por lo tanto, de estas características se infiere que al Estado le compete conocer la posibilidad del potencial nacional, identificando sus aspectos positivos y negativos para planear la acción estatal y desarrollar el potencial nacional.

De esta manera, se entiende que el Estado es la fuerza superior de la nación encargada de procurar el bienestar social haciendo frente a fenómenos de suma importancia como lo es el narcotráfico y que ponen en riesgo a la sociedad, incluso desestabilizando el propio Estado y ocasionando daños en diferentes esferas de la sociedad.

1.2 Conceptualización de Políticas Públicas.

Una vez revisado el concepto de Estado en el cual se resalta su función de organización para la seguridad de la sociedad e identificando los elementos que lo componen para cumplir con sus objetivos es indispensable estudiar las políticas que se vinculan con lo anterior. Se ha expresado ya, que es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales que se derivan del interés nacional y que el potencial es la fuente de medios que utiliza para lograrlos. Dentro de esta secuencia se ubican las políticas públicas, y de acuerdo con estas concepciones se tiene que admitir que la política es una acción encaminada a alcanzar un objetivo, por ello habrá tantas políticas como objetivos se tengan.

El Estado dictamina y opera políticas públicas, entre ellas está la de la atención a la seguridad nacional, por tanto, es importante que en este apartado se aborde la conceptualización de política pública, con el objetivo de comprender desde una base teórica, las acciones y estrategias que se han implementado en la nación con el fin de erradicar el narcotráfico.

El tratamiento de las políticas públicas, dentro del marco de las ciencias políticas, exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado, Welfare State, traducido en español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estreche más con el tiempo propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la teoría del Estado (Zimerman, 2003).

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser entendida como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva Thomas Dye (1978:15) dice que la *“Política Pública es todo aquello que el gobierno decida hacer o no hacer”*.

Por lo tanto, se puede definir a las políticas públicas como un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil (Podesta, 2001).

Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo, hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas son un instrumento fundamental.

Por otro lado, las políticas públicas deben estar sustentadas en un corpus teórico (filosofía) que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

Conceptualmente, hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general, opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, en donde cada una de sus fases tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de las fases deben constituir un proceso total.

Por otra parte, el objetivo central de una política pública, es alcanzar objetivos del bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales ó temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.

En ese mismo ámbito, en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol de Estado respecto a la sociedad. Desde ese punto de vista metodológico la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial (internacional, nacional, regional, comunal y micro-local), con el tema temporal (corto, mediano y largo plazo) considerando además su viabilidad política y financiera.

Ya analizados algunos conceptos de políticas públicas, es importante plantear una perspectiva teórica sobre en base a que postulados se formula una política de Seguridad Nacional. Es importante así mismo, entender la necesidad de reconocer, que cada política nace de un momento histórico determinado y responde a cierta coyuntura.

Todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, dichos elementos y los conocemos como: Aspiraciones Nacionales, Intereses Nacionales y Objetivos Nacionales.

El establecimiento de los objetivos nacionales resulta finalmente de una intensa interacción entre gobernantes y gobernados donde los primeros “en su calidad de legítimos representantes de la mayoría, interpretan y analizan los intereses y aspiraciones nacionales” (Martínez, 2001). A partir de este postulado, se entiende el origen en el establecimiento de las prioridades nacionales y del desarrollo de políticas determinadas para la atención de distintos problemas.

En general, el gobierno debe procurar medidas para mantener sus objetivos que ya han sido alcanzados, y reformular medidas para lograr los nuevos, coyunturales o simplemente aquellos que aún no han tenido respuestas o adelantos eficaces.

Existe también como elemento para el surgimiento de las políticas de Seguridad Nacional las *Amenazas*: situaciones que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación. Las amenazas son las que se han tomado en cuenta para el desarrollo de las políticas de seguridad nacional y en su mayoría incluyen medidas que implican el uso de las fuerzas militares.

Los *Factores Adversos* se definen como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales y que se requiere de la eliminación de algún tipo de política o línea de acción concreta.

En base a estos factores adversos podríamos enumerar las causas específicas que dentro del territorio mexicano han impedido lograr la seguridad nacional y específicamente erradicar el comercio de las drogas. Y de esta manera argumentar en base a los documentos citados la incapacidad del gobierno federal y la inviabilidad de las políticas de Seguridad Nacional para dar fin al Narcotráfico.

1.3 La Conceptualización de la Seguridad Nacional

La Seguridad Nacional es el instrumento que ocupa el Estado para mantener el orden, por lo tanto, el desarrollo de la presente investigación nos obliga a conceptualizar el significado y alcance de los principales términos insertos en el título de este documento con el propósito de lograr una mejor comprensión del trabajo a desarrollar. Existen infinidad de definiciones sobre el mismo concepto; sin embargo, solo se citarán aquellas que por su contenido ayuden a analizar las estrategias implementadas por el gobierno federal para combatir el narcotráfico, a través de la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional en México se ha convertido, en los últimos años, en uno de los pilares esenciales para la gobernabilidad del territorio, al ser esta, la encargada de procurar el bienestar de los ciudadanos. Para Rodríguez (citado por Vega, 2000), Seguridad Nacional es el conjunto de medidas utilizadas por un Estado en la defensa de los intereses nacionales, para contrarrestar toda acción hostil o destructiva del interior o del exterior que amenace a la integridad nacional. Dicho concepto está concebido como medidas o acciones que se adoptan para contrarrestar una amenaza.

En el Manual 2.14: Glosario de Términos y Acrónimos del Colegio Interamericano Defensa se establece que Seguridad es situación o grado de normalidad, tranquilidad, ajena a toda interferencia, otorgada por la institucionalidad que soberanamente se ha dado cada Estado-Nación y que merece su permanente atención para el desenvolvimiento en aras del bien común.

Esta definición aunque en esencia tiene el mismo significado que el anterior está concebida como una condición dada precisamente por las medidas o acciones adoptadas o bien, por las capacidades de prevención y respuesta; elementos principales, en los cuales se basan las definiciones anteriores.

De lo anterior, se desprende que el narcotráfico, considerado como amenaza, si condiciona el concepto de seguridad nacional de nuestro país y también el de seguridad hemisférica. Lo anterior quedó plenamente confirmado con la Declaración de Quebec, en el marco de la tercera Cumbre de las

Américas del 2001, en la cual, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron la siguiente declaración:

"Reiteramos nuestro compromiso de combatir las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad de nuestras sociedades. Entre estas amenazas destacan, principalmente, el problema mundial de la droga y delitos conexos, el tráfico ilícito y el uso criminal de las armas de fuego, el creciente peligro que representa el crimen organizado, así como el problema general de la violencia en nuestras sociedades..." (Cumbre de las Américas: 2001).

La Seguridad Nacional puede entenderse como la política de Estado Nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de preservación y conquista de los objetivos Nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad (Martínez, 2001).

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional del 2007, en su artículo 3, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y sus habitantes.

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico,

El Colegio de la Defensa Nacional, expresa que la Seguridad Nacional es:

“La condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante acción armónica coordinada y dinámica de los campos del poder político, económico, social y militar, con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como de las procedentes del exterior” (Colegio de la Defensa Nacional: 2005).

La Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encausamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas constitucionales de existencia dentro de los márgenes establecidos por la constitución.

Se puede concluir que los distintos conceptos de Seguridad Nacional en México coinciden en ciertos puntos:

1. De una u otra forma todos sugieren que la Seguridad Nacional atañe a factores multidisciplinarios (social, económico, político y cultural), así mismo las medidas necesarias para su consecución.
2. Cualquier medida o política de Seguridad Nacional debe trazarse atendiendo a las necesidades de mantener o procurar los objetivos Nacionales permanentes y coyunturales.
3. En general, todas toman como referencia el marco legal para su establecimiento.
4. Sus fines más importantes serían la independencia, la reducción de las vulnerabilidades nacionales, la estabilidad, en términos generales.
5. Su ámbito de acción se remonta tanto a medidas de carácter nacional, en tanto los factores que la afectan tienen ese mismo origen.

De los conceptos de seguridad vertidos, queda claro que, la seguridad nacional está definida en función de las amenazas que un estado nación pueda percibir al interior o en el exterior de sus fronteras. Y a juzgar por lo que han tenido que afrontar el país en los últimos 35 años, una de estas amenazas es sin lugar a dudas el narcotráfico; ilícito que desde hace varios años ha sido considerado por algunos países del hemisferio como un problema

de seguridad nacional, al sentir sus peligrosos efectos desestabilizadores y percibir las enormes dificultades y muchas veces la incapacidad para contrarrestarlos.

1.4 Principios básicos en la elaboración de las Políticas Públicas de Seguridad Nacional.

En apartados anteriores se dio una definición de manera generalizada acerca de las políticas públicas. Ahora es el momento de puntualizar lo que se entiende por Política de Seguridad Nacional. Una política de seguridad nacional puede ser definida como “los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación” (Moreno, 1987). A diferencia de cualquier otra política esta sigue un principio más operativo, que pretende tomar acciones y medidas pertinentes para mantener y lograr la seguridad de la nación.

Tales políticas permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones (Moreno, 1987) En general a lo largo de la historia dichos planteamientos han sido establecidos en los planes de Seguridad Nacional de Desarrollo en México.

Los principios generales que se han ido desarrollando en materia de elaboración de políticas de Seguridad Nacional en México incluyen los siguientes aspectos:

Integridad: Adopción de un enfoque exhaustivo y multidisciplinario, que pretende abarcar las diferentes áreas del quehacer nacional

Dinamismo: La realidad nacional e internacional experimenta un cambio constante, por lo que las medidas deben tener un amplio sistema de adaptación para no perder rápida vigencia en el tiempo y para poder atender asuntos inéditos tanto en el marco del acontecer mexicano como en su relación con el entorno internacional.

Legalidad: La observancia de las leyes ha alcanzado incluso a los Principios de Política Exterior de México en el marco constitucional, lo cual

afianza la exigencia vigente de alinearse con la norma al momento de plantear políticas para procurar la Seguridad Nacional.

Legitimidad y supremacía del Estado: Se manifiesta una justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.

Participación Democrática: Como toda nación firmemente democrática, se pretende incluir activamente la participación de la sociedad en procurar su seguridad como nación.

Selectividad: Junto al dinamismo, este principio permite adecuar a la realidad coyuntural del país y de su entorno, la elaboración de políticas adecuadas para conseguir y mantener la Seguridad Nacional. De todos los temas que se deben atender en un concepto integral de Seguridad, este principio permite la adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la Seguridad Nacional, en un espacio de tiempo determinado.

Hay que considerar que atender estos principios básicos es prioritario, sin embargo, las políticas de Seguridad Nacional parten desde los objetivos trazados en la Agenda Gubernamental, de acuerdo a las prioridades que cada gobierno tenga en el momento y contexto histórico que sean elaboradas.

1.4.1 Agenda de Seguridad Nacional en México.

A pesar de que cada gobierno establece una agenda de asuntos sobre los cuales se investiga y procesa información, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) elabora una lista de elementos prioritarios a ser incluidos en cualquier propuesta de Política de Seguridad Nacional, a saber:

Cuadro 1.

ELEMENTOS DEL CISEN	
Narcotráfico	Desigualdad social
Grupos subversivos	Inestabilidad Regional
Crimen Organizado	Demografía
Inseguridad Pública	Energía
Corrupción	Ecología
Terrorismo	Salud
Proliferación Armamentista	Desarrollo Equilibrado
Ingobernabilidad	Estabilidad Económica

Fuente: Elaboración propia con datos del CISEN 2009.

Hasta mediados de la década de los ochenta el combate a la delincuencia organizada no ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano. Existían desde luego, grupos dedicados al narcotráfico, pero este no era un tema de la discusión pública ni un punto de conflicto con la comunidad internacional, a pesar de algunas discusiones esporádicas con Estados Unidos, como con la operación intercepción llevada a cabo en 1969.

El panorama cambió con la exportación masiva de cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos y cuando México se convirtió en el lugar de paso, lo cual aumentó y fortaleció a las bandas de narcotraficantes que operaban en territorio mexicano. El dinero del narco corrompió, de una forma nunca antes vista, a las autoridades mexicanas a mediados de los ochenta, y aunque hubo algunos intentos por combatir el problema por parte de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, lo cierto es que fueron insuficientes y el fenómeno creció hasta desestabilizar de manera importante al país en los años noventa (Chabat, 2007).

Esta tendencia continuó en la década del 2000, lo cual provocó que el presidente Calderón hiciera del combate al narcotráfico el eje de su acción gubernamental. Ante este panorama el gobierno mexicano subraya tres tipos de respuesta al crimen organizado en la agenda gubernamental: Primero, realiza una serie de reformas institucionales que buscan mejorar la capacidad del Estado para combatir al crimen organizado y dar mayor seguridad a los ciudadanos. El segundo tipo de respuesta es mayor colaboración con Estados Unidos. Está tenía dos propósitos: mejorar las capacidades del gobierno mexicano en su combate a la delincuencia organizada y evitar los conflictos diplomáticos entre los dos países, generados por el narcotráfico y la tercera, el uso del Ejército para combatir el narcotráfico. Estos puntos se desarrollan a lo largo de la presente investigación.

1.4.2 La Seguridad Nacional en el Marco Constitucional.

Como parte del texto constitucional de México, algunos artículos han sido incluidos para representar lo que anteriormente definimos como Objetivos Nacionales Permanentes sobre los temas de Desarrollo Nacional y Seguridad Nacional, garantizando así un marco jurídico estable en el tiempo.

Es así, que se retoman los siguientes artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales servirán como fundamento legal para determinar el imperante que representa el Desarrollo de México, y la factibilidad de incluirlo dentro de los planteamientos coyunturales de Seguridad internacional, en tanto existe una amplia base jurídica que pueda llegar a sustentarlo:

- Capítulo I de las Garantías; art. 25: *Corresponde al Estado de la rectoría del Desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de ingresos y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.* Del análisis interpretativo de este artículo, podríamos extraer que se define al desarrollo nacional como medio en la consecución de la Seguridad Nacional, definida esta en términos tradicionales como salvaguarda de la Soberanía Nacional.

- Capítulo I de las Garantías; art. 26: *El Estado organizará un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación.* La relación con los conceptos de seguridad no es evidente, pero en este caso sí lo son aquellos elementos incluidos es el concepto de seguridad Humana, lo que lo hace sino equivalentes, compatibles en tanto están destinadas a satisfacer necesidades básicas de los individuos.

- El art. 89 constitucional en su fracción VI; *declara que el presidente de la república para preservar la seguridad nacional, puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas de forma permanente o sea del ejercito, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.*

Si este artículo reformado por el poder ejecutivo en la actual administración (que incluyó el término de seguridad nacional) se correlaciona con el art. 129 que señala “*en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede*

ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” quizá nos preguntemos donde se ha decretado constitucionalmente por el presidente de la república que estamos en el escenario contrario, es decir en guerra, para hacer permanente la presencia de los militares en las calles para defender, en este caso una “seguridad interior”.

De acuerdo al art. 129, solamente puede haber comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, pueda establecer. En el terreno meramente formalista, el único facultado para declarar la guerra es el Congreso Mexicano de acuerdo al art. 73 fracción XII, según los datos que le presente al Poder Ejecutivo. Hasta este momento, esto no ha ocurrido.

En términos reales, sabemos que el Estado mexicano está en una guerra frontal contra el crimen organizado pues esta ha sido la lógica en el discurso desde el inicio de la administración de Felipe Calderón para determinar toda una estrategia militar que está presente en las calles y que no tiene fecha de salida. De esta interpretación formal, se puede deducir varias cosas:

Primero, está establecido constitucionalmente que el presidente de la república sigue siendo el jefe de las fuerzas armadas y por tanto permanece un control civil sobre los militares. Sin embargo, el hecho de que el ejército intervenga en funciones de seguridad pública y de seguridad nacional (tanto en las medidas preventivas como la detención de hechos delictivos) violenta el artículo 21 constitucional, ya que está reservado para los cuerpos policiacos de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. Se reitera que las instituciones de seguridad serán exclusivamente de carácter civil.

Quizá la salvedad que pueda argumentar la parte gubernamental es que este es un problema de seguridad nacional, que rebasa pues los límites de la

seguridad pública. Sin embargo, los criterios para pasar de una etapa a otra son ambiguos en su interpretación de acuerdo al orden constitucional (Samano, 2008).

Además, en su justificación, existe una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 1996 ratifica en una sentencia de controversia constitucional que las fuerzas armadas sí podían intervenir en temas de seguridad siempre y cuando las autoridades civiles se lo solicitaran.

Por tanto, la presencia de los militares en las calles, obedece a una decisión presidencial atrayendo una ley secundaria (Ley de Seguridad Nacional) y jurisprudencia de la Suprema Corte, pero no en función del orden constitucional. Así, aunque para el régimen político el asunto tenga una salvedad jurídica puesto que dado que un tema de seguridad nacional -como es el combate al crimen organizado-, el presidente al disponer primigeniamente de la fuerza militar, debe advertirse que ésta, no está exenta de casos de indisciplina o de propensión a la impunidad (El Universal, 12/04/2008).

Ahora bien, como segundo punto se puntualiza que el art. 129 constitucional señala que en tiempos de paz, los militares sólo pueden hacer las acciones correspondientes que marca en su redacción. No establece por ejemplo, la instalación de retenes militares y puntos de revisión que en la práctica se establecen con regularidad en las vías primarias y carreteras secundarias para revisar a la población civil en busca de armamento o droga, dándose pues una violación al libre tránsito según el art. 11 constitucional.

De ahí, la crítica que se alza por parte de las organizaciones de derechos humanos al actual régimen, que no sólo a partir de este hecho de violación al orden constitucional, sino además por otras acciones en donde se ha involucrado al ejército en cateos ilegales, detenciones arbitrarias, torturas y en algunos casos, ejecuciones extrajudiciales que han crecido exponencialmente respecto a sexenios anteriores (Proceso; 19/04/2009).

Este escenario, plantea más bien la idea de un Estado de excepción, es decir, donde la ausencia de garantías para los ciudadanos en determinadas regiones del territorio nacional es una realidad constante. Se advierte entonces

que de *facto* (y no de *jure*) se da la aplicación del artículo 29 constitucional respecto a esta suspensión de garantías, en donde ineludiblemente, el Presidente debe pedir la aprobación de ello al Congreso de la Unión, estableciendo un plazo para que ello cese, lo cual, a decir del propio esquema presidencial, hasta ahora es un hecho indeterminado.

En función de esto, para las organizaciones civiles especializadas en derechos humanos, según informes recientes, hay una correlación directa en la presencia de militares desplegados para luchar en contra de los cárteles de la droga y el aumento de las violaciones a los derechos humanos que van del orden de 182 denuncias presentadas en el 2006 a mil 230 que se presentaron al cierre del 2008 (Tercer informe de gobierno, 2009).

Se reconoce, que en una lógica pragmática el asunto de fondo tiene que ver la reducción de la vulnerabilidad de la soberanía nacional del Estado mexicano para mantener (o ganar, en una lógica de guerra) un control irrestricto sobre el territorio mexicano, que en algunas regiones y municipios ha sido hegemonizado por el poder informal.

Sin embargo, aquí el dilema es cómo combinar esta necesidad para el Estado mexicano con la garantía de salvaguardar el orden constitucional democrático. No es tarea fácil, ni se ha cumplido a cabalidad. Lo más significativo de este dilema, en que se ha metido al Estado mexicano es que paradójicamente en oficio de reducir su vulnerabilidad, el orden constitucional democrático también se vuelve proporcionalmente débil, dadas las características de un combate frontal de “guerra”.

Como han señalado anteriormente varios autores, a pesar que lo que se intenta es consolidar la democracia en el país, esta se sostiene aceleradamente con la presencia militar en las calles ejerciendo funciones de seguridad pública que no le otorga ese mismo orden constitucional (Astorga,1995). Y esta preocupación está validada porque la creciente influencia de los militares en la vida pública, nos remite a un pasado histórico del cual América Latina tiene un amplio expediente en donde se vulneraron sus instituciones democráticas.

Una democracia sostenida con la presencia militar no es buena señal de que las cosas estén marchando bien, ni siquiera para presumir algún tipo de estabilidad política. La democracia tendría que tener como un eje principal de flotación el respeto al marco constitucional; el ejercicio de la debida protección a las garantías individuales de sus ciudadanos. Una democracia que no puede proteger debidamente estos derechos fundamentales indica que su marco constitucional ha sido postergado en su cumplimiento, por objetivos que bien pueden tener como meta la urgente seguridad nacional, como es el caso que nos ha ocupado aquí. Al final, no puede sostenerse el primer piso de una calidad democrática, como es la protección de garantías de los ciudadanos (Carbonell, 2009).

Por ejemplo, Ferrajoli (2006) nos dice que en nombre de la defensa del Estado de Derecho y del ordenamiento democrático se observa una divergencia entre la normatividad del modelo del nivel constitucional y su ausencia en la efectividad de sus principios orientadores en sus niveles inferiores (normas ordinarias), lo que conlleva al riesgo de hacer de la constitución una simple fachada, con meras funciones de mistificación ideológica de su entramado. Es decir, una constitución que no obliga. Ante esto, la constitución si bien es vista como norma fundamental, se puede una y otra vez, pasar por alto, en nombre de objetivos gubernamentales. La disociación en la interpretación es aceptada pragmáticamente.

El dilema es serio, pero si se trata de resolverlo desde la mirilla gubernamental, ¿Cómo hacerlo, frente a un escenario virtual de guerra? ¿Cómo enfrentar que el implícito de esta batalla como es la retención permanente de los militares ejerciendo funciones de seguridad pública, no tiene un respaldo constitucional?

Estaríamos ante la presencia de lo que los doctrinarios llaman la “mutación constitucional”. Por esto, se entiende el cambio de significado o sentido que se le da a la constitución sin que se vea alterada su expresión escrita. Describe una disociación entre la norma constitucional y la realidad social (Urritia: 2000).

Así, sólo se puede entender que el Estado mexicano, en el objetivo de recuperar el control de su soberanía en los territorios que son capturados por el crimen organizado, haya emprendido una batalla que parece no tener fin, haciendo un uso de la mutación constitucional. En el dilema por resolver, se precisa entonces de mayores controles constitucionales para no derribar la endeble democracia que ha sido construida en la transición mexicana, pero sin hacer a un lado la recuperación de la soberanía territorial, que en el camino también ha debilitado enormemente al Estado.

1.5 Conceptualización de Narcotráfico.

Este apartado tiene como finalidad definir el concepto narcotráfico, así como otros elementos que son imprescindibles para la comprensión de la presente investigación. La complejidad del crimen organizado transnacional da como resultado que su estudio sea también difícil de comprender, más aún cuando la terminología no es entendida de forma correcta, es por ello, que antes de comenzar con el análisis del narcotráfico, es necesario puntualizar algunos conceptos más, para evitar la confusión y asegurar un mejor entendimiento del tema.

1.5.1. Crimen Organizado Transnacional.

Dar una definición general a cerca de lo que es el crimen sería una tarea compleja, ya que cada Estado posee su propia definición de lo que es delito dentro de su propio territorio. Sin embargo, las definiciones que cada código penal contiene poseen elementos en común que nos sirven para formular ideas generales de lo que se entiende por crimen o delito.

En general, se entiende al crimen como: cualquier violación cometida contra el código criminal o bien penal de un país (Martín y Romano, 1992). Un crimen es la violación al código penal de un país. Pero, en específico para México, delito, es definido como “acto u omisión que sancionan las leyes penales” (Leyes Federales de México, 2008). En otras palabras las leyes penales en México tienen estipulado de forma detallada cual es el tipo de pena o castigo que se aplicará a un acto o bien el no hacer determinada acción.

De esta manera, crimen o delito es la violación directa al código penal, el cual establece al crimen como un acto u omisión que daña a los ciudadanos de un determinado país. El código penal de un país es aquel que condena ciertas acciones, delimitando de esta forma lo que Estado considera que es malo, al prohibir lo que antes estaba permitido, se traza el límite que separa lo criminal de lo que no lo es, lo legítimo de lo ilegítimo (Astorga,1995).

El crimen es una acción que se utiliza para dañar a terceros, y existen varios tipos de crímenes que varían dependiendo su naturaleza:

- Crimen convencional: es aquel cometido por un individuo aislado, es decir, no pertenece a un grupo u organización criminal, por ejemplo un homicidio.
- Crimen organizado: Es aquel cometido por grupos menores, como la prostitución, o las pandillas. El crimen organizado puede adoptar varias formas institucionales u organizacionales, esto comprende varias jerarquías verticales con obligaciones y compromisos vitalicios, así como relaciones más relajadas, más efímeras momentáneas y vitalicias (Macedo, 2002).
- Crimen político: Es aquel realizado por las autoridades o bien funcionarios públicos, teniendo como ejemplo más claro el fraude electoral.
- Crimen de cuello blanco: el realizado por empleados de la rama administrativa y por dar un ejemplo podemos mencionar al fraude bancario (Martín y Romano, 1992).
- Crimen Organizado Transnacional: Este crimen se encuentra en la cúspide de todos los diferentes crímenes mencionados, ya que no solo posee una esfera de influencia muy amplia y maneja grandes sumas de dinero, sino que en ocasiones llega a englobarlos a todos, desde el crimen convencional, crimen político e incluso electoral. Para explicar de forma más detallada crimen organizado transnacional, desglosaremos el término por partes. Transnacional, se refiere al hecho de que este tipo de crimen trabaja en varias jurisdicciones, afectando a las instituciones sociales y a los ciudadanos de dos o más naciones (Martín y Romano, 1992).

En resumen, el crimen organizado Transnacional opera en más de una jurisdicción, violando el código penal de los países en los que lleva a cabo sus actividades, posee una estructura bien definida y una larga red de

contactos a los cuales mantiene mediante la corrupción, la extorsión y el soborno.

1.5.2 Narcotráfico.

El Narcotráfico entra dentro de las categorías de Crimen Organizado Transnacional, debido a que reúne las siguientes características:

1. Es considerado como un delito por los códigos penales de por lo menos tres países.
2. Opera en varios países.
3. Engloba a otros tipos de crímenes como lo son: la extorsión, el homicidio, el fraude, entre otros, los cuales van desde los crímenes convencionales hasta crímenes de cuello blanco.
4. Y es realizado por una serie de grupos con normas claramente establecidas, lo que lo eleva a la categoría de sistema y organización.

Hablar sobre el concepto de narcotráfico es muy difícil, ya que no existe la información necesaria para este concepto. Una de las definiciones encontradas fue de Mario Ruiz Massieu (1995), quien explica que el narcotráfico es un fenómeno de degradación social cuyos antecedentes vienen del pasado, como la Guerra del opio, ocasionada por que Gran Bretaña exportaba a China este estupefaciente desde el siglo XIX. La situación llegó a ser tan grave que el gobierno de la dinastía Quing prohibió que se comprara y se vendiera opio. Debido a esta prohibición, que afectaba directamente los intereses comerciales británicos, en el año 1840 los invasores ingleses, para proteger su comercio de esta droga, declararon la guerra a China. (Massieu, 1995).

El narcotráfico, no obstante, probablemente constituye el problema más destructivo que ha enfrentado el hombre en su historia contemporánea, debido a que paulatinamente ha invadido los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, con sus secuelas de vicios, depravación, violencia y corrupción, que erosionan de manera progresiva tanto la salud individual como la integridad de las instituciones de los países que padecen esta epidemia.

Hernández (1988) y Borja (1997), afirman que el narcotráfico es un fenómeno que se ha convertido en una de las más grandes organizaciones internacionales del mundo, y que se ha transformado en el mejor negocio de orbe, capaz de movilizar centenares de millones de dólares diariamente, de quebrantar el concepto de soberanía estatal, financiar guerrillas y alimentar el terrorismo.

Explican que el narcotráfico es un problema que va atacando al mundo como si fuera una epidemia, y que actualmente varios países del mundo basan su economía en ella. A este fenómeno se le puede denominar narcoeconomía, ya que ha roto la imparcialidad de la justicia, corrompe a políticos, aterrorizado a policías, ha creado un nuevo poder social levantado sobre la corrupción, el crimen y el terror.

En términos generales, para comprender mejor el tema de narcotráfico, deben considerarse las fases de producción, el tránsito, la comercialización, el financiamiento, y la distribución de estupefacientes a nivel nacional e internacional.

El narcotráfico es un problema grave que arrastra males, como la violencia, los altos índices de criminalidad que desembocan en inseguridad para los ciudadanos, que nada tienen que ver con este negocio ilícito. Este tráfico ilegal genera al mismo tiempo su propio mundo subterráneo, como son una economía ilegal y su propio sistema de justicia, realizando sangrientos ajustes de cuentas en las calles de las ciudades donde operan.

“El mercado no desaparece; al contrario, surge el mercado negro. Continúa la oferta y la demanda, así como las diversificaciones de la mercancía y a transformación de verdaderas corporaciones que para sobrevivir y dominar en su terreno se enfrentan entre sí y con quienes los combaten de diversas maneras; llegan a acuerdos de repartición de territorios, fusión de las corporaciones, eliminación física de los adversarios mediante el uso de la violencia armada, y otro más sutil, pero no menos eficaz, como es el establecimiento de relaciones orgánicas de corrupción con quienes combaten desde la legalidad, a saber policías, jueces y políticos”(Astorga,1995:68).

En otras palabras, se puede decir que el narcotráfico es el tráfico ilícito de drogas o bien sustancias ilícitas. Es una industria ilegal mundial, que consiste en el cultivo, manufactura, distribución y venta de drogas ilegales. Mientras que ciertas drogas son de venta y posesión legal, en la mayoría de las

jurisdicciones la ley prohíbe el intercambio de algunos tipos de drogas. El narcotráfico opera de manera similar a otros mercados subterráneos, varios carteles se especializan en procesos separados a lo largo de la cadena de suministro. La cadena va desde los traficantes callejeros hasta llegar a imperios multinacionales.

En conclusión, en el presente capítulo se abordaron los principales conceptos que ayudan a comprender de una manera más clara el análisis de dicha investigación, partiendo desde la concepción del Estado como el principal ente encargado de proveer la Seguridad a todos aquellos que formen parte de él. Es por ello que posteriormente se define a la Seguridad Nacional, ya que es la herramienta principal para que el Estado lleve a cabo su propósito, y de la misma manera resulta imprescindible definir las políticas públicas ya que a través de ellas se formulan objetivos y metas para lograr ciertos fines. Por último se explican conceptos como el narcotráfico, Crimen Organizado Transnacional, con la finalidad de tener un panorama más claro.

CAPITULO 2. LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO.

De acuerdo a lo expuesto en apartados anteriores se entiende que un análisis de políticas públicas es el razonamiento de una estrategia o acciones implementadas en relación a un problema. Por lo tanto, es primordial en este capítulo ubicar la política de seguridad nacional, que en el caso de México se encuentra plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, en nuestro caso se analiza desde el contexto de la administración 2006-2012, en la cual se creó el Sistema de Seguridad Nacional compuesto por las instancias encargadas de seguridad con la encomienda de puntualizar específicamente las políticas en dirección al crimen organizado y narcotráfico, lo que derivó en el documento oficial del Programa de Seguridad Nacional.

El papel del Estado y sus instituciones en un contexto de reorientación del papel de los cuerpos policiacos, tendría la función de garantizar las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo y protegerlo de las actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos. Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos.

En otras palabras, el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad. El término de gobernabilidad se entiende en un sentido instrumental referido a la capacidad de las estructuras del gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las demandas sociales.

Por otra parte, el Plan Mérida representa otro documento oficial en donde se plasman acciones primordiales para la lucha en contra del Narcotráfico con apoyo de E.E U.U, sin embargo, este documento, como tal, no se expuso a la opinión pública, se trató de un acuerdo meramente presidencial y en su inicio ni siquiera las cámaras tenían noción de lo se trataba.

La eficacia en el ejercicio del poder político y su impacto en la gestión gubernamental, es fundamental para la gobernabilidad de un sistema social. Por su capacidad para alcanzar las metas y/o proyectos propuestos al menor costo social posible, la gobernabilidad es responsabilidad del funcionamiento del sistema político. Desde esta perspectiva, el concepto de gobernabilidad, comprendida como eficacia del gobierno y de la gestión pública es sinónimo de la “razón de Estado”.

En la actualidad temas como el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental, las migraciones no controladas, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado transnacional, el terrorismo informático, y el aumento de la brecha económico y social entre las naciones han sido priorizados en distintos grados, es decir, incorporados a la agenda de seguridad porque se entiende que afectan de alguna medida la seguridad de los Estados, las sociedades y los individuos.

Si bien no afectan en forma directa la integridad territorial y la soberanía de los Estados, estas cuestiones incrementan el grado de incertidumbre y constituyen según Fontana (2003) “fuentes de riesgos para las sociedades, las personas, las identidades nacionales, los valores democráticos, las instituciones públicas, las economías nacionales, sus instituciones financieras, y los ordenamientos y códigos de conducta mundiales”. Por otro lado, al volverse permeable las fronteras nacionales, la distinción entre lo que es interno y externo se vuelve obsoleta y agrega un elemento más de imprevisibilidad a la hora de formular una política respecto a las mencionadas amenazas.

La cuestión del narcotráfico y el rol que deben tener las agencias estatales en esta lucha ha sido discutido y tratado tanto a nivel nacional a través de medios oficiales, académicos y de comunicación, como a nivel internacional, especialmente debido al interés demostrado por los Estados Unidos de América de involucrarse en la lucha contra estas “nuevas” amenazas. Mediante este trabajo se analizará la política que el Gobierno Federal con la intervención de los EE.UU ha sostenido contra el narcotráfico y los efectos en el país. Se sostiene que la adopción de la misma ha provocado peores resultados que el mal que se intenta erradicar.

El trabajo no pretende ser exhaustivo ni concluyente, tan solo se intenta poner en orden las ideas y posiciones que se han sustentado en torno al tema en los últimos años, para así pensar cuales son los mejores instrumentos para la lucha contra el narcotráfico. Para ello se utilizarán fuentes de acceso público y trabajos específicos sobre el tema que desde distintas disciplinas han abordado sus diferentes problemáticas.

Inicialmente se tratarán aspectos generales enfocados a describir las principales estrategias y acciones del gobierno federal para controlar el avance del narcotráfico; posteriormente se plantean algunos eventos que podrán servir para entender por qué dicho delito ha logrado sobrevivir a los más fuertes ataques. Se expone que a pesar de los muchos esfuerzos y las innumerables cifras presentadas por el gobierno sobre golpes al narcotráfico, la verdad es que este, aun representa un fuerte problema para la sociedad.

2.1.-El contexto inicial de la lucha contra el Narcotráfico

Para comprender la relación política pública-seguridad nacional es importante identificar algunos momentos coyunturales de visión y por consecuencia de implementación de políticas públicas, en el sexenio que se estudia.

Así, se identifica que el tema del crimen organizado y narcotráfico, pasó a ser el eje principal en las acciones del actual presidente, ya que él mismo ha puesto mayor énfasis en la guerra contra la delincuencia que en cualquier otro sector. Y tal decisión, de mayor importancia a la seguridad proviene de diversos factores, primero, por la situación de conflicto social que se hereda del último año de Vicente Fox, donde existe una inestabilidad social, principalmente en el Estado de Oaxaca donde por medio de desobediencia civil se buscaba destituir de su cargo al gobernador, y en el norte del país por conflictos mineros y fuertes brotes de violencia ocasionados por el narcotráfico en distintas ciudades, principalmente fronterizas.

A esto se le suman posibles casos de corrupción por parte de los hijos de la “primera dama” de Fox; un crecimiento de la violencia por narcotráfico en el estado de Guerrero y el estado natal de Calderón: Michoacán. Asimismo, se publican redes de pederastia en el país por parte de una periodista que es acosada, donde estuvieron involucrados empresarios y políticos; entre ellos el

gobernador de Puebla; un aumento de la migración nacional, y una reforma migratoria inconclusa y fallida; a la vez que se comienza a criminalizar a los migrantes en Estados Unidos, los cuales como respuesta realizan boicots laborales y comerciales, que posteriormente lleva a una militarización de la frontera por el lado norteamericano y el levantamiento de una barda fronteriza.

Aunado a lo anterior, el dueño del monopolio telefónico en México se posiciona dentro de los hombres más ricos del mundo mientras los índices de pobreza aumentan en el país, además se impone una ley de medios que facilita la continuidad de los monopolios televisivos. Se violenta y reprime a pobladores de San Salvador Atenco para imponer un nuevo aeropuerto que no se concluye. Se genera una polarización política en varios sectores de la población por la campaña negra en contra de un candidato de la oposición.

Se descubre al cuñado de Calderón como el responsable del sistema y del padrón electoral en periodo preelectoral; avala el Instituto Federal Electoral el cuestionado triunfo de Calderón, y éste toma la presidencia en un ambiente de repudio tras un cerco de seguridad militar (Milenio, 2009).

Todo lo anterior, representaba un fenómeno para el desarrollo de un conflicto con envergadura de nivel nacional, y así buscando la legitimidad política para Felipe Calderón y del partido oficialista, se comenzó el sexenio apegado al resguardo de las instituciones militares y con un discurso que acoge al tema de la seguridad como tema central, como la bandera de arranque para su gobierno.

2.1.1. El discurso político presidencial

Desde los primeros discursos del presidente Calderón se distingue una priorización por el tema de la seguridad, siendo este el tema más mencionado por él, incluso comparado con los presidentes antecesores, a pesar de ni siquiera haber tocado el tema en campaña, con una mención de casi 600 ocasiones (La jornada, 2009), solo en los primeros treinta meses de su gobierno de discursos recopilados en relación al narcotráfico.

De esta manera, el tema de la seguridad se justifica desde un inicio por medio de la delincuencia, que generalmente se define como organizada, la cual se dibuja como “la que pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y

el gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras (Calderón, 2006). Esta declaración la realiza en su primer discurso público, como presidente de México, en su mensaje presidencial de toma de posesión el primero de Diciembre de 2006.

Seguido de esa afirmación, en el mismo discurso afirma que una de las tres prioridades, que va a encabezar en su gobierno, es precisamente “la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad”, por lo que las instituciones de seguridad pública tendrán transformaciones para “incrementar sustancialmente su “eficacia”, ya que los resultados que entreguen esas instituciones son vitales para “recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social, seguridad de que nuestra vida, la de nuestras familias, y nuestros patrimonios estarán protegidos”.

Es en su discurso inaugural (Calderón, 2006) como Poder Ejecutivo en donde se expone de entrada su posicionamiento político e institucional, y en el cual se evidencia que la temática de la seguridad es anticipada y predeterminada y nunca mencionada en su campaña electoral, ya que la seguridad no es solo una de sus prioridades, sino la prioridad principal, seguida por la superación de la pobreza extrema y la creación de empleos. Pero la definición de esas prioridades que la misma sociedad ha señalado (Calderón, 2007).

Aunado a lo anterior, instruye al Procurador General de la República y al Gabinete de Seguridad Nacional a presentar un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia, además de ordenar a los secretarios de Marina y de Defensa a “redoblar los esfuerzos para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés”, y paralelamente presentar iniciativas de una serie de reformas legales para la impartición de justicia basadas principalmente en el aumento de las penalidades.

De esta manera, en su discurso inaugural, pone en evidencia que existe una ausencia de seguridad pública y legalidad, ya que el Estado no posee la fuerza necesaria para garantizar la convivencia social y la seguridad básica de

protección a la ciudadanía, por lo que recurre inmediatamente a las instituciones judiciales y militares para ponerlas en acción acorde a su “plan” de gobierno, guiado por la idea de seguridad.

Pero en ningún momento comenta la diversidad de posibles razones para justificar lo anterior, mas bien, desde sus primeros discursos recurre al argumento más reduccionista y elemental al que puede apelar para el uso de la violencia legítima por parte del Estado: “Salvaguardar la vida, la libertad y La integridad de los ciudadanos es la principal función del Estado, es la primera obligación del gobernante, es la primera misión de un servidor público” (Calderón, 2006).

De esta manera comienza una justificación del uso de las fuerzas armadas, ya que supuestamente esas son las instituciones con tradición, con mas integridad y menos penetradas por la corrupción (Calderón, 2007), ya que las instituciones policiacas de los tres niveles de gobierno se encontraban mermadas por el crimen organizado.

Inclusive, en el mismo discurso de toma de posesión del Poder Ejecutivo, lanza una afirmación muy contundente y que se detecta de manera reiterativa a lo largo de sus discursos, con lo cual se ubica como un punto nodal significativo.

“Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas” (Calderón, 2006).

Esa afirmación realizada desde el primer discurso (el cual necesariamente es anticipado al momento de enunciación con la finalidad de ser declarado), se puede interpretar como una decisión tomada deliberadamente para justificar y anticipar la serie de acciones y consecuencias que llevaría a cabo en el transcurso de su gobierno. Justificación que fungiría como eje rector para mantener una defensa de sus intereses y lógica de gobierno, la cual no se modifica y mantiene una continuidad de manera indiscutible para Calderón.

A pesar de algunos elogios iniciales a su postura, posteriormente se volvieron constantes los cuestionamientos y críticas desde diferentes ángulos,

que van desde la oposición política, organizaciones de la sociedad civil, diversas instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, ex integrantes del mismo Partido Acción Nacional, o del gobierno Foxista, la Unión Europea, el Grupo Rio y principalmente Estados Unidos.

Esa premeditación ante los posibles costos financieros y humanos introduce a la consecuente guerra que se anuncia en los primeros días del sexenio, pero ese anuncio inicialmente se distribuye por los medios de comunicación cuando el gobierno federal lanza el operativo Michoacán, que más adelante se analiza con detalle.

La política de seguridad se constituye en política pública, por cuanto las disposiciones y objetivos trazados por el gobierno son de obligado cumplimiento para los ciudadanos y obligación para las fuerzas de seguridad para hacer que la ley se cumpla.

La política de seguridad nacional se encuentra plasmada en el contenido del PND, y por ende en el Programa para la Seguridad Nacional, el cual constituye un instrumento para orientar los esfuerzos de la Administración del Titular del Ejecutivo Federal para preservar la Seguridad Nacional en beneficio del Estado Mexicano.

En función del entorno al que se enfrenta, de la dimensión de los desafíos, y de la necesidad de potenciar los alcances del Sistema de Seguridad Nacional a través del cual se preservan la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, el Programa para la Seguridad Nacional (2007-2012) fija objetivos, delinea estrategias y establece líneas de acción a través de las cuales se les da concreción.

La Seguridad Nacional busca mantener vigentes la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio; emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes. Es por ello, que se pretende analizar los efectos sobre la política de Seguridad Nacional en torno al narcotráfico.

2.2. Visión y estrategias del Programa de Seguridad Nacional

De acuerdo al Programa de Seguridad Nacional (2007), el entorno es complejo y dinámico: los riesgos y amenazas a la integridad, a la estabilidad y a la permanencia del estado mexicano provienen de múltiples frentes. La globalización ha alterado la velocidad con la que operan, y ha provocado cambios en la dirección, intensidad y expresión de aquellos elementos del entorno internacional con potencial para vulnerar la seguridad nacional.

El programa de la seguridad Nacional (2007) describe de la siguiente manera las principales amenazas con mayor énfasis para su atención y de interés para el presente análisis:

Delincuencia Organizada:

La delincuencia organizada representa desafíos que actualmente no se restringen solo a la seguridad pública ya que en algunos casos se vulnera la soberanía y el orden constitucional (PSN, 2007).

Narcotráfico:

Es la manifestación más significativa del crimen organizado, y por tanto, fenómeno de atención prioritaria. El crecimiento del tráfico ilícito de estupefacientes se asocia a las transformaciones del mercado internacional de droga, los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero, la proliferación del narcomenudeo y un mayor protagonismo de las organizaciones delictivas mexicanas que utilizan tecnología de comunicación y armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas (PSN, 2007).

Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir la delincuencia organizada y el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado.

En el siguiente subcapítulo, se presentan las estrategias y líneas de acción diseñadas por el Programa de Seguridad Nacional con base al Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) para atender dichas problemáticas.

2.2.1. Programa para la Seguridad Nacional 2007-2012

El objetivo general del programa es: Mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano a través de la anulación de las amenazas y la desarticulación de riesgos que puedan impactar dichos atributos.

Sus objetivos específicos son:

1. Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional
2. Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro la seguridad nacional así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla.

La estrategia integral contempla 8 ejes:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia:

En síntesis, se refiere a la coordinación e involucración entre los tres niveles de gobierno para operar los siguientes rubros:

- Coordinación operativa
- Interconexión e interoperatividad de sistemas de información
- Evaluación y control de confianza y depuración de corporaciones policiales
- Formación y Profesionalización
- Indicadores de medición

Esta política de coordinación de las diferentes corporaciones tiene su expresión legal en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, que otorga al titular la facultad de establecer una instancia de coordinación de la policía federal. La estrategia también comprende la alineación de atribuciones funcionales desde el orden federal para coordinar con las entidades federativas la atención del sistema penitenciario, con especial énfasis en la ejecución de sentencias y seguimiento de los reos.

2. Operación Policial.

A manera de resumen, este punto trata sobre la recuperación de espacios territoriales donde prospere la seguridad, así como el combate a las

estructuras criminales con el acotamiento de logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas. Estos aspectos se llevan a cabo sobre las siguientes premisas: En el esquema territorial, se ubicarán las ciudades con los índices más altos en violencia para focalizar la atención con dicha estrategia y maximizar los resultados; Control de las principales vías de comunicación a través de puntos móviles de revisión que detecten la logística criminal; Mayor atención a los Estados que albergan el soporte operativo de las principales organizaciones criminales y una importante asignación de recursos humanos y técnicos para la generación de inteligencia operativa.

3. Prevención de delitos y participación de la ciudadanía

Básicamente, trata los factores que originan el delito y desarrolla e instrumenta principios de cultura de la legalidad, para transitar del modelo reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad.

Este esquema plantea una importante tarea de vinculación ciudadana y protección de los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima.

Crear consejos ciudadanos de seguridad pública, como órganos de vinculación y enlace con organizaciones sociales para la consulta, análisis, formulación y articulación de propuestas de acciones relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y evaluación de programas institucionales. En los consejos se incorporará la opinión de los expertos y de organizaciones no gubernamentales en la planeación de las políticas de seguridad y en la revisión crítica de los resultados en los tres niveles de gobierno y promover la cultura de la denuncia.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, Educación, Salud y la Comisión Nacional del Deporte se vinculan en una estrategia interinstitucional, dirigida a las localidades urbanas con altos índices de pobreza y/o inseguridad.

La estrategia está integrada por tres programas:

- Escuela segura, que busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar.
- Salud sólo sin drogas, para prevenir adicciones.

- Recuperación de espacios públicos, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad.

Uno de los ejes articuladores de la estrategia es la estación de policía, cuyo trabajo de proximidad social vincula a las autoridades locales para lograr su colaboración y estimular la participación social en los programas.

4. Desarrollo institucional

La Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal que considera:

- Profesionalización

Generar contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores. Previa evaluación del centro de control de confianza, la formación iniciará con los mandos medios y superiores de policías locales, para depurar la estructura de mando.

Los propósitos son:

Evaluación de confianza de los elementos convocados.

Homologación de:

- Procedimientos sistemáticos de operación.
- Bases de coordinación.
- Integración e intercambio de información
- Metodologías

Además se prevé, para el ámbito federal, el reclutamiento de universitarios con créditos curriculares de licenciatura concluidos, que se incorporarán a la policía federal. Éste será el primer impulso de profesionalización debido al nivel académico de los convocados. El curso que sustentarán estará prioritariamente dirigido a las áreas de investigación y se impartirá bajo el modelo de diplomado, para posteriormente generar las especializaciones correspondientes.

Para sustentar el modelo de profesionalización de la policía federal se crearán tres instancias educativas que permitirán cumplir el propósito:

- Escuela básica de policía.: Para generar los procesos formativos y de capacitación en alumnos con nivel bachillerato, que demandan las divisiones de fuerzas de apoyo y proximidad social.
- Escuela superior de investigación: Está orientada a todos aquellos aspirantes y policías en activo que opten por su profesionalización, a partir de méritos académicos y de desempeño establecidos en el servicio de carrera policial. Su incorporación será en áreas específicas de inteligencia.
- Instituto para la especialización de mandos de policía: Es la instancia educativa superior para generar los cuadros que puedan dirigir fuerzas públicas federales, locales o municipales, bajo estándares internacionales y con metodologías homologadas para una actuación uniforme y apegada a criterios de control de confianza.

- Metodologías

Se generarán metodologías, protocolos, procesos sistemáticos de operación y sistemas homologados para potenciar la investigación a través de la recolección, registro, análisis y explotación de la información.

El diseño y operación de las áreas de investigación con esquemas metodológicos dará soporte a una actuación sistemática y servirá de base para la reordenación y desarrollo de las policías locales.

- Servicio de carrera policial

El servicio profesional de carrera policial constituye el método para normar los procesos de reclutamiento, selección, integración, desarrollo, ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación.

Las academias de la Secretaría de Seguridad Pública se constituirán en los referentes para replicar el modelo a las academias o escuelas de policía locales. El propósito es contar con mexicanos comprometidos con los mejores valores éticos, que tengan como proyecto de vida servir a la sociedad con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

5. Sistema penitenciario

Impulsar políticas para los tres órdenes de gobierno, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de:

- Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados.
- Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos.
- Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.

6. Combate a la corrupción

Este eje integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial. Se creará el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como la unidad responsable de generar información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial. Atenderá las etapas de reclutamiento, selección, evaluación y permanencia, con la finalidad de garantizar que toda persona que colabore en una institución policial cubra el perfil requerido en los aspectos: toxicológico, psicológico, ético, médico, físico, de conocimientos y entorno socioeconómico.

El centro evaluará a personal de policía de los tres órdenes de gobierno, lo que permitirá:

- Unificar criterios técnicos, metodológicos y de aplicación.
- Fomentar el cumplimiento de la responsabilidad social entre el personal policial, a través de su evaluación integral.
- Eliminar la discrecionalidad en la selección, promoción y permanencia del personal.

Adicionalmente, se aplicará un sistema automatizado de rotación de personal del despliegue territorial, que incorpore variables de permanencia, antecedentes de desempeño y valoración social.

7. Tecnología. Plataforma México

Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad

pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo, comunicaciones, control y comando (C4), para escalarlo a nodos de interconexión de telecomunicaciones (NIT).

Este desarrollo generará enlaces de interoperabilidad que constituirán la plataforma México. Se trata de un diseño tecnológico único para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo, que se localicen en bases de datos correlacionables de acceso común.

Sus características principales son:

- El sistema está diseñado en dos planos: el horizontal, para conectar 500 estaciones de policía previstas en el despliegue territorial de la policía federal, con infraestructura tecnológica de equipamiento, la red de comunicaciones (voz, datos e imágenes) y el soporte de servicios especiales para la investigación y generación de inteligencia policial.
- El plano vertical atiende el ámbito local, a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y de datos.
- La instrumentación de la plataforma incluirá las acciones de formación, especialización y doctrina para el personal policial participante, tanto en el uso de los sistemas y los productos tecnológicos como para administrar, consultar y explotar los casi 300 millones que contienen las bases de datos federales con temas para la seguridad pública que, en combinación con los nodos de interconexión y telecomunicación que se establezcan, alcanzarán un tráfico de hasta 12 mil conexiones simultáneas y 40 millones de transmisiones encriptados.
- El desarrollo de la plataforma iniciará con la puesta en marcha de 200 NIT federales y la modernización de 500 para gobiernos locales, para finalizar su desarrollo hacia 2009 con 5 mil NIT interconectados en toda la República.
- La construcción de la plataforma se financiará con recursos federales, y la interconexión del plano vertical incorporará recursos estatales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

8. *Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil*

Con la finalidad de transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas, se han concertado indicadores para medir la eficacia de la autoridad en:

- Prevención del delito
- Procuración de justicia
- Administración de la justicia
- Readaptación social
- Profesionalización.

La sociedad civil organizada dará seguimiento al conjunto de indicadores para evaluar la actuación y desempeño de la autoridad y crear condiciones de credibilidad y confianza.

El Plan Nacional de Desarrollo y el programa de Seguridad Nacional 2007-2012, así como la estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia plantean la necesidad de establecer un nuevo modelo de policía que establezca el sentido original de la función del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la comunidad. Para perfilar una policía profesional y con vocación de servicio, el 18 de junio del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma al artículo 21 constitucional, que favorece la creación de una policía más científica, objetiva y profesional, al concederle facultades para la investigación preventiva a efecto de evitar la comisión de actos ilícitos (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Adicionalmente plantea la homologación de rubros, como al servicio civil de carrera, profesionalización y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales en los diversos niveles de gobierno.

A través de las instancias de coordinación de la policía federal se impulsó la coordinación de esfuerzos de las corporaciones de los diversos órdenes de gobierno y de otras instituciones vinculadas a la seguridad pública mediante la interconexión y mediante la interoperatividad de los sistemas de información policial.

Con la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 se establecen los mecanismo para la separación, remoción, baja, cese o cualquier forma de terminación del servicio, sin que proceda la reincorporación de los malos elementos, lo que robustece a las corporaciones (DOF: 2008).

El 25 de enero del 2008, se publicaron en el DOF las reglas de fondo municipal de subsidios a los municipios y a las demarcaciones territoriales del D.F. para Seguridad Pública, que establecen las líneas generales de aplicación a los recursos: profesionalización y mejora de la infraestructura y del equipamiento de los cuerpos de seguridad de los ayuntamientos.

Para impulsar un nuevo modelo de actuación policial, la cámara de diputados aprobó a la Secretaria de seguridad Pública en el presupuesto de egresos de la federación de 2008, otorgar el subsidio para la Seguridad Pública municipal, mediante el cual se proporcionaran recursos a los municipios y al gobierno del Distrito Federal para la seguridad.

El 15 de enero se publicó en el DOF el acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del subsidio para la seguridad pública municipal (SUBSEMUN). Conforme a lo establecido en la cámara de diputados, los criterios para seleccionar a los municipios son el número de habitantes por municipio y la incidencia delictiva; al respecto se identificaron 135 municipios y 15 demarcaciones territoriales del gobierno del D.F. elegibles para acceder a los recursos.

Sin embargo, es un hecho que en la actualidad los cursos y capacitaciones, así como equipamiento destinados para los municipios no ha rendido resultados ya que no existe una labor coordinada entre los tres niveles de gobierno a nivel policial. Y mientras el gasto en seguridad está por duplicarse, la inversión pública en áreas como la educación (principalmente en la media y superior), la cultura, la salud, el medio ambiente, el turismo, o el campo tienen, en común una disminución notoria, pues su evolución los ubica por debajo del promedio del gasto federal; aún a pesar de que el Centro de

Estudios de la Seguridad Pública ha señalado que el incremento a los recursos públicos destinados a la seguridad no garantiza que esta mejore.

Por otra parte, los indicadores de desempeño que propone el ejecutivo no son significativos ni útiles para medir el impacto real de las políticas, ya que no es medible, por ejemplo: la ineficacia de las policías municipales, si los operativos funcionan para reducir el consumo o venta de sustancias ilegales, si las estaciones de policía mejoran la prestación de servicio, si el uso de sistemas informáticos disminuyen la incidencia delictiva.

Es un hecho que el país tiene una política que es diez veces más cara que cuando inició, pero pese al tiempo transcurrido no tiene resultados que indique una disminución delictiva y seguimos siendo testigos de los actos violentos que día a día se tornan más sanguinarios y que impactan en la sociedad (De Ávila, 2010).

Se le ha denominado “Guerra” en contra del narcotráfico al conjunto de operativos del Estado Mexicano dirigidos a eliminar la producción y el comercio de sustancias ilícitas. Estas acciones dieron inicio en Diciembre del 2006, lideradas por el Presidente Calderón.

La estrategia adoptada por el gobierno federal consiste principalmente en el uso de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, Marina, Ejército), para reprimir por la fuerza a los carteles mexicanos del tráfico de drogas ilícitas.

Sin embargo, la estrategia implementada por el gobierno federal en su lucha contra grandes organizaciones criminales, ha tenido detractores: Numerosas organizaciones civiles han reclamado que la presencia del ejército en las calles ha coincidido con un aumento en el número de violaciones a los derechos humanos; al tiempo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha alertado sobre el aumento de quejas recibidas por esta cuestión. (De Ávila, 2010).

Después de las consideraciones anteriores, resulta indispensable describir algunas de las acciones implementadas en el país.

2.3. Plan Mérida: relación bilateral de Estados Unidos y México para combatir el problema de las drogas.

El tema del narcotráfico no siempre había provocado problemas de fricción y de conflicto en la relación bilateral. Sin embargo, en los últimos años pasó de ser un asunto de bajo contenido político y manejo rutinario a un problema explosivo; después ha traído como consecuencia problemas políticos, económicos y sociales. Y es entonces, cuando Estado Unidos empieza a tomar decisiones para los dos países para el tratamiento y solución del problema, lo que se traduce en una aplicación de programas y políticas cuyos objetivos y prioridades se focalizan al tratamiento del problema de las drogas.

El narcotráfico empezó a tomar tintes políticos para la relación bilateral a partir de 1969 con la llamada operación intercepción durante la administración del presidente estadounidense Richard Nixon, que consistió en realizar revisiones minuciosas a todos los viajeros norteamericanos y mexicanos que ingresaban a Estados Unidos provenientes de México, lo cual provocó grandes congestionamientos en las aduanas ya que se inspeccionaron minuciosamente 4,500,000 personas en las que duró la operación. (Salazar, 1994). Esta fue la primera muestra de que Estados Unidos presionaría a México para cooperar con la lucha en contra del crimen organizado.

Así, después de la Operación Intercepción, durante la década de los setenta, México realizó campañas muy efectivas de erradicación de marihuana y amapola, lo que redundó en su casi desaparición como abastecedor del mercado estadounidense; de hecho fue remplazado por otras fuentes. Ello permitió que las drogas no fueran causa de confrontación bilateral en esos años (Cabañas, 1999).

La década de los ochentas se caracterizó por un período de conflictos en la relación bilateral ya que México volvió a ser en esos años un importante abastecedor de marihuana y heroína para el mercado de Estados Unidos, a pesar de las campañas de erradicación, lo cual fue interpretado por este país como un debilitamiento del compromiso del gobierno mexicano para controlar el problema.

En los años noventa hubo intentos por tratar de institucionalizar el tratamiento del narcotráfico dentro de la relación bilateral, por lo tanto, se firmaron acuerdos de colaboración entre México y los Estados Unidos, en un intento de mejorar la cooperación de la lucha antinarcóticos y fijar las reglas necesarias para la misma. (Cabañas, 1999).

Y en tiempos actuales, se firma un acuerdo presidencial denominado Plan Mérida. Para comprender la Iniciativa Mérida y sus documentos, es preciso plantear un marco conceptual histórico de las relaciones internacionales a modo de contextualización.

Es necesario, primero, remitirse a los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001, un momento histórico fundamental para las relaciones internacionales pues cimbró las principales ideas sobre seguridad nacional establecidas desde el liberalismo político y el neoliberalismo económico. En este sentido se puede observar un regreso a nociones comunes durante la guerra fría, en la que la seguridad se configura como dependiente de las variables externas y que tuvo como consecuencia la creación del consejo de seguridad de la Casa Blanca.

En ese entorno en el que sucede el ataque del 11 de Septiembre, que revive la noción de que la seguridad interior se puede ver fuertemente afectada por situaciones que se gestan en el exterior. Como consecuencia la vecindad y la porosidad de la frontera se vuelven una preocupación fundamental en materia de seguridad nacional. Surgen entonces las doctrinas preventivas en las que la prioridad conceptual e institucional es el combate al llamado terrorismo. Estas doctrinas a su vez, implican una restructuración de los mecanismos de protección del espacio aéreo, así como los de la migración y la seguridad, sus principios e instituciones.

En opinión de Raúl Benítez (2008), el 11 de Septiembre hizo evidente la necesidad de contar con políticas que respondieran adecuadamente al nuevo entramado internacional. En este sentido se puede entender la interacción que se dio en su momento entre los gobiernos de George Bush y Vicente Fox. En ese momento no se pudo dar forma a los instrumentos necesarios para ligar seguridad interior y exterior de modo que se pudiera configurar una política de

Estado en la materia y garantizar la inserción estratégica de México en América del Norte. Como ejemplo, se puede considerar que la Ley de Seguridad Nacional no es ratificada hasta el 2005.

En todo caso desde los atentados, el gobierno estadounidense ha definido repetidamente a Norteamérica como una región amplia y una nueva área de seguridad, cuyo manejo adecuado supone una necesidad de primer orden. Esto se refleja en la creación del Departamento de Seguridad Interior del Comando Norte y de la Ley Patriota. Es también lo que da sentido a la creación del acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad del América del Norte (ASPAN).

El ASPAN (Benítez, 2008) es una iniciativa trinacional, en la que está incluido Canadá, que permite la implementación de instrumentos bilaterales, por que aporta el marco legal multilateral subyacente a la Iniciativa Mérida.

En concordancia con este acuerdo, desde el inicio del gobierno de Calderón se ha intentado delimitar de manera cada vez mas especifica la seguridad nacional como ámbito de atención prioritaria, por ejemplo a través de la definición del narcotráfico como prioridad en materia de seguridad nacional y defensa. En este sentido es necesario subrayar la estrategia mexicana en cuanto a la manera en que la seguridad se entiende en la agenda binacional: “México busca tener una responsabilidad compartida” (Calderón, 2007), que tenga como eje la lucha contra el narcotráfico, en lugar de contra el terrorismo.

Posteriormente, en Marzo del 2007, los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón, se reunieron en la ciudad de Mérida, Yucatán México. En esta reunión se establecieron las bases de una cooperación bilateral y regional en pro de la seguridad hemisférica, con objetivos como el tráfico de las drogas, dinero, personas, armas y el combate de organizaciones criminales. Esta era la primera etapa de un esfuerzo conjunto (El universal, 2008).

Desde sus inicios de su planeación, con el gobierno de Fox, la iniciativa Mérida tuvo poco impulso en los congresos nacionales de los respectivos países. Por parte del Congreso estadounidense, se criticó que el Plan Mérida sea una copia del “Plan Colombia”, y tenga las mismas deficiencias y fracasos

en la situación colombiana. Por parte del Congreso mexicano, se criticó por el hecho de que posiblemente, con este plan, se rompa con el principio de política exterior nacional de la no intervención de otros países en las cuestiones internas, y el de respeto de la soberanía nacional; por otro lado, también se desaprobó por el vacío jurídico que este implica dado que se cataloga como acuerdo presidencial.

La iniciativa Mérida se divide en cuatro principales pilares: 1) programa antinarcóticos, contraterrorismo, y seguridad fronteriza; 2) programa de seguridad pública y aplicación de la ley; 3) construcción institucional y 4) programa de apoyo. En total el costo de este acuerdo de cooperación bilateral, inicialmente se calcula en \$1,400 mdd otorgados por Estados Unidos, divididos en tres años, y para el 2008 que representa el primer año, \$500 mdd (Benítez: 2007). Las aportaciones mexicanas se calculan en \$ 7,000 mdd (Milenio: 2007).

Para el primer pilar se aplicó un presupuesto de \$306.3 mdd. Este programa contenía los siguientes objetivos: con una inversión de \$ 208.3 mdd para la compra de ocho helicópteros transportistas Bell 412s; con 24 mdd se realizó la compra de equipo de logística, partes y paquetes de entrenamiento, para la armada 87 scanners manuales de ion para la fuerza aérea y ejército mexicano; dos aviones de reconocimiento para la armada tipo CASA CN-235-300 equipados con la unidad de la guardia costera, estos con un costo de \$50 mdd cada uno (Milenio, 2007).

Se utilizaron \$31.3 mdd en el apoyo al Instituto Nacional de Migración, esto para la modernización de las bases de datos y la verificación de información, capacitación y equipamiento del personal en métodos de salvamento y rescate a utilizarse en las fronteras sur de México; así como las formas digitales de migración. Así mismo, la instalación de un sistema de comunicación confiable en las agencias de seguridad nacional y realizar inspecciones en las claves de correo, esto con un presupuesto estimado de \$25.3 mdd. Por otro lado, \$7.9 mdd para ampliar la conectividad de las bases de los datos de los servicios de inteligencia para agentes aduanales de los puntos de entrada al país (Milenio, 2007).

Se realizó una inversión de \$2 mdd para ampliar la capacidad del Procurados General de la República en las siguientes iniciativas contra el narcotráfico: “operación contra traficantes”, “Iniciativa sobre seguridad y salud”, estas iniciativas con el objetivo de identificación y persecución de traficantes de personas en la frontera norte de México. Finalmente con \$ 31.5 mdd se realizó la compra de scanners de rayos X, así como el entrenamiento para la detección canina y para agentes aduanales en los puntos de entrada al país (Milenio, 2007).

En cuanto al segundo pilar, el programa de seguridad pública y aplicación de la ley, se le destinó \$ 56.1 mdd, de los cuales se utilizaron \$30 mdd para la compra de scanners de rayos X en vans como equipo de inspección instructivo para la policía federal, así como el establecimiento de un nuevo equipo de inspección canina a utilizarse durante las inspecciones. Para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales, se utilizaron \$ 6mdd para la compra de vehículos armados \$ 120, 000 dls cada uno, radios, chalecos, cascos antibalas, entrenamiento y equipo anexo (El universal, 2007).

En auxilio a la Unidad de Inteligencia Financiera, en la búsqueda de la mejora en equipos de computo y herramientas de análisis de información, se gastaron \$5 mdd; para las mejoras de sistemas de computó con el objeto de crear una base de datos nacional en cuanto a consumo de drogas se refiere, se gastaron \$ 15.1 mdd. Lo anterior también es de utilidad para apoyar a instituciones no gubernamentales que colaboran en la reducción de la demanda y rehabilitación de consumidores de drogas (Milenio, 2007).

En lo referente al tercer pilar, la construcción institucional y aplicación de la ley, se planeó un gasto de \$100.6 mdd. En la búsqueda de la renovación de sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República, proporcionar entrenamiento en cortes de justicia, de prisiones, profesionalización policiaca, apoyo a unidades anti crimen, programas de protección de víctimas y testigos y entrenamiento en extradición. Para digitalizar todas las funciones de los jueces, por medio de la reconstrucción de las bases de datos y brindando sistemas gerenciales, se emplearon \$19.9

mdd. Para la aplicación de programas anti corrupción, transparencia y respeto de los derechos humanos, se utilizaron \$ 15 mdd.

Finalmente, en el cuarto pilar, en el programa de apoyo se invirtieron \$ 37 mdd para cubrir los costos de administración de personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la recepción de equipos concernientes al paquete de asistencia a México (Mileno, 2007). Con respecto a lo anterior, no se especifica si es necesaria la intromisión de elementos norteamericanos a territorio mexicano, en este pilar, lo que implicaría una violación a la soberanía nacional.

En su anuncio público, la Iniciativa Mérida se guardó celosamente en lo privado. No existen documentos oficiales accesibles para la comunidad en general, en donde se explique las acciones que esta iniciativa prevé en su lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada entre estas dos naciones. En varias entrevistas realizadas a congresistas mexicanos, ha quedado al descubierto que ni siquiera ellos tienen conocimiento concreto del contenido de dicho proyecto.

Con respecto a las medidas y negociaciones poco divulgadas entre el Estado mexicano y el estadounidense, la cancillería mexicana ha establecido que “la Iniciativa Mérida no ha sido un proyecto secreto, simplemente se le cataloga como discreto” (La jornada, 2008). Estas declaraciones de la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, puede crear muchas dudas con respecto a las verdaderas intenciones de ambos gobiernos. Se puede decir que existe algo que no termina de agradar a la ciudadanía mexicana, y es por ello que se tomó la decisión de realizar esto sin mucho alarde.

Es importante tomar en cuenta que el gobierno estadounidense, desde 1995 hasta el 2007, ha otorgado ayuda militar anual a México por 440 mdd, además de entrenar a 5, 140 mexicanos distribuidos en diferentes dependencias de seguridad y las Fuerzas Armadas (Benítez, 2007). Ahora bien, es importante señalar que con este proyecto México ha recibido más ayuda económica por parte del país vecino, que en los últimos doce años. Lo anterior demuestra un gran cambio en las reservas que históricamente el

gobierno mexicano había tenido con respecto a la recepción de ayuda de tipo militar proveniente de Estados Unidos.

Por otro lado, en el proyecto de la iniciativa, se presenta un gran impulso a las autoridades civiles que se encargan de la procuración de justicia en México, tal es el caso de la PGR. Esto es un cambio en las políticas estadounidenses, debido a que el gobierno de los Estados Unidos no confiaba en las autoridades civiles dados las frecuentes casos de corrupción y cooperación con la delincuencia organizada. En este caso se busca fortalecer a las autoridades militares y civiles que trabajan en conjunto en esta lucha planteada.

La iniciativa presenta opciones viables para la persecución y castigo de las redes de narcotraficantes en el territorio principalmente. Ahora bien, no se describen medidas para erradicar problemas más profundos que vive México y que permite que la producción de sustancias ilícitas aún exista. La pobreza en la que vive el sector agrario es un grave problema. La mala distribución del ingreso ha permitido un gran número de familias del sector agrícola, dejen de producir maíz, tomate y frijol.

El plan de cooperación no presenta programas de tipo social que busquen la diversificación de actividades económicas lícitas. No hay intentos de fomentar la creación de empleos o de otorgar créditos a personas de bajos recursos para la creación de sus propias empresas o el continuar con la producción agropecuaria a la que se dedican. La mejora de la situación económica de la sociedad mexicana es un objetivo que debería anteponerse a la persecución de traficantes hormiga: Al parecer ambos gobiernos se han olvidado de ello.

Finalmente, es claro que el consumo de sustancias ilícitas en México ha ido en aumento en las últimas décadas (Avilés, 2007). En la Iniciativa no se presenta ninguna propuesta con respecto al apoyo educacional para las familias y programas escolares en pro de la prevención, de los jóvenes principalmente, del uso de las drogas, como por ejemplo “Vive sin drogas” por parte de Fundación Azteca, sin embargo estas han dejado de ser impactantes y no han logrado los objetivos propuestos. La edad del consumo de drogas en

México, año con año ha descendido; así mismo los lugares de distribución, han vuelto el producto cada vez más al alcance de los jóvenes.

Con lo anterior expuesto, es posible argumentar que la Iniciativa Mérida no es un proyecto sólido; esto es demostrable a tal grado que, en la redacción de esta, no se encuentran objetivos o metas claras a cumplir al término del apoyo. Es necesario reforzar áreas básicas como el desempleo, la corrupción, la disminución del consumo entre otras. Es necesario tomar las medidas pertinentes para evitar que la situación se vuelva completamente incontrolable y que el país se convierta en tierra de nadie.

Es de vital importancia analizar el alcance real que la iniciativa tiene en la solución de dicho problema. Se puede argumentar que el proyecto parece incompleto y no tiene aspectos fundamentales como la lucha contra la pobreza y el hambre. Debe replantearse las acciones a tomar, de lo contrario las consecuencias serán poco benéficas para México sino es que contraproducentes, las carencias que se muestran en la estructuración de la Iniciativa Mérida pueden llegar a denotar que este plan de acción no ha sido analizado a profundidad con el afán de resolver los problemas antes mencionados.

Se debe tomar en consideración el fracaso Colombiano con su Plan Colombia, el cual trajo como secuela una crisis regional en donde estuvo latente el peligro de guerra dada la inter regionalización del conflicto. No es posible poner en riesgo a millones de habitantes sin antes analizar, crítica y objetivamente, un plan de acción donde se gaste tanto dinero y se ponga en riesgo el futuro del país.

CAPITULO 3. ACCIONES Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN TORNO AL NARCOTRÁFICO.

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y por supuesto, la delincuencia organizada son temas relevantes en la agenda del país porque generan un conflicto interno armado y trata de enfrentar el Estado mexicano contra las bandas o grupos que controlan diversas actividades ilegales. Nuestra seguridad es vulnerada por el contante tráfico de armas, drogas y personas que ejecutan actos violentos; en este sentido, el principal reto es el continuar con la implementación de las políticas diseñadas, de tal forma que el objetivo principal de acabar con la demanda de la droga y destruir los aparatos de producción de las mismas de favorables resultados.

El presente capítulo se describen las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal a partir de Diciembre del 2006 a Diciembre del 2010, para posteriormente confrontarlas con los resultados y analizar el contexto actual del país después de estos años de intensa lucha contra el Narcotráfico.

La importancia de analizar una política de tal magnitud, se deriva en que, aumente la probabilidad de que se mejore el cumplimiento de los fines para los que ha sido diseñada; y permitir ajustar los programas públicos en función de necesidades, previstas o no; y ayudar a mejorar el rendimiento de los recursos públicos asignados para la gestión de las políticas, y genera información que puede aumentar la transparencia y el control de los actos del gobierno, tanto por parte de las instituciones de control como por los ciudadanos.

El análisis de las políticas públicas, puede contribuir a mejorar la democracia y apuntalar el desarrollo, pero existe el problema noval: el de la evaluación; debido a la carencia cultural de rendición de cuentas y transparencia por parte de funcionarios representantes del gobierno. Por tanto, cifras e indicadores pueden estar no correctos o manipulados a favor de políticas inmediatas de favorecimiento de poder.

Hablar de evaluación es complejo, “podemos encontrar tantas definiciones de evaluación, como autores que han escrito sobre ella” Cardozo (2003,34), “La evaluación consiste en el análisis de los efectos, a corto y largo

plazo, de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuáles se diseñó la política, como sobre la sociedad en general. Puede incluir un análisis de la relación entre los costos (actuales y futuros) y los beneficios identificados”.

También se ha sostenido que la evaluación de políticas consiste en:

“un proceso en el cual se analiza la eficacia y la eficiencia de un programa. Esto implica la recolección, análisis e interpretación de información relativa al logro de los objetivos del programa” (Epstein, 1997:23).

En este sentido, importa tanto contar con datos que permitan estimar en qué medida se han logrado los objetivos de las políticas, como evaluar antes de implementar, las consecuencias esperadas, la viabilidad o la conveniencia de adoptar una alternativa de política pública en desmedro de otra.

3.1. Contexto de la lucha antinarcóticos:

Felipe Calderón, caracterizó su campaña política principalmente por ser el “presidente del empleo, además propuso entre otras cosas, policías fiscales, mejoramiento de la recaudación y la creación de más y mejores trabajos. Calderón, declara la guerra en contra del narcotráfico; fundamentada en el PND (2007-2012), dentro del eje rector Estado de Derecho y Seguridad; donde describe que está pendiente la enorme tarea de garantizar a todos los mexicanos la misma seguridad en sus personas y en sus bienes.

“En este primer eje de política pública, el PND establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México” (PND:2007-2012).

En particular, dentro del apartado Crimen Organizado plantea como objetivo: “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”. Y como estrategia: “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” (PND, 2007).

A partir de este documento, se han efectuado diversas acciones con el fin de conseguir el objetivo principal a través de dicha implementación.

3.1.1. Panorama de los primeros años de lucha

Al tomar la presidencia, Calderón, hereda una situación en materia de seguridad caracterizada por: a) control territorial de partes del país por el narcotráfico; b) una guerra entre carteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) una renuncia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia en la fronteras; e) un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas anti narco de Fox; f) un aumento considerable en los niveles de consumo de drogas ilícitas en México, tendencia visible desde la década de los noventa.

Frente a este panorama, y en un contexto de crisis de legitimidad interna por su triunfo apretado en las elecciones del 2006, el gobierno de Calderón decide lanzar una campaña de combate directo al narcotráfico con el apoyo de las fuerzas militares. El objetivo de este operativo, según el secretario de la Defensa, Guillermo Galván Galván era “proporcionar los niveles de seguridad que hagan viables la vida ciudadana” (Chabat, 2007). Evidentemente, este ataque frontal al narco no buscaba erradicar totalmente la producción y el tráfico de drogas sino solamente evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que éste genera.

El propio Procurador Medina Mora Señaló en una entrevista televisiva el 2008 que el objetivo de esta guerra no era “terminar con el narcotráfico sino convertirlo en un problema de seguridad Pública” (Milenio, 2008), en lugar del problema de seguridad nacional en el que se ha convertido. En esta lógica, durante el 2007 este gobierno continuó con los operativos policiaco-militares en varios Estados del país como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Estos operativos si bien lograron reducir de manera inmediata la presencia del narcotráfico en las entidades mencionadas, provocaron lo que algunos medios de información llaman como “efecto cucaracha”, que consistía en el desplazamiento de la narcoviencia de un estado a otro. De hecho a raíz del operativo en Michoacán comenzó a crecer

la violencia en estados que no se presentaba tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco.

Paralelamente, como resultado de la política de combate frontal contra el narcotráfico, los enfrentamientos entre las bandas del narco crecieron, lo cual se confirma con la tendencia a la alza en el número de personas ejecutadas por el crimen organizado. De acuerdo a un informe de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, tan solo en 2007, el número de muertes vinculadas al narcotráfico fue alrededor de 2,700 (Agencia Efe: 2008), 600 más que en 2006 y más del doble de las registradas en 2005 (Merlos, 2007). Cabe destacar sin embargo, que la tendencia creciente en la narcoviencia disminuyó a mediados del 2007, según algunas versiones periodísticas, debido a un pacto entre las bandas de narcotraficantes (Ravelo, 2007).

Sin embargo, las narcoejecuciones volvieron a aparecer de manera alarmante en 2008, debido a una intensificación en el combate a estas bandas delictivas por el gobierno mexicano, hasta llegar a más de 5,000 en ese año, el doble de las ocurridas en 2007.

La estrategia de Calderón contenía otros elementos además de los operativos policiaco-militares. Uno de esos fueron las reformas legales propuestas por el gobierno en el 2007 y 2008. En Marzo del 2007 el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal (Poder Ejecutivo Federal, Mar 2007). Sus principales propuestas:

- a) la inclusión del arraigo dentro del texto constitucional como una medida cautelar para delitos graves y delincuencia organizada y con un límite de 30 días (para el caso de delincuencia organizada se duplica el plazo).
- b) la autorización para que la policía pueda ingresar en un domicilio particular, sin orden de cateo, en caso de un delito flagrante.
- c) la autorización para que, en casos de delitos de delincuencia organizada, el ministerio público pueda ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas, cuya validez estará a revisión judicial posterior de acuerdo a lo que establezca la ley.

- d) la autorización para que los sentenciados del fuero común puedan purgar sus penas en las prisiones federales, y los del fuero federal en prisiones del orden común, así como la posibilidad de que los sentenciados puedan cumplir sus penas en las prisiones más cercanas a su domicilio, salvo en el caso de delitos de delincuencia organizada en lo que deberán hacerlo en prisiones de máxima seguridad.
- e) la autorización para que en caso de delincuencia organizada, se pueda mantener en reserva el nombre y datos del acusador.
- f) la posibilidad de que la víctima de un delito también pueda solicitar directamente la reparación del daño.
- g) la autorización para que los menores de edad no estén obligados a carearse con el inculpado.
- h) la autorización para que el Estado pueda incautar bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada.
- i) el establecimiento de la autonomía técnica a la policía para realizar labores de investigación, aunque sigue dependiendo del ministerio público.
- j) el establecimiento de un Código Penal único para todo el país que sería emitido por el Congreso Nacional y no por los Congresos Estatales.
- k) la creación de un sistema Nacional de Desarrollo Policial que regulara y estandarizará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación sanción, y reconocimiento de los policías de la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.
- l) la remoción libre de los agentes del ministerio público y de los policías de los municipios, de los estados, del Distrito Federal y de la federación. Paralelamente, Calderón envió otra iniciativa de reforma al Código Penal Federal a fin de establecer la prisión vitalicia para el delito del secuestro.

Propuestas aprobadas en Marzo del 2008 con la excepción de los cateos sin orden judicial, la remoción libre de los agentes del ministerio público y de los policías; así como el establecimiento de Código Penal Único (Arraiga:2008). Quedaron Pendientes de aprobación el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que se incluyó hasta fines de 2008 en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la incautación de bienes asociados a la delincuencia organizada que fue aprobada en la Ley Federal de

Extinción de Dominio, promulgada el 29 de Mayo de 2009 (Diario Oficial, 29 de May de 2009).

3.2 Operación conjunta Michoacán

El Operativo Conjunto Michoacán es de carácter federal y con colaboración de elementos policiales, militares y de inteligencia de la Policía Federal Preventiva (PFP), la Agencia Federal de Investigación (AFI), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la Armada de México, el Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea Mexicana (FAM); bajo la supervisión administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); iniciado el 11 de diciembre de 2006, con la intención de erradicar los plantíos de enervantes y combatir el narcotráfico, por cielo, mar y tierra en todo el estado de Michoacán. En algunas ocasiones, se integraron fuerzas policiales estatales y municipales al operativo conjunto; para dar un apoyo al combate, a pesar de no formar parte del mismo.

El operativo conjunto se ha distinguido por ser uno de los operativos en contra de la delincuencia organizada, en este caso el narcotráfico, donde se ha empleado el mayor número de elementos militares y policiales; así como la mayor parte de las fuerzas del Estado.

El Operativo Conjunto Michoacán es la primera etapa de la llamada Guerra contra el Narcotráfico implementada por el gobierno federal calderonista; viniendo después de esta etapa, los correspondientes operativos conjuntos en otros estados de la República.

El operativo conjunto ha sido cuestionado acerca de las faltas y violaciones a los derechos humanos en los que podría incurrir, dada la presencia militar entre la población civil del estado de Michoacán. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, José Luis Soberanes, en mayo de 2007, denunció que se habían presentado por lo menos 53 quejas por violaciones a los derechos humanos, por parte de los efectivos militares hacia la población civil.

La denominación de “operativos conjuntos” no corresponde con la realidad, ya que se trata de acciones planeadas, dirigidas, coordinadas, supervisadas y evaluadas por mandos militares; su ejecución está a cargo casi exclusivamente de tropas del Ejército y de la Armada; las estrategias aplicadas son de tipo militar, no policiaco y, por tanto, están dirigidas a lograr el control territorial de las áreas en las que se está implementando, mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimiento aéreos, lo que puede tener un efecto disuasivo de la criminalidad.

Estos operativos son de carácter temporal, parcial e ineficiente; temporal, porque su impacto está constreñido al período de duración del operativo presencial. Parcial, porque solo interviene sobre los aspectos operacionales y de logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma, e ineficiente, por los altos costos que implica tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles, y con resultados que no aprueban una evaluación de costo-beneficio.

3.3 Diagnóstico del Problema

Después de cuatro años de iniciado el Gobierno de Calderón, es difícil tener una evaluación concluyente sobre su política de combate al narcotráfico. No obstante una primera aproximación sugiere que la estrategia ha estado marcada por la urgencia. Como ya se señaló anteriormente, cuando Calderón asume la presidencia, el narco tenía ya una presencia territorial que amenazaba la gobernabilidad del país de una manera directa. En este sentido, el margen de maniobra que tenía el gobierno mexicano era muy reducido.

Ciertamente, se pudo haber optado por regresar a la política de tolerancia del pasado, pero esta opción no era viable por muchas razones. En primer lugar, la tolerancia se podía mantener en un régimen autoritario en el cual la información era controlada por el Estado. Esta posibilidad está cancelada en un régimen democrático en el cual la información fluye con facilidad. Cualquier intento del gobierno de Calderón de llegar a un arreglo con el narcotráfico podría tener consecuencias políticas muy graves para su gobierno.

En segundo lugar, el crecimiento del fenómeno del narco ponía al Estado en una situación de debilidad para una eventual negociación con las bandas de los narcotraficantes.

En tercer lugar, existía una fuerte presión de la opinión pública mexicana para que el gobierno enfrentara de una manera más decidida el problema, dada la renuncia del gobierno de Fox para utilizar las fuerzas públicas.

En cuarto lugar, era difícil para Calderón eludir la confrontación con el narcotráfico, dado su discurso constante de fortalecimiento del estado de Derecho y su creencia personal en la aplicación de la Ley. Finalmente, el combate al narco parecía una buena apuesta política que podría ayudar al presidente a superar la crisis de la legitimidad que enfrentó al inicio de su gestión debido al apretado triunfo sobre el candidato de la izquierda.

Evidentemente, la política de confrontación contra el narco ha generado altos costos en términos de violencia que el Estado mexicano no ha podido contener. Ello se explica fundamentalmente por la debilidad del gobierno mexicano para aplicar las leyes que establecen al narcotráfico como delito. Desde luego este problema no es nuevo y constituye la razón por la cual los gobiernos del pasado tenían una política de tolerancia frente al narco. En este sentido, cuando un Estado no tiene la capacidad de aplicar sus propias leyes, existen fundamentalmente dos opciones de corto plazo: o se toleran los delitos o se les confronta de manera ineficiente. Evidentemente, ambas opciones parecen malas; las dos tienen altos costos: corrupción o violencia.

No obstante, en el largo plazo pueden existir otras opciones si el Estado no tiene la capacidad de aplicar la ley. La primera de estas opciones, la de fortalecer el Estado, es la que ha seguido el presidente Felipe Calderón, con la esperanza de que funcione a largo plazo. Con esta opción la corrupción y la violencia no desaparecerían pero se mantendrían en niveles que no afectarían la gobernabilidad. No obstante, no está claro que esta opción sea posible.

La otra opción, la de cambiar la ley, implicaría básicamente moverse en la dirección de la legalización de las drogas, lo cual es actualmente imposible en términos políticos por la oposición de los Estados Unidos para discutir el

tema. Esta opción resolvería los problemas de la corrupción y la violencia que genera el narco aunque ciertamente no resolvería el problema del consumo y seguramente lo agravaría, al menos en el corto plazo. Ciertamente la opción ideal que resolvería tanto los problemas de la corrupción y violencia como la del consumo es la desaparición de las drogas. Sin embargo, esta es una opción utópica que por lo pronto está lejos de darse.

3.4 Cifras e indicadores de la guerra contra el narcotráfico

En la guerra convencional existen diversos criterios para evaluar si se está ganando: posición y control del territorio; número de bajas del enemigo; destrucción del equipo; fractura de rutas y logística; daños a la infraestructura y a la economía. Todo con el propósito de reducir la fuerza enemiga para obligarla a la rendición o a la negociación (El universal, 2008).

Pero una guerra tan peculiar como es la que se da contra el narcotráfico requiere de indicadores propios. El gobierno nunca ha hecho públicos los suyos, pero de los informes que publica en los medios pueden considerarse aquellos que considera son los que le permiten demostrar que avanza en la dirección correcta.

También es importante, en toda guerra, contar con la confianza y el apoyo ciudadano, su desmoralización es un triunfo del enemigo. El universal (2008), publicó una encuesta sobre lo que pensaba la gente: El 42 por ciento dice que la estrategia del gobierno ha generado más inseguridad, 27 por ciento, que no ha surtido ningún efecto y solo 25 por ciento piensa que es buena.

El 40 por ciento dice que la escalada de violencia es prueba de que el crimen ha rebasado al gobierno; para 35 por ciento es efecto de la lucha contra el narco y para el 21 por ciento se debe al reordenamiento de los carteles. El 74 por ciento piensa que en el último semestre del 2008 ha aumentado la violencia, pero 50 por ciento se siente más seguro si el gobierno sigue combatiendo al narco, frente al 27 por ciento que piensa que sería mejor negociar para resolver el problema.

3.4.1 Los indicadores de los resultados 2006-2007

Se ha afirmado que el PND tiene como objetivo principal en la lucha contra el crimen organizado es la recuperación, el fortalecimiento del Estado y la seguridad en la convivencia social, mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Al respecto las acciones del gobierno federal para combatir la oferta de drogas, se han enfocado a erradicar cultivos y cargamentos y con ello, hacer detenciones que trae como consecuencia altos niveles de violencia. En los primeros dos años de éste gobierno, se han llevado a cabo 14 operativo contra el narcotráfico en 16 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Esté esfuerzo nacional fue estrategia interinstitucional para el combate al narcotráfico en el que participan, de forma coordinada, la Procuraduría General de la República, las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito.

A continuación se presentan los siguientes indicadores que permiten dar seguimiento a las variables más representativas de las diversas aristas de los complejos fenómenos de crimen, la violencia y la inseguridad.

Cuadro 2.

Erradicación de cultivos (Hectáreas)	2006	2007
Marihuana	12,45.4	12,545.5
Amapola	9,657.9	7,181.0
Total	22,103.3	19,726.2

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ctro. Nal. De planeación, Análisis e información para el combate a la delincuencia (CENAPI). I informe de Gobierno. Presidente de la Republica 2007.

Cuadro 3. Aseguramiento

Tipo de Aseguramiento	Ene-Jun. 2006	Ene-Jun. 2007	VAR. %
Marihuana (hojas)	720.8 ton	924.4 ton.	28.8
Marihuana (semillas)	8,612.6 kl.	5,574.3 kl	-35-3
Cocaína	15.1 ton	3.6 ton	-76.2
Goma de opio	30.3 kl.	192.0 kl	533.7
Heroína	199.5 kl	173.3 kl	-13.1
Psicotrópicas (pastillas)	2,932,04	32,436	-98.1
Vehículos	6,813	1,536	88.9
Laboratorios Clandestinos	17	4	-76.5

Fuente: datos del (CENAPI). I informe de Gobierno. Presidencia de la Republica 2007.

Cuadro 4. Número de detenidos ligados a la delincuencia organizada

Periodo	Núm. De Detenidos
Ene-Jun. 2006	8,568
Ene-jun. 2007	6,074

Cuadro 5. Ejecuciones del crimen organizado (2007).

No. De Ejecutados	Fuente
1,950	PGR
1,377	“México Unido contra la Delincuencia”
1,652	“Reforma”
1,954	“Milenio”
1,781	“El Universal”

Fuente: datos de la PGR, Eduardo Medina Mora, EFE/“El universal” 17 de Septiembre de 2007

Cuadro 6. Promedio diario de Ejecuciones

Periodo	Promedio Diario
Ene-Agos 2006	5.56
Ene-Agos 2007	8.02

Fuente: El Universal, 2007

Cuando los delitos de alto impacto se mantienen en niveles alarmantes, es evidencia de que las autoridades no han centrado sus esfuerzos para que el crimen organizado deje de robar la tranquilidad y seguridad en los ciudadanos. Sin embargo, el combate la delincuencia organizada no es solo un tema policiaco, deben combatirse todos los frentes del crimen organizado, no solo

su operación, sino la prevención del delito, protección de población vulnerable y rescate de territorios dominados por la delincuencia.

3.4.1 Cifras e indicadores de los resultados del 2008 y 2009

Cuadro 7.

Erradicación	2008	2009
Amapola	13,000	20,000
Marihuana	18,000	15,000

Fuente: (Guerrero: 2010a)

El gobierno mexicano da poca información sobre sus acciones de combate al narcotráfico, y de los efectos de sus acciones sobre la sociedad, las bandas criminales y el negocio de las drogas. Sin embargo algunas organizaciones internacionales principalmente estadounidenses publican informes periódicos que han sido de gran utilidad para medir los resultados de la estrategia mexicana. Con base a esas fuentes y en datos sistematizados a partir de los diarios y los comunicados oficiales, se presenta una medición de los resultados de esta guerra contra el narcotráfico.

Cuadro 8. Decomisos de marihuana y cocaína.

Decomisos	2008	2009
Marihuana (Ton.)	1,500	1,200
Cocaína (Ton.)	18	25
Heroína (Kls.)	250	440

Fuente: (Guerrero, 2010b)

Cuadro 9. Número de detenidos ligados a la delincuencia organizada.

Detenidos	
2008	20,000
2009	25,00

Fuente: Guerrero, 2010c

Cuadro 10.

Detenciones	Capo	Operadores Especializados	Operadores Logísticos	Base Operativa	Brazo Armado
2008	1	12	29	167	613
2009	11	33	27	452	1,288

Fuente: Guerrero, 2010d

Durante la mitad de este gobierno, el número de detenidos fue semejante a los dos últimos años del gobierno anterior.

Cuadro 11.

Ejecuciones a nivel nacional	NECESARIO
2008	5,000
2009	7,841
2010	11,044

Fuente: (Guerrero: 2010d)

La gran mayoría de detenidos forma parte del brazo armado o de la base operativa de algún cartel. Las organizaciones más afectadas por las detenciones a nivel cupular son el Cartel del Golfo (38 detenidos) y los Zetas (29). Lo siguen el cartel de Sinaloa (23 detenidos), La familia Michoacana y el Cartel de Juárez (13 cada una), El cartel de los Beltrán Leyva (10) y por último el Cartel de Tijuana (4).

a) La violencia: Las ejecuciones

El más lamentable efecto no deseado de la guerra contra el narco es, sin duda, el aumento de la violencia. Como se observa en el siguiente cuadro las ejecuciones crecieron de 2,119 en 2006, hasta 7, 841 en 2009. Las cifras hasta junio del 2010 (5,524) cerrando con 11,049 ejecuciones.

En un contexto democrático y desde la perspectiva de la seguridad nacional, el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales antes, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no debe convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla noproporcionarla.

Un análisis detallado de los datos de las ejecuciones frente a las detenciones y a los decomisos revela los siguientes patrones de impacto (Jordan, 2009).

En el caso de las detenciones.

1. Su impacto en la violencia se extiende hasta varios meses después de que se lleva a cabo.
2. Los arrestos de capos aumentan los niveles de violencia, independientemente del cartel al que pertenecen.
3. Los arrestos de miembros operativos de los carteles de Juárez, Tijuana y los Beltrán Leyva, disminuyeron la violencia (probablemente varios de ellos eran jefes de sicarios). Lo mismo sucedió en 2009 con los arrestos de miembros del Cartel del Golfo y con los miembros del Cartel de Sinaloa (aunque en este último caso la violencia tardó un mes en descender)
4. Sin embargo, en el caso de los arrestos de los miembros del cartel de la Familia Michoacana y los Zetas, los niveles de violencia han aumentado.

En el caso de los decomisos (Jordan, 2009b).

1. Su impacto en la violencia, también, puede extenderse varios meses después de realizados los decomisos, y su efecto también es mixto: hay decomisos que la aumentan y otros que la disminuyen.
2. Los decomisos de cocaína, heroína y marihuana han aumentado sistemáticamente los niveles de violencia en los últimos 4 años.
3. Los decomisos de armas y dinero disminuyen sistemáticamente la violencia.

Este tipo de análisis podría ser de utilidad para diseñar una nueva estrategia anticrimen que, además, de debilitar al crimen organizado, evite desencadenar olas de violencia. Pero para que una estrategia de este tipo sea viable se requiere, mínimo, de dos condiciones: que las agencias de seguridad posean la capacidad de operar una estrategia focalizada de detenciones y decomisos, y que la disminución de la violencia se convierta en el quinto objetivo de la estrategia.

3.4.3 Cifras e indicadores de los resultados del 2010.

Para finalizar con las cifras que muestran los resultados de la lucha contra el narcotráfico se presentan algunos números en relación al año 2010. Este año fue el más violento, ya que en ese periodo fueron asesinadas 15,273 personas y con este aumento de violencia la propagación del crimen organizado se extendió a territorios en donde no tenía presencia ningún cartel como es el

caso de Guerrero, Veracruz, y posteriormente el Estado de México. Estos Datos fueron revelados por el vocero del Gabinete de Seguridad Nacional, Alejandro Poiré, en el marco del encuentro de los diálogos por la Seguridad en donde participó el Presidente de la República y diversos representantes de varios sectores de la sociedad (Higa, 2011).

En el apartado de Esfuerzo Nacional en la lucha contra el narcotráfico del 5to. Informe de Gobierno, refiere que los aseguramientos de drogas han sido como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 12. Tabla de aseguramientos en el 2010.

Aseguramientos	Resultados
Cocaína (ton.)	9.8
Marihuana (ton.)	2.333
Heroína (Kg.)	337
Sicotrópicos (un.)	17,382,106 u.
Armas	33,545
Vehículos	18,724
No. De Detenidos	

Fuente: 5to. Informe de Gobierno de Calderón (2007-2012)

De acuerdo a este Informe, la Procuraduría General de la República (PGR), solamente obtiene 12 sentencias condenatorias por cada cien acusaciones de la delincuencia organizada; la efectividad en la erradicación de los cultivos ilícitos de marihuana y amapola disminuyó 46% en el 2011, y la detención de presuntos responsables de delitos relacionados con el tráfico de drogas cayó 58.16 por ciento.

Asimismo, el decomiso de armas a grupos criminales descendió 33.5 por ciento, el de vehículos 34.5, y bajaron todos los indicadores de aseguramientos de drogas.

Los indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, señalan que el número de sentencias condenatorias por cada cien averiguaciones previas es menor incluso en relación con los logros del último año de gestión de Vicente Fox, cuando en 2006 se lograban 13.9 condenas por cada cien expedientes.

Según el Informe, como resultado de la erradicación y decomisos de drogas durante esta administración, las organizaciones criminales han dejado

de recibir recursos por más de 12 mil 742 millones de dólares y se ha evitado que más de 57 mil 811 millones de dosis de diferentes drogas se vendieran en el mercado ilícito.

3.5 Las consecuencias negativas de la guerra: errores de estrategia.

La implementación de una estrategia no se da en el vacío ni es inocua. En este apartado se argumenta que el despliegue de una lucha contra el narcotráfico centrada en el aspecto militar policial (que busca causar bajas en las organizaciones traficantes, decomisar armas y drogas), y que relega el aspecto económico del problema, las estrategias de anticorrupción, y la labor de prevención, han tenido una serie de consecuencias funestas, que han agravado el problema del narcotráfico y la violencia, como las siguientes:

a) El desequilibrio entre el poder civil y militar.

La primera consecuencia negativa de la estrategia es que el hacer de la intervención de las Fuerzas Armadas la regla de la lucha contra el narcotráfico se crea un desequilibrio entre el poder civil y el militar. El empleo del ejército como consecuencia de la ineficiencia o corrupción de las autoridades policiales es un mal remedio, porque obstaculiza la evolución normal de las estructuras civiles del Estado y dota de un poder a los militares que puede debilitar el proceso democrático mexicano en un futuro (Astorga, 2007). Resulta además paradójico que precisamente en los años de la “democratización” del país, más democracia formal existe en teoría, más poder ganan los militares, que cada vez copan en mayor medida las instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles.

A pesar que desde instancias oficiales se niega la militarización de las corporaciones de procuración de justicia y seguridad pública, más de cien elementos de alto rango de las fuerzas armadas (activos o en retiro) ocupan los principales cargos de seguridad pública en al menos 25 de los 31 estados de México y en una gran cantidad de municipios, entre ellos, algunos de los más violentos, pero también otros donde la violencia ha sido poco frecuente (El universal, 2011).

Desde hace ya tiempo, la autoridad civil ha venido actuando como supeditada a la militar. Y esto sin fecha de término.

b) Problemas de ejecución y coordinación.

La siguiente consecuencia negativa de la guerra y el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico son los problemas de ejecución: los militares no actúan con una lógica adecuada para el combate a la delincuencia y el trabajo policial en sus operativos. No pueden sustituir a la policía ni modernizarla. Pueden endurecerla, disciplinarla pero no reconstruirla. Entrenados para allanar y matar, no siempre entregan a los criminales a la autoridad competente convirtiendo esta “mano dura” contra los traficantes en un asunto de castigo y venganza expedita, sin participación del aparato judicial, prácticamente el algo “extralegal”.

Un ejemplo reciente de esto son las declaraciones de un general retirado ex director de seguridad pública en Torreón, un municipio especialmente flagelado por la violencia (ahora Secretario de Seguridad de Quintana Roo, En un estado del sur de la república), al periódico La Jornada: “Me gusta la adrenalina. Venir a patrullar. Cuando agarro a un Zeta o Chapo lo mato. ¿Para qué interrogarlo? Que le vaya a decir a San Pedro lo que hizo...” (El universal, 2011). El mismo militar en retiro declara que “desconfío de la Policía Federal porque ellos no matan, nomás agarran. Y el Ejército y la Marina matan”. Lo que nos lleva al siguiente problema: la coordinación. Hay problemas relacionados con el desarrollo de rivalidades entre policías y militares, que en algunos casos han llegado hasta enfrentamientos abiertos (Pansters y Castillo, 2007).

Esta situación fue dada a conocer en otro de los cables diplomáticos filtrados recientemente, en donde la embajada estadounidense en México manifiesta que “estas instituciones muchas veces están en una competencia de suma cero, donde el éxito de una es visto como el fracaso de otra” (La jornada, 2010).

c) Violaciones de Derechos Humanos y los daños colaterales.

A pesar de que diversas encuestas arrojan como resultado que la población considera a las Fuerzas Armadas una de las instituciones más confiables (muy por encima de la policía y los partidos políticos, por ejemplo), el empleo de una estrategia militarizada de lucha contra las drogas ha

redundado en una constante violación de derechos humanos por parte del Ejército, y en decenas de muertes de civiles inocentes (ajenos a la comisión de delitos o a los operativos), llamados eufemísticamente “daños colaterales”.

En 2009, las fuerzas armadas, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentran entre las tres que más violan los Derechos Humanos en México, una denuncia a la que se suman ONGs como Amnistía Internacional y Human Rights Watch (Ordaz, 2009). Y en 2010, la Secretaría de la Defensa Nacional fue la institución con más quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con 1 415. También el Ejército fue la institución que más recomendaciones recibió de la CNDH en este año: 22 de las 86 dirigidas a 115 autoridades. La Secretaría de Marina recibió 6 y la Secretaría de Seguridad Pública, 8. Los principales hechos violatorios fueron trato cruel, inhumano o degradante (24), prestar indebidamente el servicio público (23), detención arbitraria (21) y faltas a la legalidad (19) (La jornada, 2011).

Además, se sigue dejando a los tribunales de la propia institución militar la vigilancia interna y resolución de estos casos, con las consecuencias previsibles en materia de impunidad. De acuerdo con una revisión hecha por periodistas del portal Animal Político de los datos recopilados por el Centro de Derechos Humanos, la información manejada por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y los expedientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), existen alrededor de 178 miembros del Ejército indiciados y 39 procesados por los “daños colaterales”: 206 personas víctimas inocentes de acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, al terminar 2010 (111 murieron y 95 resultaron heridas).

Hasta ahora, los agentes y militares, responsables de cada una de las muertes o lesiones a 18 víctimas inocentes, continúan en el anonimato y, sobre todo, aunque han sido indiciados algunos y procesados otros, ninguno ha recibido una sentencia (Animal político, 2011).

3.6. El origen del paramilitarismo

Como se sabe, la corrupción de los cuerpos policiales mexicanos justificó en parte la entrada del Ejército en la lucha antidroga, pues se consideró una institución menos proclive a la corrupción y penetración por parte del narco, gracias principalmente a sus controles internos. Esta idea ha demostrado ser falsa en la figura de los “Zetas”: un grupo de pistoleros mitificado al grado de hacerlos parecer una organización ubicua e invencible, y que son una de las materializaciones más recientes del miedo y la violencia en el país. Esta organización estuvo conformada en principio por desertores de una fuerza militar de elite llamada GAFES (Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales), es decir, por elementos de la incorruptible fuerza armada del país que pasaron en su día a trabajar para la organización de Osiel Cárdenas y ahora operan como un cartel (El País, 23 de Enero de 2011).

La “guerra” contra el narcotráfico tuvo así otro resultado adverso: sin quererlo ha dotado de más capacidad de fuego a los traficantes y ha plantado el germen del paramilitarismo en el país al incluir a ex militares de elite entre sus sicarios. Militares que, en algunos casos, han recibido entrenamiento en los Estados Unidos (El país, 2011). El problema no es sólo que se ha llegado a la situación en que el Estado financia el entrenamiento de futuros delincuentes, sino que, a pesar de que entre las fuerza de élite militares sigue habiendo cientos de deserciones (un total de mil 680 miembros elite han abandonado el ejército desde 2000, de acuerdo a información desclasificada de la Secretaría de la Defensa Nacional), no existe un programa de seguimiento a estos elementos que abandonan, por lo que el porcentaje de los que se han pasado a trabajar como sicarios o traficantes se desconoce (El universal, 2011).

3.7 Reestructuración de los cárteles.

La estrategia del gobierno de ir tras las cabezas de los carteles partía del supuesto de que sin ellas, el cuerpo dejaría de funcionar. No fue así. Y los otros sicarios de los carteles han comenzado a tomar el control, no sólo porque, como afirmó uno de los líderes históricos del Cartel de Sinaloa, Ismael “El Mayo” Zambada, en una entrevista que le realizó Julio Scherer (2010) “en cuanto a los capos, encerrados, muertos, o extraditados, sus reemplazos ya

andan por ahí”, sino porque la estrategia de militarización y choque frontal, al hacer más riesgoso el negocio, hace que el propio mercado saque del escenario a los menos dispuestos a enfrentar tales operativos.

Quedan al frente quienes se encargaban de la distribución o del enfrentamiento con las organizaciones rivales, como apunta el académico Javier Oliva Posada (CNN México 2011), y los más temerarios, los amantes del riesgo, y los más violentos, como argumenta el sociólogo Froylán Enciso (en Osorno, 2009).

La política de “desarticulación de carteles basada en el descabezamiento de liderazgos” ha tenido tres efectos indeseados: genera o exacerba ciclos de violencia, multiplica el número de organizaciones criminales y extiende la presencia de éstas en nuevas zonas del país. Esto se ha llamado el “efecto capo” y ha sido documentado mediante análisis de las tendencias estadísticas en siete estados del norte y dos del centro del país, basado en la Base de Datos sobre Homicidios Presuntamente Relacionados con la Delincuencia Organizada del gobierno federal: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Baja California Norte y Sur, Michoacán y Guerrero. En todos ellos excepto dos se presenta un incremento de violencia ocasionado por la muerte o captura de líderes de organizaciones criminales en las zonas sobre las que tenían influencia.

Actualmente, en más de la mitad del país, el cartel de los “zetas”, mantiene el liderazgo entre las bandas criminales que se dedican al narcotráfico, extorsión, secuestro entre otros delitos, a pesar de los golpes asestados contra esta organización. Un mapa delictivo sobre la operación de los cárteles de la droga dado a conocer por el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), Cuitláhuac Salinas, durante una reunión con abogados y estudiantes en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, revela la nueva conformación de los grupos delictivos (Milenio, 2011).

En ese esquema queda claro que dicha agrupación disputa al cártel de Sinaloa el control de puntos clave para el ingreso de droga, dinero, armas e incluso para el tráfico de indocumentados. Sin embargo, la muerte de líderes y

captura de operadores ha provocado fracturas en las dos organizaciones, por lo que han perdido parte del territorio que controlaban anteriormente. Hace cuatro años el cártel de Sinaloa, que encabezan Joaquín El *Chapo* Guzmán e Ismael El *Mayo* Zambada, tenía presencia en 23 entidades. Ahora sólo en 16, una menos que Los *Zetas* (en algunas plazas pelean el dominio).

Los *Zetas*, que lidera Heriberto Lazcano, El *Lazca*, mantienen presencia en Sonora, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz, Tamaulipas, DF, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo. Cuitláhuac Salinas explicó que hay muchos puntos del país donde los cárteles coexisten; incluso hay varias organizaciones que en el mapa todavía no están planteadas por la trascendencia que tienen a veces, pues sólo operan a escala local.

La cartografía sólo muestra las áreas donde operan los cárteles de Juárez, *La Familia* michoacana, *Los caballeros templarios*, los Beltrán Leyva, de Sinaloa o del Pacífico, de Tijuana y del Golfo, porque son los más poderosos. Los *Zetas* operan primordialmente en el Golfo de México y en la zona sur del territorio nacional bajo una estructura piramidal. Mientras que el cártel del Golfo es una estructura más pequeña, con una zona de influencia muy localizada en el norte, sobre todo en Tamaulipas, además de Nuevo León y Veracruz. Por su parte, *La Familia* michoacana y su escisión, *Los caballeros templarios*, tiene presencia en Michoacán y zonas de Guanajuato y Estado de México.

Los Beltrán Leyva, uno de los grupos más afectados por las acciones del gobierno federal, tiene zonas muy concretas y limitadas de influencia, como Estado de México, Guerrero, Nayarit y Sinaloa. En tanto, el grupo de los Arellano Félix o cártel de Tijuana ha sido confinado al norte del país, es decir, a Baja California, pero se trata de una estructura aniquilada.

Por lo que hace al cártel de Sinaloa, éste opera en Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Quintana Roo, Baja California, Sonora, Jalisco, Colima y Guerrero. En algunas regiones que coexiste con Los *Zetas*. Por su parte, el cártel del Golfo, que lidera el ex policía ministerial Jorge Eduardo Costilla, *El Coss*,

controla la mayor parte de Tamaulipas y cuenta con células en Nuevo León y Veracruz. El cártel de Juárez, liderado por Vicente Carrillo Fuentes, El *Viceroy*, sólo opera parte de Chihuahua, parte de Durango y Sinaloa.

El estudio elaborado por el gobierno federal, denominado “Información sobre el fenómeno delictivo en México” (2011), reveló que hasta agosto de 2010 el cártel de Sinaloa estaba detrás de 84 por ciento de los homicidios (hasta ese momento 19 mil 097) cometidos en el país, ya que su expansión lo había enfrentado con cuatro organizaciones criminales.

El informe detallaba los 28 mil 353 asesinatos ligados al crimen organizado, de los cuales 22 mil 701 tuvieron su origen en siete conflictos, mientras en el resto faltaba por determinar qué organización era la responsable. Los homicidios, contabilizados entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de julio de 2010, según el documento, se concentraron en 162 de los 2 mil 456 municipios.

La lucha más sangrienta se ha dado en Chihuahua, Durango y partes de Sinaloa, donde las células El Chapo Guzmán se enfrentan con el cártel de Juárez, “producto de antiguas rivalidades y traiciones” y el control de Ciudad Juárez, estratégico puerto de salida de droga hacia Estados Unidos. La pelea entre ambos bandos generó hasta esa fecha 8 mil 236 homicidios, la mayor parte en Chihuahua, lo que representan 36 por ciento de las ejecuciones en el territorio nacional.

Las organizaciones criminales que nacieron y se desarrollaron hace 15 o 20 años tenían estructuras horizontales, con un solo líder que comandaba a la organización. Esta cabeza se encargaba de organizar el transporte, venta, actividades económicas y cooptación de policías y autoridades de todos los niveles. Ahora ya no es así.

Según la Subsecretaría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), dichos cárteles son vistos hoy como estructuras empresariales, dedicadas a determinadas funciones. Cada integrante tiene un cargo específico que ordena un mando piramidal. Normalmente las estructuras inferiores no conocen a las superiores. Eso ha traído problemas a la PGR. Lo anterior porque, para integrar sus casos, a veces hay dificultades para vincular

a los jefes con los coautores del delito. Es decir, se puede detener una infinidad de células y sicarios, pero lo más probable es que los gatilleros nunca hayan tenido contacto con los jefes superiores.

3.7.1 El aumento de la violencia

El uso de una estrategia agresiva en general, y no solo la estrategia de “descabezamiento”, acarrea más violencia. Como apuntó Eduardo Guerrero (2009), con un gobierno débil, una política de intervención antidroga agresiva tiende a exacerbar y multiplicar la violencia. Es así por la capacidad de represalia que tienen las organizaciones y porque esta política propicia conflictos entre e intracárteles.

Si bien el grueso de la violencia la protagonizan las organizaciones traficantes luchando entre sí, también la acción del gobierno desempeña un papel importante: las reglas del juego las establece su acción o inacción, y lo que ha hecho el gobierno es una acción provocadora que ha puesto en marcha medidas que han incitado a la violencia.

Lo problemático es que el gobierno federal está entrando en el juego de los traficantes: varias detenciones de capos y decomisos se han hecho en buena medida por información provista por cárteles rivales cuyo fin es iniciar una ofensiva justo en el momento en que comienza el conflicto intracártel propiciado por el arresto, muerte o decomiso. Así ocurrió con las detenciones de Alfredo Beltrán Leyva (“El Mochomo”) y con la muerte de Arturo Beltrán Leyva (“El Barbas”), cuya caída abrió paso a un periodo de violencia mayor y no al final de la estructura criminal. Muerto el perro no se va con él la rabia, como tituló una columna el analista Leonardo Curzio (2010).

Tenemos pues, a un gobierno que en su afán de erradicación por medio de la confrontación ha actuado como detonador o coadyuvante de los espirales de violencia de la lucha entre traficantes. En buena medida por el deficiente trabajo de los servicios de inteligencia mexicanos. Y no solo eso. En un trabajo reciente de Fernando Escalante (2011) se muestra con cifras algo que los críticos de la estrategia de guerra contra el narco del gobierno federal mexicano sospechaban: en la mayoría de los estados donde se han desplegado operativos conjuntos policíaco-militares desde finales de 2006 se

rompió una tendencia a la baja de varios años en cuanto a violencia homicida y se sufrió un repunte alarmante que la frase tan repetida de “se están matando entre ellos” no alcanza a explicar. De hecho, nada puede explicarlo fuera de la presencia del Ejército, pues es esa la única variable verdaderamente nueva.

Antes de los operativos conjuntos, la violencia homicida se concentraba en solo algunos municipios, tras la llegada de la “guerra” dicha violencia repuntó no sólo en esos espacios, sino en prácticamente toda la geografía estatal (Escalante, 2011). Una prueba gráfica y fehaciente de que la estrategia de guerra frontal redundó en más violencia, no solo donde ya la había sino donde antes no existía.

3.7.2 El efecto desplazamiento

O lo que los medios de comunicación han llamado, con dudoso gusto, “el efecto cucaracha”. La teoría del “desplazamiento del crimen” argumenta que con determinadas estrategias anticrimen el delito simplemente se relocalizará y no se eliminará si no se atacan sus causas radicales. Tal desplazamiento puede ser de lugar, de tiempo, de objetivo, de estrategia, o de tipo de crimen.

Aunque estudiosos como el profesor Rob T. Guerette (2009) estiman que la mayoría de las afirmaciones de desplazamiento están basadas en suposiciones más que en evidencia empírica, la hipótesis del desplazamiento se sostiene bastante bien para el tema del narcotráfico y la violencia asociada, especialmente en términos de desplazamiento espacial. Se puede atestiguar en México, donde el desplazamiento de la narcoviolencia de un estado a otro, de una ciudad a otra, como resultado de una reducción inmediata de la violencia en otro punto geográfico del país no es una elucubración mediática.

Como apunta el investigador del CIDE Jorge Chabat (2010), sí hubo ya desde el primer operativo conjunto en Michoacán a finales de 2006 un efecto de desplazamiento. A raíz de tal operativo, comenzó a crecer la violencia relacionada con el crimen organizado en estados que no presentaban tal fenómeno de manera tan importante: Sonora, Nuevo León, Veracruz, Tabasco y Guerrero.

Este desplazamiento no es patrimonio local, ni contemporáneo. Ocurre en todas partes del orbe y desde hace mucho. Un poco de atención a la

historia del tráfico mundial de drogas ilícitas da cuenta de la relación de interdependencia negativa que ha existido entre los proclamados triunfos del prohibicionismo (siempre a granel: hectáreas quemadas, toneladas decomisadas, capos capturados, pistoleros muertos) y la ampliación del problema del narco a otras geografías.

Como estima la internacionalista Mónica Serrano (2010), este efecto desplazamiento implica que un problema inherente a las políticas antidrogas (en un escenario de prohibición y centradas en la producción y el tráfico) es que los esfuerzos de una región para defender su seguridad frente al narco pueden fácilmente minar la seguridad de otros lugares (en el caso mexicano, dentro del propio país).

Estos esfuerzos están indefectiblemente destinados a aumentar la vulnerabilidad de otras zonas, a exportar el problema en lugar de resolverlo.

La ductilidad y movilidad de las nuevas organizaciones criminales ayuda a que simplemente se reubiquen y que sean difícilmente eliminadas. Y estos tránsitos las van dotando de una capacidad de adaptación más rápida y eficaz. La pregunta que vale la pena hacerse, y que se desprende del trabajo de Serrano es: ¿qué tanto y cómo los esfuerzos de una política prohibicionista, desencadenando estos desplazamientos, reactivan constantemente patrones de consumo, mapas de tráfico y rutas de violencia, sumiendo a regiones y países en círculos viciosos?

3.7.3 Lo falso de los triunfos

Siguiendo los puntos anteriores, vemos que los triunfos pretendidos del gobierno en la guerra contra las drogas le son propios sólo en parte, y obedecen también a estrategias de la lucha de los cárteles entre sí, debido a la falta de labor de inteligencia e investigación de calidad. Aunque según los índices oficiales ha habido avances en la lucha contra el narcotráfico, los “triumfos” del Gobierno no representan una prueba real de que la situación haya mejorado ya que hay más decomisos y capturas por la simple razón de que hay mas producción, más diversificación del mercado y más cantidad de gente en el negocio (Astorga, 2006). Finalmente, muchos de estos triunfos implican más violencia, en más lugares, y violando derechos de cientos de

personas, además de trastocar las relaciones esperables en una democracia entre poder civil y poder militar.

3.7.4. La debilidad del Estado y el Trastrocamiento del orden social.

Hay varios factores que explican la existencia de una crisis de seguridad y el fracaso de la estrategia: el crimen organizado en México, la adaptabilidad, sofisticación y fortaleza de las nuevas organizaciones criminales, la vecindad con Estados Unidos, sede de la demanda de drogas más grande del mundo y origen de la buena cantidad de armas (legales e ilegales) utilizadas por la delincuencia; y la existencia de infinidad de comunidades sumidas en la pobreza en México que “pueden constituirse velozmente en base social del crimen organizado, después de que los narcotraficantes invierten algunas sumas de dinero en la construcción de obras sociales y establecen una relación clientelar con los líderes de la comunidad” (Guerrero, 2009).

El fracaso de la estrategia se a la falta de fortaleza estatal, la cual tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia y el fracaso de la llamada “guerra”. El que por décadas el régimen del “autoritarismo inclusivo” se mantuviera estable puede parecer en principio una señal de la fortaleza de la maquinaria estatal mexicana. Pero el Estado mexicano nunca ha sido fuerte. Algo sugerente para comprenderlo es con las ideas Michael Mann (1993), cuando explica la diferencia entre “poder despótico” y “poder estructural”.

Para Mann el Estado es una cristalización del poder colectivo, ejercido en dos dimensiones: la primera, el poder despótico, que se refiere a las acciones que las elites estatales pueden emprender sin negociaciones rutinarias con la sociedad civil; y la segunda, el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad institucional de un Estado para penetrar su territorio e implementar decisiones. Un poder filtrado, que permite coordinar la vida social a través de la infraestructura estatal; gravar riquezas, dar servicios, abarcar efectivamente la totalidad del territorio, etc. Es en esta dimensión del poder donde el Estado mexicano nunca ha sido fuerte.

En este sentido, el Estado mexicano es y ha sido débil físicamente. Ha permanecido casi siempre cerca de la bancarrota, debido a su mínima capacidad recaudatoria y se ha mantenido a flote gracias al petróleo y a las

remesas de los migrantes. Esto ha redundado en su incapacidad para cumplir con sus obligaciones y la mala calidad de los servicios públicos.

El Estado mexicano es y ha sido débil institucionalmente, incapaz de imponer la ley a sus propios funcionarios. El índice de debilidad Gubernamental (2008) de The Brookings Institution coloca al gobierno mexicano como uno de los más débiles del mundo, como señala Guerrero (2009), específicamente en los indicadores referentes a “eficacia gubernamental”, “Estado de Derecho”, “rendición de cuentas”, “control de la corrupción”, “intensidad de los conflictos” y “estabilidad política”. Este autor considera que dicha debilidad institucional incuba extensas economías informales que permiten realizar transacciones financieras sin dejar rastro, da paso a la discrecionalidad en las burocracias gubernamentales (lo que las convierte en presas fáciles de la corrupción), y propicia la impunidad de los criminales.

Esta debilidad institucional finalmente tiene que ver con cómo nace y ha funcionado el ancestral negocio del tráfico de drogas en nuestro país pues, como ha explicado en varias ocasiones el sociólogo e historiador Astorga (2006): el narcotráfico es desde sus inicios parte del régimen posrevolucionario: nace supeditado al poder político (en la figura de los gobernadores y se desarrolló por medio de instituciones, mediaciones estructurales, que sirven de vínculo entre el narco y el poder político).

El propio Fernando Escalante (2011), lanza otra hipótesis que se debe rescatar. Si bien podemos concluir que el cambio súbito en los índices de violencia tras 2007 debe buscarse en los factores coyunturales, y entre estos, el más patente es la “guerra contra la delincuencia” y el amplio despliegue de elementos del Ejército, marina, y policía federal en diversos municipios, lo que Escalante prueba es que “en los estados y regiones en que ha habido operativos conjuntos ha aumentado de manera escandalosa la tasa de homicidios, y ha aumentado después del despliegue de las fuerzas federales, y no antes. Es decir, que no va el ejército porque haya aumentado el número de homicidios, sino que va el ejército y a continuación aumenta el número de homicidios”

Ahora bien, falta averiguar el cómo: ¿de qué manera este despliegue produce violencia, Escalante (2011) estima que hay una correlación innegable entre aumento de homicidios dolosos y presencia de las fuerzas federales (ejército, armada, y policías) pero no se puede decir aún que esto sea un nexo de causalidad. Aquí el autor brinda otra conjetura: que la puesta en marcha de operativos militares está trastocando el orden local de los municipios en donde estos se llevan a cabo y ello de alguna forma dispara la violencia. El sociólogo parte de que la intervención de las fuerzas federales y armadas en tareas de seguridad pública responde, al menos en parte, a una crisis del poder municipal, de la policía municipal en particular, que en varias ciudades se ha visto desmantelada por medio de arrestos a elementos corruptos, vinculados con el crimen, o con el despido de otros tantos agentes.

De ahí la militarización, además de otras propuestas como la del mando único policial, pues se considera a la policía local el eslabón más vulnerable y menos eficaz de toda la estructura de seguridad. El problema radica en que esta policía local que ha sido dejada de lado, tan “corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales” (Escalante, 2011: 49). En México y en cualquier otro sitio, pues una fuerza pública arraigada localmente es necesaria para organizar estos múltiples mercados que existen desde siempre e implican transacciones cotidianas y regulares de las que forma parte un porcentaje importante de la sociedad. Se trata de todos esos mercados y fenómenos que florecen en los márgenes de la legalidad y del Estado, precisamente porque son márgenes.

Tras desmontar las causas esgrimidas como urgentes para sacar al Ejército de los cuarteles a las calles contra el narco (aumento del consumo, de la violencia, penetración, y una muy discutible idea de lo que es una amenaza para la seguridad nacional), y tras dar un recuento de las múltiples consecuencias negativas de la “guerra” (desequilibrio entre el poder civil y el militar, problemas de ejecución y coordinación en labores de seguridad, violaciones de derechos humanos e impunidad de las mismas, surgimiento de un nuevo paramilitarismo, aumento de la violencia, desplazamiento de la misma, y una restructuración de las organizaciones criminales que las hace más peligrosas), el fracaso de la estrategia contra el narcotráfico parece claro.

Sin embargo, el diagnóstico debe servir para repensar una estrategia abocada al fracaso, y dejar de medir el éxito en toneladas decomisadas, pistoleros muertos, o en capos extraditados. Ahora bien ¿qué elementos debería tener esta nueva estrategia, este nuevo enfoque? De entrada debe buscar, en lugar de la total erradicación, la contención, el mantenimiento del crimen organizado ajeno a las estructuras del Estado y la reducción de la violencia: minimizar los “daños colaterales” del narcotráfico hacia la sociedad y las personas.

Para esto se necesita un plan que contemple acciones cuyos efectos se verán solo en el mediano y largo plazo como la prevención de consumo, educación, cultura de la legalidad, cultivos alternativos, la formación de una policía eficaz y confiable, la desmilitarización de las tareas de seguridad y procuración de justicia, y una cierta despenalización del consumo de drogas. Hacia ese camino avanza la estrategia de Estados Unidos, pero no la del Gobierno mexicano, que siguen pensando el problema en términos de seguridad y dispuesto a poner los muertos en una guerra que nació perdida.

Además, es necesario acercarnos a las zonas de alta criminalidad por medio el Estado, pero no en la forma de uniformados, sino en la de vías de comunicación, de funcionarios, de escuelas. Hay que hacer que la política social incida en esas regiones. Recuperar los espacios públicos, fomentar los programas de empleo hacia los jóvenes para dotarles de oportunidades. En suma, lo que se ha dado en llamar la “restauración del tejido social”.

Sin embargo, es evidente que también hacen falta acciones a corto plazo. No les falta razón a quienes advierten que centrarse exclusivamente en las políticas a mediano y largo plazo puede provocar que, para cuando debieran dar frutos, el país se haya podrido. No es una cuestión o un juego de suma cero, sino de complementar estrategias pero de muy distinta forma a la planteada hasta ahora.

En el terreno de la inmediatez y en términos operativos, parece adecuada una idea de Curzio (2010), quien aboga por actuar sobre dos capas de la estructura delincriminal imprescindibles para su recomposición: La primera es lanzarse con vigor sobre las estructuras administrativas de las

organizaciones y todas sus ramificaciones para hacer lavado de dinero. Todo el ejército de contadores y lavadores de los que dispone un cártel no son su estructura más violenta, y, en ausencia de los capos que los protegían y/o los amenazaban, se les debe arrinconar sin clemencia. Pueden dar información clave. La segunda es la capacidad de reclutar sicarios. Si las pandillas y los desheredados perciben que el costo de ingresar a las estructuras criminales es más elevado, es probable que se desplacen a otros destinos y su efecto amenazador se diluya.

Para finalizar, es importante señalar que percibir la estrategia del gobierno federal, como un fracaso no implica la derrota del Estado mexicano y que de declararse fallida la única salida sea la capitulación total hacia el crimen, por el contrario, la búsqueda y construcción de nuevas alternativas será siempre una tarea más redituable que poner los recursos al servicio de una causa perdida, con razones, medios y fines equivocados.

4. CONCLUSIONES.

El objeto principal de la presente investigación fue analizar las políticas públicas de Seguridad Nacional para combatir el narcotráfico a fin de conocer si han sido estrategias eficaces para disminuir dicho delito. Con la investigación desarrollada en esta tesina podemos concluir que la estrategia de las políticas públicas de seguridad nacional para combatir el narcotráfico encabezada por el Gobierno Federal no ha surtido los efectos esperados ya que las acciones y resultados se muestran cortos ante los objetivos planteados en esta estrategia. El gobierno federal pretendió alcanzar cuatro objetivos generales, anunciados en diversos momentos: 1) Fortalecer las instituciones de seguridad, 2) disminuir, detener o evitar el consumo de drogas, 3) desarticular a las organizaciones criminales y 4) recuperar los espacios públicos.

Parecen objetivos vinculados lógicamente entre sí, de modo que lograr algunos contribuye a alcanzar los otros. Pero, no es así, son objetivos muy amplios, muy ambiciosos y se estorban entre sí. Para empezar, tienen horizontes temporales distintos. El fortalecimiento institucional y la disminución del consumo de drogas son esfuerzos de largo tiempo, que tardan uno o dos lustros en arrojar resultados. Desarticular cárteles y recuperar espacios públicos, en cambio, son objetivos que pueden cumplirse en uno o dos años, pero no son duraderos si persiste la anemia institucional, es decir, si no se cumple primero el objetivo de largo plazo de fortalecer las instituciones de seguridad y justicia.

Los dos objetivos de largo plazo (fortalecimiento institucional y disminución del consumo) requieren de un gran esfuerzo colectivo y una enorme cantidad de recursos. Hasta hoy día no hay evidencias de que las instituciones hayan quedado libres de corrupción e impunidad. Por otra parte, no existe una red de programas públicos con la cobertura y financiamiento suficiente, orientados a conseguir ambos fines. Por lo que se refiere a los objetivos de corto plazo (desarticulación de las bandas y recuperación de espacios públicos), los resultados son contradictorios. Al desarticular organizaciones criminales se ha propiciado su multiplicación numérica y su diseminación geográfica o bien lo que ya anteriormente se había definido como

“efecto cucaracha”, es por ello que la recuperación de espacios públicos esta cada vez mas lejos de lograrse con esta estrategia.

Revisemos la estrategia y sus logros paso a paso.

El gobierno federal ha avanzado, sin duda, en su amplia agenda de fortalecimiento institucional. Ha invertido mucho dinero en crear una policía federal más profesional y mejor equipada. Ha mejorado la infraestructura tecnológica y administrativa para elevar las capacidades de inteligencia de las agencias. Ha planteado ambiciosas reformas legislativas en las áreas de seguridad nacional, seguridad pública y justicia penal. Pero estos trabajos de reforma institucional no han tenido, ni podrían tener, una incidencia directa o inmediata en lograr el resto de los objetivos de la estrategia. Ya se ha dicho: las reformas institucionales tardan lustros, incluso décadas, en madurar y arrojar resultados tangibles.

El gobierno ha avanzado también en el objetivo de desarticular las bandas criminales. Desarticular significa literalmente desorganizar o separar en partes. Desarticular una organización criminal no implica desaparecerla, sino fragmentarla. Para desarticular a los cárteles, las autoridades han puesto en práctica una política de detenciones y decomisos. Los capos casi siempre son detenidos después de meses de trabajo de inteligencia y, cuando es posible, extraditados. Invariablemente, estas detenciones generan olas de violencia que pueden durar semanas o meses, y con frecuencia culminan en la escisión del cártel descabezado, lo cual propicia el nacimiento de nuevas organizaciones.

Así pues, la política de “desarticulación” de cárteles (tal como la concibe y ejecuta el gobierno mexicano) ha tenido tres efectos indeseados: genera o exacerba ciclos de violencia, multiplica el número de organizaciones criminales y extiende la presencia de éstas en nuevas zonas del país. La “desarticulación” basada en el descabezamiento de liderazgos, no sólo impide la recuperación de espacios públicos buscada sino que propicia la invasión de nuevos espacios por las organizaciones criminales. Actualmente, todos los estados del país (salvo Tlaxcala) registran la presencia establecida de al menos un cártel en al menos uno de sus municipios.

En 2007 la presencia de las organizaciones criminales se registraba en aproximadamente 21 estados. Ahora los cárteles se encuentran en 10 estados más. Nuevas organizaciones como Zetas, Pacífico sur y La Familia Michoacana han logrado establecerse velozmente en 19, cinco y cuatro estados respectivamente.

Además, de no conseguir reducir la violencia, se presentó un aumento drástico de violaciones graves a los derechos humanos, señalando principalmente a las Fuerzas Armadas, aunado a que a partir de su intervención se ha generado un desequilibrio entre el poder civil y el militar, por lo que se ha considerado la necesidad de emprender una nueva lucha por la vigencia de los Derechos Humanos ante la renovada razón de Estado que se esgrime para limitarlos y hasta conculcarlos.

Finalmente, la conclusión a la que se llega en esta investigación es que la lucha contra el crimen organizado a fracasado por las siguientes razones:

De acuerdo con las leyes del mercado, la demanda y la oferta se retroalimentan, mientras no se controle la demanda en EE UU y otros países consumidores, seguirá floreciente la producción, tráfico y distribución de estupefacientes, generando ganancias que a los grupos criminales les permite pagar protección, corromper funcionarios, jueces y policías, adquirir armas, comprar inmuebles, vehículos, apoyar candidatos en sus campañas electorales e incluso privar de la vida a los del partido en el poder que les hacen la "guerra". Por otra parte, esta guerra ha traído como consecuencia daños colaterales, como es el macartismo contra funcionarios de entidades federativas, a los cuales no se les ha comprobado nada, así como muerte de civiles en el fuego cruzado entre militares y gatilleros del crimen organizado.

Respecto a la Seguridad Nacional, habrá que señalar que si bien esta contempla una mayor colaboración entre la policía Federal y las policías de los Estados y Municipios, todavía deja en pie la idea de que la lucha en contra del crimen organizado es una cuestión de seguridad nacional, las fuerzas armadas quieren que se les amplíen sus facultades y que se preserve el foro militar para que no sean juzgados sus elementos por tribunales civiles cuando resulte muerto o lesionado algún ciudadano.

Los principales problemas de la Seguridad Nacional en México, como son el narcotráfico y la delincuencia organizada, se han agudizado en el transcurso de los últimos años. Y esto refleja, entre otros aspectos, la ineficaz articulación entre la formulación de políticas públicas y su implementación hecho que puede ser explicado, por los siguientes factores:

- Incapacidad gubernamental y de gestión.
- Ausencia de una planeación estrategia articulada.
- Relativa preocupación por el impacto social y ético.
- Insensibilidad social.
- Incapacidad de entender contextos socioculturales-regionales
- Dificultad de crear consensos con otros ámbitos de gobierno y autoridades
- Dificultad de negociación con actores de distintas posturas políticas.
- Ausencia de una concepción integral.

La dificultad de reducir sustancialmente la delincuencia organizada y el narcotráfico refleja el fracaso de los propósitos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el sentido de diseñar e instrumentar políticas públicas con una “perspectiva integral”, a fin de promover una mayor coordinación y congruencia interinstitucional para atender los problemas nacionales. Por el contrario, la delincuencia organizada gana cada vez más espacios frente a una administración cada vez mas impotente.

5. BIBLIOGRAFÍA:

ANIMAL POLÍTICO, 31 de Enero de 2011, disponible en:
www.animalpolitico.com

ARISTOTELES, “La política”, Edición Electrónica: 2003
www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Aristoteles_lapolitica/Aristoteles_lapolitica_000.htm.

ASTORGA, A. Luis. *Mitología del Narcotraficante en México*, UNAM; México D.F. 1995.

ASTORGA, A. Luis. (2006). *Seguridad, Traficantes: el poder de la sombra y militares*, México, Tusquets,

AVILÉS, Karina (2007), *Alarma en el aumento en el consumo de las drogas y alcohol entre jóvenes*, México D.F.

BENITEZ, Raúl. (2007). *La iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y al narcotráfico en México*, Fundación Real Instituto en cano, Madrid ,Disponible en:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/Elcano/contenido?wcm_Global_context=/Elcano_es.

BENITEZ, Raúl. (2008). *La iniciativa Mérida: Seguridad, Soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos*, INSYDE, México, www.insyde.org.mx/mages/serie_cuadernos_detabajo_no22.pdf.

BORJA, Rodrigo. (1997). *Enciclopedia de Política*. FCE. México.

CALDERÓN, Ortiz Gilberto. (2002). *Estado Gobernabilidad y Administración Pública*. Ed. Gernika, México, D.F.

CARBONELL, Miguel. (2009) *Dilemas de la Democracia constitucional*, México: H. Cámara de Diputados LX Legislativa.

CANTO CHAC, Manuel. (2005). *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, (2005) en *Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, Dela

- Maza G. y R Villar (coordinadores) Interamerican Foundation, www.participacionciudadana.com
- CAVALLA, Rojas Antonio. (1979). *Antología geopolítica y seguridad nacional en América*, Lecturas Universitarias UNAM, México.
- CHABAT, Jorge. (2007). *En busca de la vida ciudadana*, México, Letras libres,
- CHABAT, Jorge. (2010). *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *Los grandes problemas de México*, El colegio de México,
- CURZIO. (2010). “Muerto el perro... .. y la rabia? El universal, 15 de Noviembre de disponible en: www.eluniversal.com.mx
- DE ÁVILA, José Juan. (15.03.2010). “La CNDH y especialistas alertan por el abuso de militares en guerra al narco”, La Jornada, México. Consultado el 23 de Noviembre de 2010.
- DYE, Thomas,(1978). Citado por RODRIGUEZ, Alejandro, “La evaluación de políticas públicas como contribución a la democracia y al desarrollo”, 3er Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno, y Administración, junio de 2005.
- EL UNIVERSAL. (2 de Enero del 2007). Consultado el 15 de enero de 2010.
- EL PAÍS. (23 de Enero de 2011). disponible en: www.elpias.com/articulo/internacional/cable/militares/mexicanos/
- ESCALANTE F. (19 de Febrero de 2011). “Correlaciones” en la razón, , disponible en: www.larazon.com.mx , consultado el 24 de Septiembre del 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. (2006). *Derecho y razón, Teoría del garantismo penal*, Madrid,
- FONTANA, Andres. (2003). “Nuevas Amenazas y zonas azules: continuidad y cambio en las políticas de defensa y seguridad

- internacional” Departamento de investigaciones, Argentina.
www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf
- GUERETTE, R. (Junio 2009) “Análisis del crimen y su difusión”, México, ,
disponible en: www.cops.usdoj.gw
- GUERRERO E. (17 de Septiembre de 2009). “Las tres guerras, violencia y
narcotráfico en México, en Nexos 381.
- GUERRERO E. (Agosto 2010) “Los hoyos negros de la estrategia contra el
narco”
- HERBERT, Simon. (1968). *Administración Pública*, Letras, México,
- HERNANDEZ, Vela S. Eduardo. (1988). *Diccionario de política
internacional*, México, s.e.
- HERRERO, de Castro Rubén. (2, junio-noviembre 2007). “La influencia de
variables políticas y psicológicas en los procesos de información y
decisión”, *Inteligencia y Seguridad: revista de análisis y prospectiva*,
vol. 1, núm.
- HIGA, Daniel (2011),”La violencia se dispara en México en 2010”, *Política y
sociedad*, disponible en www.suite101.net/news/
- HOBBS, Thomas. (1980). *Leviatán*, México, FCE, 41 P.
- JORDAN, Jenna (2009), “Teoría de los efectos de la decapitación de
liderazgos en organizaciones terroristas”, *Security Studies*, no. 18.
- Leyes Federales de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la
Unión. [http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo\(febrero2005\)](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo(febrero2005)) Consultado,
Febrero 2011
- MACEDO, De la Concha Rafael. (2002). *Delincuencia Organizada*, Instituto
Nacional de Ciencias Penales, México, D.F.
- MANN, M “The sources of social power:the rise of clases and nation-states,
1760-1914, University Press.
- MAQUIAVELO, Nicolás. (1976). *El Príncipe*, México, Ed. Porrúa,
- MARTIN, John y Anne T. Romano. (1992). *Crimen Multinacional:
Terrorismo, Espionaje, tráfico de drogas y Armas*. Londres, s.e.

- MARTINEZ Sanjuana, "Si agarro a un zeta, lo mato para que interrogarlo: entrevista a jefe policiaco", La jornada, 13 de Marzo de 2011, disponible en: <http://www.lajornada.unam.mx/2011/03/13/index.php> consultado el 15 de Marzo de 2011.
- MARTÍNEZ, Serrano Alejandro. (2001). *¿Qué es la Seguridad Nacional?*, México,
- MASSIEU, Ruiz Mario. (1995). *El Marco Jurídico para el combate al narcotráfico*. FCE, México.
- MERLOS, Andrés. "Nueve mil ejecutados en sexenio foxista reportan" EL Universal, 2 de Enero de 2007. Consultado el 7 de febrero de 2007
- MILENIO, 13 de Marzo de 2007, consultado en 25 de Mayo de 2007.
- MILENIO, 24 de Septiembre de 2009, disponible en: <http://www.milenio.com>
- MILENIO,(2009) DAMIAN Fernando y JUÁREZ Mauricio. "Ni un peso más al Plan Mérida: PAN y PR, México, 24 de Octubre de 2007. Citado el 9 de Enero 2009. Disponible en: <http://www.milenio.com/index.php/2007/10/24/138312>.
- MORENO, Manuel. *La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución*, cuadernos de investigación núm. 7, México D.F. UNAM_ENEM, 1987.
- ORDAZ P. "La guerra al narco multiplica las denuncias contra el ejército mexicano", El País, 23 de Mayo de 2009, disponible en: <http://www.elpais.com.mx>. Consultado el 27 de Mayo de 2009.
- PANTERS W. y CASTILLO H. (2010) "Violencia en inseguridad en la ciudad de -México: entre la fragmentación y la politización, Foro Internacional, Vol. XLVII, núm. 3 (189), México, julio-septiembre
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Gobernación. "Oficio con el que se remite la siguiente iniciativa. Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos". Subsecretaria de enlace Legislativo, Oficio no. SEL/300/1153/07. México D.F. 9 de Marzo de 2007. <http://www.scribd.com/doc/6642686/>

- Poder Ejecutivo Federal. Plan Global 1980-1982 México: Talleres Gráficos de la nación, 1980 p. 132.
- PODESTA, Arzubiaga Juan. "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional" , revista ultima década, Octubre 2001, núm. 15.
- RAVELO, Ricardo. "Bajo la amenaza del pacto", PROCESO, no. 1606, 12 de Agosto de 2007
- ROUSSEU, Juan Jacobo. *El contrato social*, México, Ed Porrúa, 1971.
- SALAZAR, Vargas Carlos. Análisis de Políticas Públicas (primera parte) Revista Agendas, México, D.F, 1994
- SAMANO, Rodriguez I. (2008), La relación de México con Estados Unidos. Taurus, México.
- SAMPIERI, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. (1991). "Metodología de la Investigación. México: MCgraw-Hill.
- SCHERER J. (19 de Abril de 2009) "Proceso en la guarida de Mayo Zambada" en Semanario Proceso.
- SEDENA, la que acumulo más quejas en 2010; Plasencia, La jornada, 9 de febrero de 2011, disponible en: www.lajornada.unam.mx/2011/2/09/inde
- SERRANO, M. (2010) *El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana*, en Gustavo Vega y Blanca Torres (coord.) "Los grandes problemas de México XII: Relaciones Internacionales.
- URRITIA, Sánchez, Ana V. "Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución, una aproximación al origen del concepto" revista Española de Derecho constitución, año 20, num 58, enero-abril, Madrid, 2000.
- VEGA, García Gerardo. *Seguridad Nacional, Concepto, organización Método*, Bibliografía del Ejercito y FAM, División DEM, México 2000
- WEBER, *Economía y Sociedad*, F.C.E. México, 1998

www.cisen.gob.mx

ZIMERMAN, Hector, J. "Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas, 2003. Citado en www.ciudadpolitica.com, 15 de febrero de 2011.

Datos oficiales:

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Programa de Seguridad Nacional 2007-2012
- Ley de Seguridad Nacional
- Diario Oficial de Federación 2008 y 2009
- Leyes Federales de México 2008
- Calderón/01.12.06/Mensaje presidencial
- Calderón/02.01.07/Mensaje de año nuevo
- Calderón/13.12.06/ Ceremonia de Transferencia del Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaria de Marina
- Calderón/ 10.02.07/ día de las Fuerzas Aéreas.
- Tercer Informe de Gobierno de Calderón
- Quinto Informe de Gobierno de Calderón.
- Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos
- Colegio de la Defensa nacional
- CISEN www.cisen.org.mx