

# **LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO. DEBILIDAD DEL ESTADO, ORDEN LOCAL Y FRACASO DE UNA ESTRATEGIA**

**César Morales Oyarvide**  
**Universidad Complutense Madrid**

## **Nota del Editor**

Una versión anterior y más breve de este artículo apareció con el nombre ‘El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y sus efectos’, en la revista *Nueva Sociedad*, Núm. 231, enero de 2011, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3749\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3749_1.pdf)

## **1. INTRODUCCIÓN**

Ni el narcotráfico ni la lucha de los gobiernos mexicanos para erradicarlo o contenerlo son nuevos. Por el contrario, todos los presidentes del país latinoamericano han intentado resolver el problema del tráfico de drogas con diferentes medios y con menor o mayor fortuna. Sin embargo, ninguno había apostado por hacerlo mediante un ataque frontal, en todo el territorio, durante todo el tiempo, a las organizaciones traficantes como hizo el presidente Felipe Calderón desde el inicio de su administración (fines de 2006), al declararle la guerra al “narco” e iniciar el Operativo Conjunto Michoacán, primera de las acciones en que se manda a más de 5000 soldados, marinos y policías al sureño estado mexicano a librar una “batalla” contra el crimen organizado [1]. A más de cuatro años de aquél toque de trompeta, es difícil salir en defensa de esta estrategia, que

entiende al “narco” más como un problema de seguridad que como uno de salud pública al que hay que atajar por medios eminentemente policíacos y militares. No sólo porque la información disponible hoy demuestra que los argumentos que en su día se manejaron como justificaciones de esta estrategia son cuestionables, sino porque las medidas adoptadas, además de no haber cumplido los objetivos señalados, han tenido una serie de consecuencias funestas como efectos colaterales y unos costos materiales y humanos que no se compensan con sus triunfos. Se trata, como aseguran algunos, de una “guerra fallida” (Aguilar y Castañeda, 2009).

Este artículo intenta acercarse a la situación actual de México y ayudar a explicarla haciendo un repaso histórico al régimen de prohibición internacional de las drogas impulsado por los Estados Unidos, pero también a la relación histórica entre narcotráfico y Estado en México, destacando el rol jugado por las agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas mexicanas. A continuación se busca desmontar cada una de las principales justificaciones de esta guerra manejadas por el gobierno federal (aumento del consumo, de la violencia, de la penetración, y una particular noción de la seguridad nacional), para después analizar el amplio número de consecuencias negativas que ha tenido esta estrategia, y proponer dos ideas que ayudan a explicar la situación actual, el fracaso de la actual estrategia y su necesario cambio: la idea de la debilidad del Estado mexicano (en particular de lo que M. Mann llama “poder infraestructural”) y la del trastocamiento de los arreglos informales que formaban el orden local en muchos de los municipios donde se desplegó el Ejército (siguiendo a F. Escalante). Finalmente, el artículo termina con una recapitulación y unas consideraciones finales que apuntan al necesario replanteamiento de la estrategia para pasar a un nuevo paradigma con respecto a las drogas y las políticas públicas por medio de las cuales hacer frente a este fenómeno.

## **2. LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL NARCOTRÁFICO Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN MÉXICO**

### **México y el régimen internacional de prohibición de drogas**

La relación entre la situación actual de México y el centenario régimen internacional de prohibición de drogas en el que estamos inmersos es patente. Como señala la

internacionalista del Colegio de México Mónica Serrano (2010: 78), “la crisis de la violencia del narcotráfico que actualmente afecta al país tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita, a su vez producto de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo XX”. Dicho régimen no solo habría propiciado el surgimiento de enclaves ilícitos en México y otros países, sino que su ejecución puso en marcha un proceso de interdependencia negativa que Serrano llama “el efecto globo”, por medio del cual la violencia y las economías ilícitas se desplazan o replican en otras geografías más que desaparecer con las políticas centradas en la oferta imperantes desde hace un siglo.

Desde una perspectiva histórica, la exacerbación del narcotráfico en América Latina a partir de la segunda mitad de la década de los 80, obedece a un cúmulo de factores interrelacionados, como son el auge del consumo, la aparición de una nueva generación de organizaciones criminales transnacionales, la debilidad de las instituciones de los estados latinoamericanos, y finalmente, las “consecuencias fortuitas y desafortunadas de muchas de las políticas de control de las drogas” (Serrano, op. cit., 195). Todos estos factores, más que ser independientes, operan en común, interconectados, y mientras que algunas de estas causas son suficientes para explicar la situación actual solo una de ellas, la prohibición, es imprescindible para el surgimiento del problema (Serrano, op. cit., 184). Es decir, el surgimiento de países latinoamericanos como productores, exportadores y como escenarios de tránsito para estupefacientes no se explica sin la promulgación de la norma de prohibición de este tipo de drogas en Estados Unidos primero, y sin su consolidación a lo largo del siglo hasta convertirse en un régimen internacional de control después.

El punto de partida de dicho régimen, como bien apunta Serrano (op. cit., 179), fue la promulgación en 1912 de la Convención Internacional sobre el Opio de La Haya. Su desarrollo a lo largo del siglo XX se dio, a su vez, alrededor de tres instrumentos principales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Tal surgimiento y, a larga, la consolidación de este régimen prohibicionista no hubiera sido posible sin el rol jugado por los Estados Unidos y dentro de ese país de ciertos individuos ejemplos de lo que el sociólogo Howard Becker (1991) llamó “emprendedores morales”, individuos con un

papel protagonista en la asignación de la etiqueta de “desviado” a un grupo social o a algún comportamiento específico. Personas como Harry J. Anslinger, un ferviente defensor de la prohibición de las drogas y de las acciones con énfasis sobre la oferta de drogas, dominaron las políticas relacionadas con el control de los estupefacientes dentro del país norteamericano y fijaron la posición de dicho país en el exterior, por medio de una diplomacia antinarcóticos que no tenía como objetivo solo que sus países vecinos se apegaran a sus normas y políticas, sino que buscaba apuntalar un régimen internacional naciente sobre el particular. “El control estadounidense sobre el sistema multilateral naciente”, sostiene Mónica Serrano (op. cit., 179), “condujo al predominio del paradigma del control de la oferta”. Finalmente, la alianza forjada entre estos “empresarios morales” pioneros y la naciente burocracia antinarcóticos en Washington impulsó la exitosa globalización de las políticas estadounidenses de prohibición (Serrano, op. cit., 186).

Ahora bien, ¿qué factores propiciaron la rápida aceptación de los gobiernos de México a las directrices norteamericanas prohibicionistas? Es interesante ahondar en el tema pues, como aprecia Jorge Chabat (2010: 23), aunque “el narcotráfico no fue un problema de primer orden en la agenda pública mexicana hasta mediados de la década de los ochenta, aun cuando México era productor de marihuana y opiáceos desde la primera mitad del siglo [...] desde la creación del régimen internacional antidrogas, México fue parte de él y durante todo el siglo XX el gobierno mexicano firmó todos los acuerdos internacionales relacionados”.

Como en el resto de la región, se dio una combinación de factores internos y externos en la decisión de la autoridad de adherirse al naciente régimen prohibicionista, aunque es claro que las acciones moralizantes de Estados Unidos tienen un efecto más inmediato y definitivo en México que en el resto de América Latina. En primer lugar, importó la búsqueda de evitar el surgimiento y la consolidación de poderosos enclaves ilícitos que pudieran poner en jaque la autoridad del Estado, siendo el narcotráfico un fenómeno ya existente en México, pero a pequeña escala, especialmente de opio y marihuana. Paradójicamente, la imposición de las nuevas y enérgicas políticas prohibicionistas tuvo un papel definitivo en la aparición casi automática de economías y circuitos de drogas ya ilícitas en el país y la región y del surgimiento de actores mafiosos dedicados a su tráfico ilegal. Serrano (op. cit., 179) ilustra esta afirmación con el auge del mercado del

vicio en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos, con datos tomados del trabajo de Sandos: en los albores del prohibicionismo, en sólo un año, el número de turistas estadounidenses que solicitó entrar a México aumentó de 14 130, en 1919, a 418 735, en 1920. Para 1930, México ya era el proveedor principal de marihuana y opio para el mercado estadounidense. En segundo lugar, la adherencia a las nuevas reglas prohibicionistas se debió en muchos casos a presiones norteamericanas. Serrano (op. cit., 180) lo atribuye a “la urgente necesidad de asegurar el reconocimiento internacional”. Otros autores, como Froylán Enciso (2010: 62), consideran que esta suscripción, especialmente para el caso mexicano, se trató del producto de una estrategia de extorsión y chantaje, producto de amenazas y manifiesta en el hecho de que la mayor parte de las ganancias por venta de drogas se obtienen en Estados Unidos y no en México.

México, marcado por una vecindad con Estados Unidos que comporta unas responsabilidades asimétricas en la relación bilateral, estuvo obligado a respuestas inmediatas ante las exigencias de Washington. Para Enciso (op. cit., 62), se habrían instrumentado políticas prohibicionistas y punitivas en el tema del narcotráfico como respuesta a diversas amenazas del gobierno estadounidense, que incluirían, a lo largo del tiempo: “dificultar los cruces fronterizos, retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario, denunciar la corrupción de la elite política mexicana, violar de manera sistemática la soberanía territorial, condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras de los años ochenta, boicotear las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y diversos procesos formales e informales de certificación”. Aunque, hay que decirlo, en ocasiones los intereses estadounidenses detrás de estas amenazas coincidieron con los de la elite mexicana (Enciso, op. cit., 65).

Desplazamiento del crimen, socavamiento de la seguridad de otros estados, surgimiento de economías ilegales y actores mafiosos, surgimiento de violencia, son solo algunos de los efectos nocivos que las políticas represivas de prohibición de las drogas han fomentado y/o desencadenado, lo que hace que al paso de un siglo este régimen impulsado en principio por algunas consideraciones éticas esté poniéndose en tela de juicio por cada vez más actores.

## **Una breve historia del narco y el Estado en México**

El fenómeno del narcotráfico es casi centenario en México en lo referido a la producción y venta de marihuana y heroína (Astorga, 2003 y 2007), y siempre ha estado relacionado con el campo político y sus transformaciones, constituyendo una arista más del sui generis régimen del PRI, una que se extiende más allá de la transición. El entendimiento tácito entre poder político y narcotráfico, dicen los expertos, habría tenido tres puntos: a) el producto estaría destinado a la exportación; b) los narcos no le disputarían posiciones políticas a los políticos profesionales; y c) las decisiones del gobierno federal (que se reservó la competencia exclusiva en el tema) serían acatadas sin discusión (Astorga, 2006). Este acuerdo, que funcionó aparentemente bien por décadas, ha cambiado. ¿Cómo se ha llegado a ese punto?

Para el sociólogo de la UNAM Luis Astorga (2003) existirían cuatro grandes momentos de la historia del tráfico de drogas en México: 1914-1947, 1947-1985, 1985-2000 y el último momento, que se inicia a partir del 2 de julio de 2000. A continuación hago un recuento de esta relación basándome en las investigaciones de este sociólogo historiador sinaloense:

1) El primer momento estuvo caracterizado por el nacimiento del campo del narcotráfico en posición subordinada al poder político, y en particular a la figura política más importante en los estados productores o de tráfico en el norte del país: los gobernadores como E. Cantú o A. Rodríguez. Para Astorga, aunque los traficantes pertenecían al arreglo general del régimen emanado de la revolución de 1910, estaban excluidos formalmente de la política. Desde su posición subordinada, su capacidad para establecer sus propias reglas del juego era muy limitada pues sabían que sin protección política tenían pocas probabilidades de éxito o supervivencia. Se emitieron leyes que prohibían la producción y comercio de marihuana y opio, pero varios gobernadores seguirían en el negocio.

2) El segundo momento es en el que se crean las mediaciones estructurales entre el poder político y los traficantes, representadas principalmente por corporaciones policíacas y encargadas de la seguridad que, con atribuciones extralegales, podían aplicar dos acciones simultáneas: proteger y contener a los traficantes. Una de las

instituciones por medio de las que se estableció este control fue la policía política mexicana: la DFS (Dirección Federal de Seguridad), sobre la cual existieron casi desde el principio reportes de inteligencia estadounidenses que involucraban a sus principales dirigentes en el narco.

Llegan los 60 y con ellos un boom en el consumo de marihuana en Estados Unidos. La demanda crece, y con ella el negocio, la violencia, y las presiones por parte del Gobierno estadounidense. El estado de Sinaloa comienza a destacar. M. A. Félix Gallardo, un ex policía que sería conocido como “El Padrino” en el mundo del narco y uno de los fundadores del cartel de Sinaloa, fue escolta de la familia del gobernador sinaloense Sánchez Célis, quien le brindó protección política. Las tensiones relacionadas con los estupefacientes en las relaciones México-Estados Unidos adquirieron tanta fuerza a finales de la década, que en 1969 el gobierno estadounidense decidió poner en marcha la Operación Intercepción y cerró la frontera con México (Serrano, op. cit., 180).

En los 70 empiezan los nexos con Colombia y la cocaína. En ello tuvo protagonismo un químico hondureño de apellido Matta quien, una vez capturado su socio cubano Alberto Sicilia, se asocia con Félix Gallardo. En 1977 se lanza la Operación Cóndor, la mayor campaña antidroga realizada en el país en la que participaron el ejército mexicano y la DEA. Tuvo un alto coste social, pero ningún capo fue capturado. Tras ella, los líderes más importantes del negocio en Sinaloa se trasladan al sur, a Guadalajara. La mudanza les dio beneficios en términos de infraestructura, inversión y lavado de dinero, además de que extendió el negocio. En esa ciudad sucederá algo en 1985 que fue un punto de inflexión en la historia de la lucha contra el narco: la tortura y asesinato del agente de la DEA Kiki Camarena por órdenes del traficante Caro Quintero.

3) Empezaría la tercera etapa, en la que el régimen revolucionario, con un monopolio del poder político por el PRI, empieza a mostrar signos de incapacidad para controlar a sus propias instituciones de mediación, las cuales, al igual que las organizaciones de traficantes, adquieren mayor autonomía relativa respecto del poder político. Simultáneamente, las presiones políticas de Estados Unidos se dejan sentir con mayor fuerza. Astorga considera que para la DEA, los nexos entre la DFS, la Policía Judicial Federal (PJF), y el narco eran claros, pero sabía que dichas corporaciones eran benéficas

en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, lo ocurrido con Camarena colmó el vaso, y causó una sostenida y abierta presión de Estados Unidos hacia un gobierno mexicano reluctant a colaborar de forma profunda en la “guerra contra las drogas”. La presión fue tal que el Presidente Miguel de la Madrid desapareció la DFS en 1987 y aunque parte de las atribuciones de esta se concentraron en la PJF nunca más se volvió a tener el sistema la capacidad de control político y policíaco sobre el campo del tráfico de drogas y sus agentes.

Por el lado de las organizaciones traficantes, el grupo de Sinaloa sufrió una gran división resultado de la caída de Félix Gallardo, capturado en Guadalajara en 1989 por su “compadre”, el comandante de la PJF González Calderoni. De esta división surgieron quienes controlarían las nuevas organizaciones en los noventa y nuestros días: Amado Carrillo, los Arellano Félix, “El Chapo” Guzmán. La única organización no procedente de Sinaloa fue la del Golfo de México, que tuvo una ascensión meteórica y atípica, comandada por Juan García Ábrego, quien gozaba de la protección (según el FBI) del propio González Calderoni, quien tenía una estrecha relación con el hermano del entonces presidente Carlos Salinas, Raúl (para quien había espiado a la oposición).

4) El cuarto momento se inicia con el desplazamiento del PRI del poder ejecutivo, su pérdida de la mayoría absoluta en las cámaras, y el acceso de la oposición a los principales puestos de poder. En los últimos años lo que habría ocurrido es que, con la crisis del régimen posrevolucionario y la pérdida de muchos de sus acuerdos informales, tanto las organizaciones traficantes como los cuerpos policiales han ganado en autonomía y se ha perdido parte la facultad del régimen de actuar como árbitro en el tema del narcotráfico.

Otro elemento de novedad es que desde finales de los noventa, el gobierno mexicano comienza a usar de manera creciente a las Fuerzas Armadas para apoyar operativos de captura de narcotraficantes, lo que significó un cambio cualitativo frente a su uso tradicional en labores de erradicación de drogas. Estas tendencias continuaron con el gobierno de Vicente Fox en la década siguiente (Chabat, 2010).

En uno de sus últimos trabajos, Astorga (2009) advierte de otro cambio tras 2000, el de la fragmentación y debilitamiento del poder político para enfrentar los desafíos de los

grupos criminales (más autónomos), quienes pasaron de la supeditación política a la confrontación directa y a la disputa por el control de instituciones de seguridad. Algunas organizaciones agregaron a la estrategia la expansión territorial de sus actividades, el intento de control territorial, y la diversificación de la renta criminal. Aguayo (2010: 262) también da cuenta de estos cambios, al argumentar que la transición beneficia al crimen organizado, en tanto que la alternancia en el poder emancipa a los cárteles que se fortalecen, y que, al igual que el resto de los poderes fácticos, aprovechan lo más que pueden las ventanas de oportunidad abiertas en México y el mundo, beneficiándose de las facilidades en las exportaciones y el contrabando que da la globalización y la integración económica con Estados Unidos. La dificultad para contrarrestar los embates de estos grupos criminales muestra la falta de visión de Estado para construir y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia, uno más de los pendientes de la transición mexicana. Una ausencia de una visión compartida por todas las fuerzas políticas en materia de seguridad, donde todos son rehenes de un paradigma punitivo que reproduce lo que pretende resolver: la violencia.

### **3. CUESTIONANDO LAS JUSTIFICACIONES DE LA GUERRA AL NARCO**

Ahora bien, ¿qué razones presentó el gobierno de Felipe Calderón para lanzar su estrategia basada esencialmente en el despliegue de fuerzas federales?

#### **El consumo**

La primera justificación del Gobierno de Calderón para declarar la “guerra contra el narco” fue una advertencia: México ya no era sólo un país de tránsito sino que se había convertido en un país consumidor de drogas, en donde el narcomenudeo afectaba a niños y jóvenes de manera creciente y alarmante: la consigna de comunicación oficial fue “Que la droga no llegue a tus hijos”. Sin embargo, a partir de las estadísticas del propio gobierno (Secretaría de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones, 2009), la conclusión a la que se llega es que el consumo de drogas en México seguía siendo mínimo en relación con la población, con unas tasas de prevalencia e incidencia muy bajas tanto en términos comparativos mundiales como regionales. Sí, ha habido en los últimos diez años un crecimiento del consumo (en adultos, más que en niños ni adolescentes), pero este ha sido pequeño, y a partir de una base absoluta insignificante.

Se trata de un crecimiento correlativo al crecimiento de la población, pero que muy difícilmente justifica unas medidas tan drásticas como las adoptadas. De hecho, la idea de que México se transformase de pronto en un país de consumo resulta contraintuitiva desde la lógica de los traficantes: la diferencia de ganancia entre vender la droga en México y en Estados Unidos es tan inmensa y la demanda nacional mexicana tan pequeña que, por muchas trabas que existan para introducir la droga en Estados Unidos, este siempre será un negocio mil veces mejor. Así ocurre no solo en nuestro caso, sino en la mayoría de los mercados de drogas ilegales. Como señala Mónica Serrano (op. cit., 185), el precio de esas mercancías se incrementa exponencialmente a medida que se desplazan a lo largo y ancho del sistema de distribución y comercialización ilegal: el precio diferencial entre el valor de la mercancía a corte de brecha y el precio de distribución al menudeo va de 650 dólares para la cocaína a 120.000 por 100 mg. en el punto de menudeo en Chicago, por ejemplo.

### **La violencia**

La segunda justificación del gobierno fue que el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico y el correlativo sentimiento de inseguridad que ésta causaba en la población habían alcanzado ya niveles intolerables. Esta justificación también resulta cuestionable.

En primer lugar, hay que decir que el aumento de la violencia anterior a 2006 es falso. Como demuestra el sociólogo Fernando Escalante (2009), la tendencia (antes de la “guerra”) de la violencia (en especial del homicidio) en México era el descenso. Tomando en cuenta el aumento de población, se calcula que los homicidios habrían caído en una proporción del 20% en la década anterior a 2007, en una tendencia claramente decreciente en términos nacionales, en la que las tasas mexicanas son, otra vez, relativamente bajas en términos regionales. De nuevo, los números del gobierno refutan la idea que justificó su guerra.

En segundo lugar, aunque la inseguridad sentida por la población era real, lo que ocurrió fue que el Gobierno la interpretó de forma equivocada y definió mal sus causas: la espectacularidad de ciertas escenas violentas y su repetición en los medios de comunicación durante 2006 crearon la ficción de que la inseguridad padecida por la

población general estaba imbricada principalmente con el narcotráfico, cuando esto no era así. La inseguridad venía causada esencialmente por el auge de otros delitos (algunos menores), de carácter económico, cuyos principales exponentes eran el robo, el asalto, y el secuestro; no por las ejecuciones entre traficantes.

En tercer lugar, si el sustento de la guerra consistía en abatir la inseguridad y la violencia (supuestamente procedentes del crimen organizado), los resultados son indefendibles, ya que la violencia procedente del narco y provocada por la propia estrategia de guerra no ha hecho más que aumentar. Hay una suma mayor de ejecuciones, una cada hora en 2009 [2], que ya suman más de 30 mil y otros tantos miles de desaparecidos, según funcionarios de Naciones Unidas [3], y más temor en la población que nunca, debido al clima de enfrentamiento permanente, a lo que se volverá más adelante, al hablar de las consecuencias negativas de la guerra.

### **La suplantación y la penetración**

La tercera gran justificación de la estrategia fue la idea que argumenta que los traficantes estaban disputando el control territorial al Estado en numerosas partes del país, amenazando con suplantarlo, y habiendo penetrado en la estructura institucional estatal a un nivel nunca visto.

El miedo a que las organizaciones traficantes confronten, derroten, y sustituyan al Estado apropiándose de territorios del país, no es nuevo. Lo que ocurre es que afirmar esto en el caso de México evidencia una falta total de conocimiento no ya del narcotráfico, sino de la forma en que ha funcionado el país históricamente. Si hay un consenso entre los expertos académicos en materia de narcotráfico en México (como J. Chabat o L. Astorga) es que los traficantes nunca han buscado competir ni suplantar al Estado. Se ha señalado que los traficantes mexicanos siempre han formado parte del aparato del régimen político (gran máquina de integración), pero siempre desde posiciones de subordinación, marginadas del poder político, siguiendo las reglas del juego por este impuestas. Si bien ellos han contribuido a la pérdida de fortaleza institucional mexicana, distan ser los grandes causantes de la misma, y siguen siendo organizaciones locales o regionales cuyo objetivo con relación al poder público no es la

suplantación sino la compra de protección o el contrato de las corporaciones policiales para emplearlas contra la competencia o como mercenarios (Astorga, 2007).

En los últimos años lo que ha ocurrido es que, con la crisis del régimen posrevolucionario y la pérdida de muchos de sus acuerdos informales, tanto las organizaciones traficantes como los cuerpos policiales han ganado en autonomía y se ha perdido la facultad del régimen de actuar como árbitro en el tema del narcotráfico, pero esto difícilmente cambiará la lógica del narcotraficante en relación al Estado: al narco no le interesa suplantar al Estado, sino medrar de forma subterránea, silenciosa, y parasitaria a la sombra de este, por medio del vínculo de la corrupción (Chabat, 2005). La estabilidad es buena para el negocio. La confrontación duradera no.

Sobre el segundo punto, aunque es innegable la penetración del narcotráfico en las esferas públicas, sostener que eso es una novedad o que se encuentre en cotas nunca vistas es una falacia: hablamos de México, no de Noruega. La complicidad del narco con las autoridades (puntuales, especialmente en lo local) no nació ayer, sino hace una eternidad; y nada hace pensar que sea hoy mayor que antes (por ejemplo, que en los años 80, cuando ocurre el asesinato del agente de la DEA “Kiki” Camarena, en México). Adelanto: parece que esta justificación quedó olvidada, ya que, fuera del fallido caso de 2009 conocido como “El Michoacanazo”, en donde se detuvo a una treintena de políticos del sureño estado de Michoacán por presuntos vínculos con el narco (en un proceso lleno de irregularidades, atropellos, acusaciones de fabricación de expedientes) y que acabó con la liberación de todos menos uno [4], la única excepción ha sido la de Gregorio Sánchez [5], un candidato a gobernador del Estado de Quintana Roo detenido en 2010 por presuntos vínculos con traficantes. Ningún otro “narcopolítico” de peso ha sido consignado a las autoridades.

### **La búsqueda de una legitimidad cuestionada en lo electoral**

A la luz de la dificultad de sostener cualquiera de los argumentos que el gobierno utilizó como justificaciones para explicar y defender su decisión, gana fuerza la idea de que la declaración de guerra fue una declaración eminentemente política, realizada como una acción espectacular en lo que el gobierno entrante creyó era el principal problema del país (al menos, así manifestado en sus sondeos de opinión) y de esta manera lograr

ganar una legitimación de ejercicio para sustituir una falta de legitimidad de origen, producto de una elección presidencial en 2006 muy cerrada y cuestionada por un porcentaje importante de la población mexicana, de entre la cual millones de personas, sospechando de la decisión final de la autoridad electoral, tomaron parte en una protesta que siguió durante meses con la demanda de un recuento “voto por voto y casilla por casilla”.

La elección presidencial de 2006, donde la diferencia fue de tan solo medio punto porcentual entre el candidato Calderón y el candidato López Obrador, y donde el segundo fue sujeto de una campaña ilegal de desprestigio y de ataque con miras a crear lo que Sergio Aguayo llama “pánico moral” por actores a quienes por ley se les prohíbe realizar proselitismo (como, por ejemplo, el presidente de la república en funciones y diversas cámaras empresariales).

Aguayo (2010: 224) considera que “hay intencionalidad, intensidad y coordinación tras acciones calificadas (a posteriori) como ilegales por la autoridad (judicial electoral)”, lo que cierra de nuevo, como en elecciones anteriores a la presidencia de la república, el fantasma del fraude electoral. Por ello es que no ha dudado en declarar que “con base en la información conocida, en los dictámenes de ilegalidad hechos por la autoridad electoral y, tomando en cuenta el escaso margen entre primero y segundo lugar, considero que de respetarse la ley, el ganador hubiera sido López Obrador a pesar de los graves errores de campaña que comete” (Aguayo, op. cit., 226).

Se considere o no fraudulenta la elección de 2006, todo indica a que su resultado cerrado y cuestionado y su desarrollo lleno de irregularidades hizo dudar de su propia legitimidad al candidato declarado ganador: Felipe Calderón. La consecuencia habría sido que este, como presidente finalmente electo, trata de recuperar una legitimidad que se pensó “pérdida en las urnas y en los plantones, a través de la guerra en los plantíos, las calles y las carreteras, ahora pobladas de uniformados” (Aguilar y Castañeda, op. cit.).

Esta estimación, la de utilizar posibles éxitos en el combate contra las organizaciones traficantes como forma de apuntalar y estimular políticamente una imagen desgastada y de unos candidatos del partido en el gobierno con una tasa de aprobación baja, continúa

permeando la presidencia de Calderón, al menos eso se desprende del análisis del embajador estadounidense Carlos Pascual, en uno de los cables filtrados recientemente por Wikileaks [6].

### **Seguridad nacional, seguridad pública y narcotráfico: cambiando el nombre del problema**

Para justificar el uso del Ejército en materia de lucha contra el crimen era necesario convertir un tema tradicionalmente considerado de seguridad pública (la delincuencia y el tráfico de estupefacientes) en un asunto de seguridad nacional. Ahora bien, la relación entre narcotráfico y seguridad nacional no es sencilla ni espontánea, ni ha sido siempre algo de sentido común. Por el contrario, es algo bastante reciente. De hecho, hasta hace veinte años a nadie se la habría ocurrido que el narco era un tema de seguridad nacional, es decir, que atenta contra la soberanía y/o la integridad territorial de un Estado y que contra este fuese necesario (o conveniente) utilizar a las Fuerzas Armadas. Para estudiosos del tema como Enciso y Astorga, esta “definición del narcotráfico como tema de seguridad nacional y militar es la máxima expresión de los resultados del chantaje al que México se sometió” (Enciso, op. cit.).

Tradicionalmente la principal amenaza para la soberanía y la seguridad nacional en un país ha sido la posibilidad de un ataque de un enemigo exterior. Esto es natural en un escenario protagonizado casi exclusivamente por el Estado-nación. En consecuencia, el Ejército latinoamericano estuvo reservado durante mucho tiempo para la defensa contra una agresión de ese hipotético enemigo exterior. Esto empieza a cambiar una vez que los gobiernos latinoamericanos comienzan a acatar dos directrices de origen norteamericano: la primera es la aplicación de la noción del enemigo interior en sus respectivos países, un concepto acuñado para justificar la entrada del Ejército en una guerra contrainsurgente diseñada para eliminar a los opositores revolucionarios de los regímenes autoritarios latinoamericanos que encajaba bien con la lógica de Guerra Fría y que causó numerosas muertes y desapariciones forzadas entre la población de nuestro continente. Esta práctica es la que abre la puerta a la posterior entrada del crimen organizado y el narco como “nuevos enemigos internos” contra los que las Fuerzas Armadas deben luchar.

La segunda directriz americana causante de que ahora parezca cosa de sentido común ligar narcotráfico con seguridad nacional es la sustitución del objeto por antonomasia de temor por parte de Occidente una vez derribado el Muro de Berlín: los miedos de la Guerra Fría (al comunista nacional y extranjero) se sustituyen convenientemente por un miedo más o menos difuso a otros sujetos, entre los que destacan el crimen organizado y el narcotráfico, partes esenciales del clima de inseguridad que se vive en todo el mundo, y gran sustento de políticas e industrias militaristas. Las “nuevas guerras” sobre las que se ha explayado la profesora Mary Kaldor (2001).

Tal parece, entonces, que la raíz de dicho cambio de lenguaje (desde la seguridad pública a la seguridad nacional) tuvo un origen ajeno y en buena medida impuesto a los gobiernos latinoamericanos por los Estados Unidos, lo que pone en entredicho la objetividad o conveniencia de la unión entre narcotráfico, ejército, y seguridad nacional.

#### **4. LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA GUERRA: DE ERRORES, COSTOS Y TRIUNFOS ENGAÑOSOS**

La implementación de una estrategia no se da en el vacío ni es inocua. Aquí se argumenta que el despliegue de una lucha contra el narcotráfico centrada en el aspecto militar y 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. Son las siguientes:

##### **El desequilibrio entre poder civil y militar**

La primera consecuencia negativa de la estrategia es que el hacer de la intervención de las Fuerzas Armadas la regla en 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 pues 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, mientras 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 [7].

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

### **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 en 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, 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...” [8]. 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” [9].

### **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). [10]

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 Prodh, 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

víctimas inocentes, continúan en el anonimato y, sobre todo, aunque han sido indiciados algunos y procesados otros, ninguno ha recibido una sentencia [11].

### **El germen 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 más.

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 [12]. 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 elite 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 [13].

### **Reestructuración de los cárteles: la guerra favorece a los audaces**

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 otrora 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 reciente 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 [14], y los más temerarios, los amantes del riesgo, y los más violentos, como argumenta el sociólogo Froylán Enciso (en Osorno, 2009).

Un resumen de los efectos de esta política de “desarticulación de carteles basada en el descabezamiento de liderazgos” apareció de manos de Eduardo Guerrero (2010). Dicha política ha tenido tres efectos indeseados: genera o exagera 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 menos 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 [vid. nota 14].

### **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 exagerar y multiplicar la violencia. Es así por la capacidad de retaliación 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 más recientemente 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 [15].

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.

En estos estados, además, si 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, op. cit). 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.

### **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 narcoviencia 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: 30), 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, y Tabasco.

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?

### **Lo espurio 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 “triunfos” 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 más producción, más diversificación del mercado y más cantidad de gente en el negocio (Astorga, 2007). 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.

## **5. DOS NEXOS EXPLICATIVOS: LA DEBILIDAD DEL ESTADO Y EL TRASTOCAMIENTO DEL ORDEN LOCAL**

Hay varios factores que parecen interactuar en la explicación de la existencia de la crisis de seguridad, el crimen organizado en México, y en el fracaso de esta estrategia: la ductilidad, 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 buena cantidad de las armas (legales e ilegales) utilizadas por la delincuencia; y la existencia de infinidad de comunidades sumidas en de 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, 2009b).

En este texto me centro en los dos nexos explicativos o correlaciones que me parecen muy sugerentes, a los que no se ha prestado demasiada atención, y sobre los que se puede incidir positivamente desde el gobierno a mediano plazo: la debilidad del Estado

(institucional e infraestructural), y el rompimiento de los arreglos informales de orden local que sucedieron con la alternancia y con la llegada del ejército a ciertas comunidades.

### **La debilidad del Estado**

Tal parece que la falta de fortaleza estatal tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia y el fracaso en esta llamada “guerra”. El que por décadas el régimen de “autoritarismo inclusivo” se mantuviera estable puede parecer en principio una buena señal de la fortaleza de la maquinaria estatal mexicana. Pero nuestro Estado nunca ha sido fuerte. Algo sugerente para comprenderlo es pensar con Michael Mann (1993) en las diferencias 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 si 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 nuestro Estado nunca ha sido fuerte.

En este sentido, el Estado mexicano es y ha sido débil fiscalmente. Ha permanecido casi siempre cerca de la bancarrota, debido a su mínima capacidad recaudatoria y se ha mantenido a flote gracias al petróleo y las remesas de los migrantes. Esto ha redundado en su incapacidad para cumplir con sus obligaciones y la mala calidad de los servicios públicos.

Más gráficamente, esta falta de poder infraestructural se muestra en dos puntos que creo que demuestran de forma clara la relación entre la debilidad de nuestro Estado y la violencia actual: en primer lugar, en la forma de falta de vías de comunicación y de servicios sociales en varias regiones específicas del país. Curiosamente, en dos de las más violentas, zonas productoras y de tráfico por excelencia. Basta releer otro trabajo de de F. Escalante (2009) para concluir que la violencia relacionada con la droga en la zona de la Sierra Madre Occidental (Durango, Sinaloa, Chihuahua) y la Cuenca del Balsas

(Michoacán), tiene mucho que ver con la falta de presencia (y fortaleza) del Estado en la forma de vías de comunicación que se traduce en el aislamiento de esas regiones (lo que las hace aún más propicias para el de la droga de lo que son naturalmente). Y para que se caiga en la cuenta que parte de la añeja violencia existente en la frontera no sólo existe por el hecho de esta sea una zona de contrabando *per se*, sino porque las urbes fronterizas han crecido en población (entre 70% y 100%, comparado con el 30% nacional durante el periodo que va de 1990 a 2007) mucho más de lo que ha crecido la capacidad estatal para dotarlas de los servicios sociales más básicos, infraestructura urbana, empleo. Es decir, vías de comunicación y servicios.

Finalmente, hay que pensar que nuestro Estado 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 Eduardo Guerrero (2009b), 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” (Guerrero, op. cit.). La antigua práctica del negocio privado por medio de instituciones públicas, la corrupción, y las centenarias relaciones de la clase política con el narco, pasan por aquí.

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 Luis Astorga: 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 (como fueron la Dirección Federal de Seguridad y la Policía Judicial).

## **El trastocamiento del orden local**

El propio Fernando Escalante 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” [16].

Ahora bien, falta averiguar el cómo: ¿de qué manera este despliegue produce violencia? (Escalante, 2011). Hay una correlación innegable entre aumento de homicidios dolosos y presencia del Ejército, pero no podemos 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 [17], 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, op. cit., 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.

No es nada extraño ni nuevo, “pues el viejo sistema de intermediación política del país (en el que se basó el régimen del PRI) se basaba en la negociación selectiva del incumplimiento de la ley” (loc. cit.). Así funciona(ba)n comercio, relaciones laborales, contrabando... en suma, todo el país. Cuando funcionaba bien, la amenaza de la fuerza detrás de este orden era invisible, pero al extirpar uno de los agentes garantes de este complejo, abigarrado y frágil orden como era la policía local y al intentar sustituirlo por una policía ajena o por un ejército “cuya virtud es la intransigencia” el resultado se presenta como perfectamente previsible: un aumento de la violencia producto de la incertidumbre. No solo entre narcotraficantes y policías, sino entre todos los actores armados que toman parte de la situación actual del país, cuya variedad nos recuerda Escalante: comuneros, contrabandistas, ambulantes, policías privadas, etc. Y concluye: “en el empeño de imponer el cumplimiento de la ley, en el empeño de imponer el Estado de derecho a la mala, desde el ejecutivo federal, se han roto los acuerdos de orden local y cada quien tiene que proteger lo suyo de mala manera” (loc. cit.). La crisis del orden local, para cuya comprensión cabal hace falta mucho trabajo etnográfico, parece (aunque para corroborarlo falta, como se ha dicho, una rigurosa investigación) un factor decisivo para explicar los niveles de violencia del México actual y el que la labor del ejército esté resultando contraproducente.

## **6. REFLEXIONES FINALES**

Tras la revisión de la historia del régimen prohibicionista, la relación entre el Estado mexicano, el narcotráfico, y los Estados Unidos. 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. A nadie debería sorprender: ¿por qué los militares

mexicanos iban a triunfar en una batalla que llevan perdiendo los de Estados Unidos por casi un siglo?

El problema, y de ahí la pertinencia de la crítica a la estrategia del Gobierno de uso predominante de la fuerza, es que el plan se ha centrado en lo militar y en lo policial, buscando la erradicación. Empantanados como estamos en un paradigma importado y en cuyo nacimiento influyó un puritanismo moral que luego hizo simbiosis con una naciente burocracia antinarcoóticos y que se utilizó como forma de presión unilateral, la solución seguirá estando lejana mientras no salgamos del mismo, como apuntan diversos expertos.

Vale la pena reproducir una extensa cita de Mónica Serrano (2010: 185-186) sobre el particular: “Contrariamente a las interpretaciones del problema de la droga que colocan a la oferta en la base del mismo, en la actualidad, tanto los expertos, como los responsables de las políticas públicas en la región han identificado a las políticas represivas como la variable fundamental. A esta conclusión llegó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, dirigida por tres distinguidos ex presidentes, Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México). El informe que publicó esta comisión en febrero de 2009 declara de manera enérgica el fracaso de la guerra contra la droga. El reporte de la comisión no sólo subraya los límites y los riesgos de las políticas represivas de control de la oferta, sino que expone con exactitud la forma en que la violencia del crimen y la gran corrupción, provocadas a su vez por la prohibición de las drogas, están socavando la democracia en la región”

¿Qué se desprende de informes como esos y la exposición hecha? Que hay que asumir, tal como está ocurriendo en los Estados Unidos, que el problema del narcotráfico es un problema social y de salud pública, que el consumo de drogas ha sido y seguirá siendo una constante en la sociedad, y que hay que aprender a vivir con él. Y darse cuenta de que las estrategias punitivas, además de estar abocadas al fracaso, traen consigo unos costes extremadamente onerosos, tanto en términos materiales como humanos.

Los dos nexos explicativos que uso en este trabajo (tomadas de Michael Mann y Fernando Escalante) entre la situación actual del fracaso de la estrategia federal y sus

causas (la debilidad del Estado mexicano y el trastocamiento del orden local) apuntan en este sentido. Es decir, no son argumentos catastrofistas sino que gráficamente impelen a pensar en otro tipo de acciones, en un plan de mediano y largo plazo. El diagnóstico debe servir para repensar una estrategia abocada al fracaso, y dejar de medir el éxito de la misma a granel, en toneladas decomisadas, pistoleros muertos, o en capos extraditados. Ahora bien ¿qué elementos debería tener esta nueva estrategia, este nuevo enfoque? Creo, junto con otros, que 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” [18].

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, me parece adecuada una idea de Leonarzo Curzio, 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” [vid. nota 15].

Planteadas estas ideas y propuestas, no me queda más que refrendar mi convicción de que criticar la estrategia del gobierno federal no es un ejercicio estéril. Y mucho menos, como señala Gustavo Hiraes (op. cit.) que criticar sea “hacerle el juego al narco”, que apuesta por el cansancio de la sociedad. Tampoco creo que el fracaso de una estrategia particular (a todas luces errada y costosísima) como la implementada por el presidente Felipe Calderón implique la derrota del Estado mexicano y que de declararse fallida seguirá indefectiblemente la capitulación total hacia el crimen. No. Los críticos sabemos que no existen alternativas perfectas ni infalibles, como advierten Aguilar y Castañeda (op. cit.), pero creemos firmemente que la búsqueda y construcción de esas mismas alternativas consecuencia de una crítica seria de la estrategia actual será siempre una tarea más redituable que poner los recursos al servicio de una causa perdida, con razones, medios y fines equivocados.

## NOTAS

[1]: ‘El Gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán’, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>

[2]: ‘Un ejecutado cada hora durante 2009’, *Milenio Diario*, 2 de enero de 2010. México.

[3]: ‘Se disparan los casos de tortura en México, informan a grupo de trabajo de la ONU’, *La Jornada*, 22 de marzo de 2011, México, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/22/index.php?section=politica&article=018n1pol>

[4]: ‘Marisela Morales, la PGR, y el Michoacanazo’, *Cambio de Michoacán*, 5 de abril de 2011, disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/editorial.php?id=4697>

[5]: ‘Greg Sánchez, detenido en Quintana Roo’, *El Universal*, 25 de mayo de 2010. México

[6]: ‘Calderón usa guerra contra narco con fines políticos por debilidad: WikiLeaks’, SDP Noticias, disponible en:

<http://cablesearch.org/cable/view.php?id=09MEXICO3423&hl=calderon>

[7]: ‘Avanza cambio de civiles por militares en las SSP’, *El Universal*, 28 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/79716.html>

[8]: Sanjuana Martínez (2011): ‘Si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?: jefe policiaco’, *La Jornada*, 13 de marzo de 2011, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/13/index.php?section=politica&article=007n1pol>

[9]: ‘Existe descoordinación entre agencias de seguridad. Cable 10MEXICO83’, *La Jornada*, disponible en: <http://wikileaks.jornada.com.mx/cables/narcotrafico/existe-descoordinacion-entre-agencias-de-seguridad-cable-10mexico83/>

[10]: ‘Sedena, la que acumuló más quejas en 2010: Plasencia’. *La Jornada*, 9 febrero de 2011, disponible en :

[www.jornada.unam.mx/2011/02/09/index.php?section=politica&article=007n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2011/02/09/index.php?section=politica&article=007n1pol)

[11]: ‘Militares sin tendencias por daños colaterales’, *Animal Político*, 31 de enero de 2011, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2011/01/militares-sin-sentencia-por-danos-colaterales/>

[12]: ‘Cable sobre cómo militares mexicanos entrenados por EE UU se pasaron al cartel de los ZETAS’, *El País*, 23 de enero de 2011, disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/militares/mexicanos/entrenados/EE/UU/pasaron/cartel/ZETAS/elpeuint/20110123elpeuint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/militares/mexicanos/entrenados/EE/UU/pasaron/cartel/ZETAS/elpeuint/20110123elpeuint_5/Tes)

[13]: ‘Desertan soldados de elite y no saben donde están’, *El Diario de Ciudad Juárez*, 3 de abril de 2011, disponible en: <http://www.diario.com.mx/notas.php?f=2011%2F04%2F03&id=813d80ca159ec9634452994714bc2645>

[14]: Javier Estrada y Hanako Taniguchi (2011): ‘Las cifras de un sexenio violento en México’, *CNN México*, 2 de febrero de 2011, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/02/el-efecto-capo>

[15]: Leonardo Curzio (2010): ‘Muerto el perro... ¿y la rabia?’ En *El Universal*, 15 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50632.html>

[16]: Fernando Escalante, ‘Correlaciones’ en *La Razón*, .19 de febrero de 2011, disponible en: [http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id\\_article=65702](http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=65702)

[17]: ‘Propone Calderón al Congreso crear el mando único policial’, *La Jornada*, 7 de octubre de 2010, disponible en: [www.jornada.unam.mx/2010/10/07/index.php?section=politica&article=009n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2010/10/07/index.php?section=politica&article=009n1pol)

[18]: Gustavo Hiraes, ‘Lo que está cambiando en la guerra contra el narco’, 8 de febrero de 2011 en Blog de la redacción de la revista *Nexos*, disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2594>

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U, una guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México, Taurus.

Aguilar, R. y Castañeda, J. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México, Punto de Lectura.

Astorga, L (2003). 'México, Colombia y las drogas ilegales. Variaciones sobre un mismo tema', conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, *Análisis histórico del narcotráfico en Colombia*, Bogotá, 29 al 31 de octubre de 2003.

Astorga, L. (2006). 'Presentación' en Conferencia Internacional sobre Seguridad, Chetumal, Quintana Roo, 29 de septiembre de 2006.

Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets.

Astorga, L. (2009). 'Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía', en VVAA. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. México, CASEDE.

Becker, H. (1991). *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. Nueva York, The Free Press.

Chabat, J. (2005). 'Narcotráfico y estado: el discreto encanto de la corrupción', *Letras Libres*, Septiembre, México.

Chabat, J (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 (coord.) *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*. México, El Colegio de México.

Curzio, L. (2010). 'Muerto el perro... ¿y la rabia?' En *El Universal*, 15 de noviembre.

Enciso, F. (2010). 'Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico', en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.) *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*. México, El Colegio de México.

Escalante, F. (2009). 'Homicidios 1990-2007', en *Nexos* 381. Septiembre, México.

Escalante, F. (2009). 'Territorios violentos', en *Nexos* 384, diciembre, México.

Escalante, F. (2011). 'Homicidios 2008-2009, la muerte tiene permiso', en *Nexos*, enero, México.

Escalante, F. (2011b). 'Correlaciones' en *La Razón*, 19 de febrero.

Estrada, J. y Taniguchi, H. (2011). 'Las cifras de un sexenio violento en México', CNN México, 2 de febrero.

Guerette, R. (2009). 'Analyzing Crime Displacement and Diffusion'. Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series No. 10, U.S. Department of Justice/Office of Community Oriented Policing Services, Junio, disponible en: <http://www.cops.usdoj.gov/>

Guerrero, E. (2009). 'Las tres guerras. Violencia y narcotráfico en México', en *Nexos* 381, Septiembre. México.

Guerrero, E. (2009b). 'Narcotráfico, S.A.' en *Nexos*, enero. México.

Guerrero, E. (2010). 'Los hoyos negros de la estrategia contra el narco', en *Nexos*, agosto. México.

Hirales, G. (2011). 'Lo que está cambiando en la guerra contra el narco', Blog de la redacción de la revista *Nexos*, 8 de febrero, disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2594>

Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets.

Martínez, S. (2011). 'Si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?: jefe policiaco', en *La Jornada*, 13 de marzo.

Mann, M. (1993). *The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ordaz, P. (2009). 'La guerra al narco multiplica las denuncias contra el Ejército mexicano', en *El País*, 23 de mayo.

Osorno, D. (2009). 'El paraíso de los narcos', *Milenio Semanal*, 24 de agosto, México.

Pansters, W. y Castillo, H. (2007). 'Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización', *Foro Internacional*, Volumen XLVII Número 3(189) julio-septiembre, México.

Scherer, J. (2010). 'Proceso en la guarida del Mayo Zambada' en *Semanario Proceso*, 3 de abril, México.

Secretaría de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones (2009). 'Encuesta Nacional de Adicciones: 1988-2008'. SSA, México.

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*, México, El Colegio de México.

## **Resumen**

En 2006, tras una cuestionada elección, Felipe Calderón toma posesión como presidente de México y lanza una ofensiva sin precedentes contra los grupos traficantes de droga en el país latinoamericano, centrada en el uso del ejército. A 4 años y más de 30 mil muertes, el clima de inseguridad y violencia permanente permanece. El artículo estudia su historia, desmonta sus justificaciones y analiza sus múltiples consecuencias negativas. Detrás de la situación actual y el fracaso de la estrategia punitiva aparecen fenómenos como la crónica debilidad del Estado mexicano y el trastocamiento del orden informal local tras la llegada del Ejército. Por ello se aboga por el necesario término de una lucha centrada en lo punitivo y su cambio por una que incluya el aspecto social y preventivo del problema, que entienda las drogas como un asunto de salud pública.

## **Palabras clave**

Narcotráfico, Estado, violencia, fuerzas armadas, México.

## **Abstract**

*In 2006, after a disputed election, Felipe Calderón takes office as president of Mexico and launched an unprecedented offensive against drug trafficking groups in the Latin American country, focusing on the use of the military. A 4 years and more than 30 000 deaths, the climate of insecurity and continuing violence remains. The article examines its history, dismantles their justifications and analyzes its many negative consequences. Behind the current situation and the failure of the punitive strategy phenomena appear as the chronic weakness of the Mexican state and local informal reversal of the order after the arrival of the Army. Therefore calls for the necessary end of a struggle centered on the punitive paradigm and one that includes social and preventive aspect of the problem, to understand drugs as a public health issue.*

## **Keywords**

*Drug trafficking, state, violence, armed forces, Mexico.*