

Estragos de la guerra inútil: Necesidad de una reforma en la política antidrogas

Jorge Luis Sierra
Universidad Iberoamericana
México
jlsierra@hotmail.com

Esta ponencia intenta evaluar el impacto de esta política antinarcoóticos de Estados Unidos sobre el proceso difícil y complejo de la consolidación democrática y la condición general de los derechos humanos en México.

La hipótesis subyacente de este análisis es que la política antinarcoóticos es una forma de expresión del comportamiento general del Estado, de la naturaleza específica del gobierno y, al mismo tiempo, una ventana para evaluar el grado de desarrollo de su democracia. Esta visión implica que, además de su éxito o fracaso relativos para reducir el mercado ilícito de las drogas, la política antinarcoóticos debe evaluarse en términos de su impacto sobre los derechos humanos y la democracia.

Esta evaluación se completa con el análisis del entrelazamiento de México y Estados Unidos en el problema de las drogas y las políticas definidas para combatirlo. En la medida en que comparten 3 mil kilómetros de frontera y que están abiertos a los océanos Pacífico y Atlántico, México y Estados Unidos constituyen un área enorme, vulnerable a las operaciones de las organizaciones internacionales del narcotráfico.

La existencia de un mercado ilícito de drogas de más de 63 mil millones de dólares anuales en Estados Unidos determina los fenómenos de producción y tránsito de narcóticos en México, como culminante de un círculo vicioso que empieza y termina en el consumo de drogas de las mismas ciudades estadounidenses.

México es una pieza importante en la existencia de las ofertas destinadas a cubrir las necesidades de ese enorme mercado, en realidad compuesto por cinco mercados principales:

Más de 20 millones de usuarios consumen al año cerca de 15 mil toneladas métricas de marihuana, las dos terceras partes de ese mercado se abastece con marihuana de Canadá y Estados Unidos, mientras que el resto se cubre con marihuana mexicana. Cinco millones de estadounidenses consumen al año cerca de 250 toneladas de cocaína al año. El tercer mercado está compuesto por un millón de usuarios que consumen 13 toneladas métricas de heroína proveniente de México, Colombia y Asia. Un mercado emergente de 1.3 millones de usuarios consumen entre 106 y 108 toneladas de metanfetaminas procesadas en laboratorios clandestinos de México y Estados Unidos. El quinto mercado está compuesto por tres millones de usuarios de un total anual estimado de 8 toneladas métricas de éxtasis fabricadas en Europa, principalmente los países bajos y Bélgica.

México está involucrado como país de tránsito o de producción en cada uno de los cinco mercados.

La política mexicana de usar recursos militares crecientes contra las organizaciones de narcotraficantes, aplicada desde principios de la década de los 80, ha correspondido con un desarrollo similar y paralelo en Estados Unidos. Ambos países han modificado sus legislaciones para justificar jurídicamente el empleo de la fuerza militar contra el narcotráfico. Grandes cantidades de efectivos y de equipamientos militares terrestres, navales y aéreos de México están involucrados en esta lucha. Por su parte, Estados Unidos ha desplegado también un importante conjunto de recursos militares para contener el narcotráfico en América Latina, impedir que las drogas ilícitas lleguen a su territorio y desmantelar, in situ y con la colaboración de las policías y fuerzas armadas locales, a las organizaciones latinoamericanas de narcotraficantes.

A principios del nuevo siglo, México y Estados Unidos han ampliado los alcances de la militarización antidrogas. Ahora, más allá de la lucha antinarcóticos, las instituciones militares en ambos países están comprometidas en un espectro mucho mayor de operaciones. Estados Unidos proyecta el uso de tecnología bélica de punta para cerrar sus fronteras a la migración ilegal y proteger sus ciudades contra acciones del terrorismo internacional. Con los acuerdos binacionales resultantes de la crisis originada por los ataques del 11 de Septiembre, México ha sido incluido dentro del área de influencia y competencia del Comando Norte y sus sistemas de seguridad han sido integrados en un escudo que abarca todo el territorio de América del Norte, dedicado principalmente a la protección de la seguridad doméstica de Estados Unidos.

Esto no ha sido resultado sólo del activismo de cúpulas militares hambrientas de recursos económicos y de hallar justificación a su existencia en un mundo donde las capacidades militares son cada vez más irrelevantes para contener fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo internacional. También ha habido una participación civil importante.

Los Congresos de ambos países han aprobado legislaciones que contradicen las convenciones internacionales de derechos humanos. La Ley PATRIOT enfocada para reforzar las capacidades antiterroristas fue en su momento profundamente cuestionada por organizaciones de abogados y de derechos humanos estadounidenses. El Congreso mexicano, por su parte, ha validado la transferencia en masa de brigadas de policía militar y de infantería de marina a la Policía Federal Preventiva, un organismo policiaco y de inteligencia militarizado.

Desde el punto de vista gubernamental, el poder operacional y económico del narcotráfico ha rebasado a las fuerzas policiales latinoamericanas, en particular las mexicanas, y eso otorga una justificación para la intervención transitoria de las fuerzas armadas. El argumento tiene cierta razón. En las circunstancias particulares del caso mexicano, las fuerzas policiacas enfrentaron una crisis profunda de ilegitimidad, corrupción e impunidad que ya era imposible sostener. A mediados de los 80, el gobierno mexicano intentó una reforma de las entidades policiacas y de los organismos de inteligencia. México

intentó a mediados de la siguiente década otra reforma policial cuyos resultados discutiremos más adelante.

Pero el empleo amplio y escalado de recursos militares no obedece precisamente a la naturaleza misma del narcotráfico ni a la insuficiencia e ineficacia de las policías responsables de su combate. Existe otra causalidad no documentada suficientemente. La investigación histórica de la política antinarcóticos que se ha mantenido desde principios de la década de los 80 arroja evidencias suficientes para suponer que la presión de las esferas de poder económico, político y militar de Estados Unidos sobre México fueron determinantes en la configuración actual de la política antinarcóticos.

Este trabajo pretende aportar un conjunto de datos y evidencias que fortalecen la hipótesis anterior. En términos generales, la idea que recorre todo el texto es que la condición de los derechos humanos y la consolidación de la democracia en México mejorarán significativamente si México revisa y modifica la política antidrogas y Estados Unidos transforma los términos de su relación con México y América Latina y los hace corresponder con el proceso de consolidación democrática en México. Eso implica asimismo una transformación radical de su propia política antidrogas.

El problema compartido

El problema del consumo de drogas ilegales sigue igualmente grave a pesar de toda la historia de lucha de México, Estados Unidos y otros países contra el narcotráfico. A mediados del gobierno de Vicente Fox, las cifras del narcotráfico indicaban que las diferentes políticas antinarcóticos de varios gobiernos sucesivos no habían logrado hacer mella en la disponibilidad de drogas en Estados Unidos y en diferentes regiones del país donde el consumo de drogas ya es algo cotidiano.

México ha tratado de cumplir con todas las exigencias resultantes de la cooperación con Estados Unidos: ha creado nuevas unidades antinarcóticos, leyes contra el crimen organizado, lavado de dinero y tráfico ilegal de precursores químicos; ha reestructurado los servicios de inteligencia, y favorecido la militarización de la lucha contra las drogas.

Los resultados, hasta ahora, han sido desfavorables. A pesar de todos los esfuerzos mexicanos para satisfacer los requerimientos de Estados Unidos en el combate a las drogas, el narcotráfico sigue sin cambios sustanciales: la pureza de la droga permanece igual, los precios han bajado y persiste la misma disponibilidad de las drogas en Estados Unidos¹.

De acuerdo con los indicadores disponibles, la oferta de drogas ilícitas no ha disminuido significativamente en Estados Unidos y la demanda de ellas permanece igual.

¹ Esta tendencia se reproduce en la aplicación de la política estadounidense antinarcóticos en toda América Latina. Para una evaluación de la primera etapa de la militarización antidrogas véase el testimonio en el Congreso de Estados Unidos: Norman J. Rabkin. Reauthorization of the Office of the National Drug Control Policy. United States General Accounting Office, May 1, 1997.

México se mantiene como uno de los principales productores de marihuana y heroína, incluidas las metanfetaminas que ahora son las drogas de mayor consumo en el suroeste de Estados Unidos. También se mantiene como el principal punto de tránsito de la cocaína proveniente de Sudamérica, principalmente de Colombia.

Para el Departamento de Estado, México es una fuente sustancial de abastecimiento en el mercado estadounidense de drogas ilícitas, con organizaciones de narcotraficantes que son en gran parte responsables de la venta de drogas, entre ellas y de manera creciente las metanfetaminas².

Según el Reporte de Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos (INCSR 2002), México es el punto de tránsito de más del 65% de la cocaína que se vende en Estados Unidos y uno de los países más importantes en el abastecimiento de heroína, marihuana y metanfetaminas a Estados Unidos³. Las drogas siguen pasando al país vecino en todas las formas concebibles: contenedores de carga marítima, embarcaciones pesqueras, vuelos a pistas clandestinas de aterrizaje, cargadores humanos, “bombardeo aéreo” de paquetes a lanchas rápidas.

El consumo de cocaína en este país se estima en 300 toneladas métricas anuales. Los patrones del tráfico observados por las autoridades estadounidenses indican que la cocaína en toneladas llega a territorio mexicano por vía aérea y marítima y luego se almacena en Guadalajara, Jalisco; Ciudad Juárez, Chihuahua, y Tijuana, Baja California, de donde se distribuye por métodos muy diversos a diversos destinos en Estados Unidos.

Los narcotraficantes mexicanos cobran a sus socios sudamericanos el 50 por ciento de la droga que logran pasar a Estados Unidos y saturan ahora al mercado interno en la frontera con Estados Unidos así como en las principales ciudades mexicanas del centro y occidente del territorio mexicano.

Por cada kilogramo de cocaína sudamericana que distribuyen en Estados Unidos, los narcotraficantes mexicanos cobran otro, con lo que abren nuevas rutas de transporte y consumo. Para Estados Unidos, las organizaciones mexicanas se están convirtiendo en el grupo hegemónico que supera paulatinamente el poder de los traficantes colombianos. Según el gobierno de Estados Unidos, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos constituyen el reto más grande que enfrentan las agencias encargadas de la lucha antinarcóticos y representan una amenaza formidable, dados el rastro de violencia, corrupción e intimidación que han impuesto en ambos lados de la frontera.

Según la DEA, las organizaciones del narcotráfico basadas en México se han convertido en un peligro, no sólo para Estados Unidos y Europa sino también para su país

² International Narcotics Control Strategy Report – 2002. Released by the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Department of State. March 2003. Disponible en: <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2002/html/>. Acceso: 2003-08-15.

³ *Ibid.*

de origen. Con un nivel de sofisticación sin precedentes, asegura la DEA, estas organizaciones amenazan con acrecentar su poder en los próximos años⁴.

Los narcotraficantes mexicanos controlan totalmente el paso de la cocaína sudamericana por el territorio nacional. Usualmente, los mexicanos se arreglan caso por caso con los colombianos y no demuestran preferencia por ninguna organización específica.

Las políticas antinarcóticos desarrolladas bajo la cooperación binacional no han logrado efectos importantes sobre el comportamiento de las instituciones mexicanas. El fenómeno del narcotráfico en México ya no se limita a la producción de marihuana y heroína y al tránsito ilegal de cocaína y otras drogas provenientes de Sudamérica. Los fenómenos más notables son la aparición de patrones graves de consumo de drogas duras en la población mexicana y el incremento de la producción doméstica de drogas en Estados Unidos.

México se está convirtiendo paulatinamente en un país donde ocurren todas las facetas del fenómeno del narcotráfico: producción, distribución, consumo de drogas, así como paso importante en los circuitos internacionales de lavado de dinero. Al mismo tiempo, Estados Unidos presenta un creciente problema de producción doméstica de marihuana, LSD y metanfetaminas. Las fronteras entre su situación tradicional de país consumidor y la situación de país productor o de tránsito de drogas se están borrando aceleradamente.

De esta manera, a la crisis de las instituciones policiacas y militares en México se le agrega otra resultante de los signos de corrupción e ineficiencia en las instituciones financieras, de salud y educación pública, además de otros sistemas institucionales débiles como la rendición de cuentas o la capacidad legislativa de supervisión de las agencias antinarcóticos.

La cooperación antinarcóticos ha tenido un papel marginal en la limpieza de los organismos antinarcóticos del país, ya sean policiacos o militares. Por el contrario, la presión ejercida por la sociedad, los partidos políticos y las redes de organismos no gubernamentales de derechos humanos es posiblemente la responsable más importante de la desaparición de corporaciones de seguridad acusadas de ineficiencia, graves abusos a los derechos humanos y corrupción, como la Dirección Federal de Seguridad o la Policía Judicial Federal. Hasta la fecha, el desarrollo de nuevas corporaciones no ha implicado forzosamente un proceso significativo de limpieza y construcción institucional.

Funcionarios de Estados Unidos han mantenido sistemáticamente la queja de que sus contrapartes mexicanas no toman pasos decisivos en contra de la corrupción que impera en los cuerpos de seguridad mexicanos, principalmente aquellos de orden policiaco. Los mexicanos, por su parte, se quejan de que Estados Unidos no combate suficientemente a las organizaciones de narcotraficantes dentro de su propio territorio y que sus acciones son

⁴ Marshall, Donnie. Drug Enforcement Administration. Acting Administrator. *Congressional Testimony before the US Senate Drug Caucus on International Narcotics Control*. March 21, 2000.

insuficientes para abatir la corrupción en el gobierno y la empresa privada, principalmente en los circuitos bancarios y financieros del lavado de dinero.

Más allá de las acusaciones mutuas entre gobernantes de Estados Unidos y México, es un hecho que el poder corruptor del narcotráfico penetra sin distingos cualquier nivel de gobierno, independientemente del país de que se trate.

A pesar de que la política antinarcóticos de ambos países se concibe a sí misma desde un enfoque integral que ataca lo mismo la producción, que el tráfico o el consumo de drogas, el énfasis de la cooperación binacional está depositado fundamentalmente en los mecanismos de inteligencia antinarcóticos; destrucción de plantíos, laboratorios e instalaciones; interceptación de drogas y la persecución y penalización de narcotraficantes, así como el sellamiento de las fronteras.

Estados Unidos ha ejercido una presión histórica constante para que México destruya a las organizaciones del narcotráfico, sin que en forma paralela se promueva la construcción de mecanismos democráticos de control civil de las instituciones policiacas y militares. La reforma policial y mucho menos la reforma militar no han sido prioridad para la política estadounidense. Ha ocurrido la situación contraria: a Estados Unidos no parece importarle la falta de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas democrática de los cuerpos de seguridad involucrados en el combate a las drogas.

Podría decirse que aspectos relevantes de la política antinarcóticos de Estados Unidos impiden la reforma democrática de las instituciones policiales y militares en México. La tendencia ha sido no entorpecer el fortalecimiento técnico de los efectivos de la policía y las fuerzas armadas que participan en la guerra contra las drogas. Este proceso implica que a la política antinarcóticos de Estados Unidos tiene como prioridad evitar la violación constante de los derechos humanos y la impunidad de los agentes gubernamentales mexicanos que cometen abusos contra la población. En la medida en que se trata de una guerra contra las drogas, el fin más importante parece ser el cumplimiento de los objetivos de reducir el tráfico de drogas hacia su territorio. Tampoco parece ser parte de sus prioridades la colaboración de un Ejército mexicano no suficientemente sujeto a controles y mecanismos de supervisión democráticos. Con ello, lo que Estados Unidos ha favorecido históricamente es el desarrollo de una autonomía militar, incompatible con los procesos de democratización en América Latina.

Carencia de la reforma policial mexicana

Durante muchas décadas la política de Estados Unidos pasaba por alto la corrupción y la violación a los derechos humanos que imperaban en los cuerpos policiacos mexicanos y su interés estaba concentrado en éstos actuaran con eficacia para responder favorablemente a los imperativos de su seguridad.

Así lo creía el gobierno de Estados Unidos cuando la policía mexicana descubrió en noviembre de 1984 una enorme plantación de marihuana en el rancho llamado El Búfalo,

en el estado de Chihuahua. La propiedad del rancho y de los plantíos se le atribuyó a Rafael Caro Quintero, un dirigente del narcotráfico en el norte y occidente del país.

Un asesinato terminó por desbordar las relaciones entre ambos países. El secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en los primeros meses de 1985 representó la primera ocasión en que la corrupción mexicana arrojaba como resultado la muerte de un agente estadounidense. El 9 de febrero de 1985, dos días después de la desaparición de Camarena Salazar, Rafael Caro Quintero huyó de la ciudad de Guadalajara en un avión privado luego de un breve tiroteo con agentes de la Policía Judicial Federal (PJF). Según la DEA, uno de los comandantes de la PJF habló en privado con el narcotraficante y le permitió escapar después⁵. Caro portaba además una identificación oficial de la Dirección Federal de Seguridad. La colusión del narcotráfico y la policía mexicana era ya muy conocida por Estados Unidos, pero en esta ocasión golpeaba directamente el orgullo de la DEA y de todas las agencias antinarcóticos de Estados Unidos.

La presión inmediata de Estados Unidos fue tan intensa, que el entonces procurador general de la República Sergio García Ramírez tuvo que dar de baja a numerosos agentes de la Dirección Federal de Seguridad, por su aparente vinculación con el tráfico de drogas. Sin embargo la medida profundizó las debilidades del sistema policiaco mexicano pues, ya fuera de la DFS, algunos de esos ex agentes federales se establecieron en las plazas más importantes del tráfico de drogas en México y construyeron ahí los carteles especializados en el comercio ilegal de la cocaína sudamericana que se dirigía hacia Estados Unidos.

El gobierno de Estados Unidos actuó para encontrar a los culpables de la muerte de Camarena, no concedió entonces prioridad a una reforma policial que no sólo era necesaria sino también posible, a pesar de que el caso Camarena arrojó evidencias suficientes de que los narcotraficantes mexicanos estaban cubiertos por una vasta red policial. Estados Unidos no ofrecía señales claras de interés en ayudar al gobierno mexicano para reformar el funcionamiento, composición y estructura de sus policías. Durante los años finales de la guerra fría, las prioridades estadounidenses parecían ser de otra naturaleza.

Durante una reunión de mandatarios en enero de 1986, cuando aún estaba fresco el caso Camarena, el presidente Ronald Reagan le manifestó al presidente Miguel de la Madrid que los temas que más le interesaba incluir en la conversación eran la conversión de Nicaragua en un Estado totalitario, la incompatibilidad de Cuba y Nicaragua en el seno de las Naciones Unidas y en tercer lugar, la investigación de la muerte del agente de la DEA asesinado en Guadalajara. Reagan nunca hizo mención al interés estadounidense de apoyar una reforma del sistema de administración de justicia para superar la corrupción, evitar las violaciones a los derechos humanos y aumentar el desempeño profesional de las policías.

En lugar de apoyar la profesionalización y depuración del aparato policial mexicano, Estados Unidos trabajó conjuntamente con la policía mexicana en contra de las operaciones de espionaje de los países del bloque socialista.

⁵ Drug Enforcement Administration. A tradition of excellence. The History of the DEA from 1973 to 1998. Disponible en: http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/deahistory_04.htm#12. Acceso: Agosto 15, 2003.

La política del gobierno mexicano tampoco parecía tener como prioridad el desmantelamiento de los vínculos de sus organismos policiales con el narcotráfico y la violación grave de los derechos humanos. Décadas más tarde se comprobó que los miembros de los aparatos policíacos que gozaron de impunidad durante más de una década de guerra sucia contra los grupos guerrilleros mexicanos terminaron vinculados con las organizaciones del tráfico de drogas.

Este aparente desinterés de ambos países en la reforma policial, tuvo un impacto perjudicial sobre el destino de la misma política binacional antinarcóticos. El gobierno mexicano carecía de una estructura de fuerza eficaz para contener la fuerza avasalladora del narcotráfico, sus niveles de violencia y el impacto de su capacidad corruptora sobre los funcionarios del gobierno y el mundo financiero. La Dirección Federal de Seguridad, creada en 1947 con el doble propósito de atender las necesidades de protección personal del presidente de la República y satisfacer los requerimientos de la CIA en su lucha contra la amenaza comunista internacional, estaba contaminada casi en su totalidad por las bandas de narcotraficantes y no servía para detener el creciente flujo de drogas duras hacia Estados Unidos, principalmente la cocaína colombiana.

Al inicio del periodo de Miguel de la Madrid existía en México una estructura compuesta por más de 15 corporaciones federales anticonstitucionales, cada una de ellas convertidas en un coto de poder y foco de corrupción. Estas policías, además de corruptas, eran responsables de graves violaciones a los derechos humanos. Con la guerrilla prácticamente aniquilada en las ciudades y el campo mexicano, los aparatos de seguridad habían prevalecido con todas sus privilegios de impunidad, concedidos durante la lucha contrainsurgente: seguían existiendo la Brigada Blanca, extensión del departamento CO47, el brazo de la CIA en la policía política mexicana; la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, a cuyos comandantes se atribuyó el asesinato de colombianos cuyos cadáveres aparecieron en el río Tula; además de la propia DFS, cuyo último titular fue acusado de la muerte del periodista Manuel Buendía.

De la Madrid trabajaba en un contexto bilateral de profunda desconfianza y rechazo, provocado por la muerte de Camarena Salazar. El gobierno de Reagan consideraba que el combate a las drogas en México estaba obstruido por la corrupción y la falta de efectividad⁶. En un reporte del Consejo Nacional de Políticas contra las Drogas al Congreso de Estados Unidos se decía que los datos disponibles, aunque imprecisos, indicaban que la producción neta de opio había aumentado de 21 toneladas métricas en 1984 a una cantidad que oscilaba entre 21 y 45 toneladas en 1985. Estados Unidos confiaba en que los acuerdos recientes con México iniciarían un programa más sistemático para verificar la erradicación de drogas y que la revisión fotográfica de los cultivos de opio que empezaron en 1986 ofrecería datos más precisos y mejoraría los esfuerzos de erradicación⁷.

⁶ National Drug Enforcement Policy Board. Interim Report to Congress, prepared for the Committee on Foreign Affairs Us House of Representatives. March of 1986. Pursuant of the National Narcotics Act of 1985.

⁷ *Ibid.*

Llevado por la presión ejercida por el gobierno de Reagan, el presidente De la Madrid intentó realizar cambios de fondo en la lucha contra el narcotráfico y reformar el sistema policial. El 6 de mayo de 1987, en una reunión nacional de jueces de distrito, De la Madrid declaró al narcotráfico como un “asunto de Estado” y lo convirtió en un asunto de seguridad nacional. Después desapareció a la DFS y a la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, creó en su lugar al Departamento de Investigación y Seguridad Nacional (Disen) y diseñó un sistema integral de seguridad nacional, bajo la conducción presidencial y con el apoyo de un gabinete de seguridad nacional en el que participaban las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Presidencial.

Miguel de la Madrid desapareció a las policías anticonstitucionales y multiplicó significativamente el presupuesto antinarcóticos. En 1983, la PGR destinó a ese propósito mil 600 millones de pesos, una cantidad equivalente al 40 por ciento de su presupuesto. Cuatro años después, en 1987, la PGR destinaría 23 mil millones de pesos, 60 por ciento de su presupuesto total⁸. De la Madrid promovió además cambios en la legislación para decomisar las ganancias ilícitas generadas en el tráfico de drogas. La participación de las Fuerzas Armadas recibió apoyo en esta administración, pues México realizó compras militares importantes a Estados Unidos, como los 30 aviones usados de entrenamiento, con un costo de 3 millones de dólares⁹. El presidente incluyó al Ejército en el diseño de las políticas mexicanas hacia Centroamérica y promovió la creación de la Comisión de Defensa Nacional en la Cámara de Diputados. A partir de entonces, las Fuerzas Armadas tuvieron una influencia importante en el control de las acciones legislativas relacionadas con los temas militares y el uso de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública. En esa época, las Fuerzas Armadas tenían 140 mil 900 efectivos, 105 mil en el Ejército, 29 mil en la Armada y 6 mil 900 en la Fuerza Aérea. Un 25 por ciento de esa fuerza total estaba involucrado diariamente en las operaciones antinarcóticos. La Fuerza Aérea y la Armada cumplían un papel secundario y de apoyo a las acciones de interceptación de la policía federal.

Públicamente, la Casa Blanca mostraba cierta satisfacción por este nuevo periodo de cooperación mexicana. De hecho el capítulo Camarena había dejado de ser muy pronto un tema espinoso de las relaciones bilaterales. En un encuentro privado del entonces vicepresidente George Bush con el presidente De la Madrid realizado el 27 de diciembre de 1986, el tema Camarena no se discutió a profundidad. En aquella ocasión, Bush le dijo a De la Madrid que reconocía que Estados Unidos era un mercado tremendo para esos narcóticos, pero que aquellos países que pensaban que nunca sufrirían el problema del consumo de drogas se habían percatado que estaban equivocados.

Sin embargo, el interés de Bush y De la Madrid era más amplio y estaba concentrado en otros temas al parecer más apremiantes como el criticismo de los legisladores Helms y Von Robb al gobierno de México¹⁰, el respaldo mexicano al gobierno sandinista, el apoyo

⁸ *Ibid.*

⁹ Briefing paper for Vice President George Bush's Mexican visit. Memo. Department of State. SECRET. Issue Date: Dec 27, 1986.

¹⁰ Vice President George Bush. Memorandum for the President, Department of State and National Security Council. My meeting with President De la Madrid. December 27, 1986.

estadounidense a la oposición panista o, incluso, la posición de México en la confrontación Este- Oeste. De la Madrid agradeció el apoyo que le brindaba el procurador Edward Meese a la PGR. Bush, por su parte, agradeció el fuerte apoyo de la Armada de México para los programas de interceptación¹¹.

Pero más allá de la retórica de los mandatarios de México y Estados Unidos, había otras evidencias de la desconfianza mutua. En el informe sobre México que el Departamento de Estado preparó para Bush antes de que su entrevista con el presidente mexicano aquél 27 de diciembre de 1986, la evaluación estadounidense era mucho más cruda: Para Washington, el programa de control de drogas estaba en serios problemas y los prospectos para mejorarlo era muy pobres¹². Una revisión de los reportes de la embajada estadounidense indicaba un marcado incremento en las actividades de narcotráfico, mientras que los problemas políticos, económicos y sociales, cada vez más profundos, reducían las posibilidades de que México realizara los cambios rápidos y extensivos en la estrategia antidrogas, necesarios para controlar la situación.

Washington reconocía el compromiso de los altos funcionarios del gobierno mexicano para atacar el problema, pero al mismo tiempo dudaba de su voluntad para pagar el costo de realizar las grandes modificaciones que, desde el punto de vista estadounidense, requería la estrategia contra las drogas¹³. Estimaciones de la CIA indicaban que la producción mexicana de opio para procesarse en heroína se elevó de 17 toneladas en 1983 a 45 toneladas en 1985. La DEA estimaba que la producción de marihuana se había triplicado en el mismo periodo, mientras que algunas evidencias mostraban que 30 por ciento o más del total de la cocaína dirigida a Estados Unidos pasaba por México¹⁴.

La manera en la que Washington se explicaba esta falta de efectividad en la lucha antidrogas de México mostraba la profunda desconfianza hacia el aparato policial mexicano. Washington llegó a la conclusión de que la principal razón interna de México era la corrupción rampante en el programa de control de drogas, los severos problemas financieros, así como la creencia generalizada entre los policías que el tráfico de drogas en México era un problema de Estados Unidos originado por la demanda de los consumidores¹⁵.

El gobierno de Estados Unidos creía que los narcotraficantes mexicanos limitaban su influencia en la política mexicana a las medidas para facilitar la protección a sus operaciones, sin embargo advertía que esa influencia podría alcanzar niveles mayores si los líderes del narcotráfico lo consideraban indispensable para mantener su negocio. En ese caso, Estados Unidos suponía que México se vería forzado a ejercer una política agresiva similar a la de principios de los 70, y calculaba que la violencia y los disturbios sociales

¹¹ Vice President George Bush. Memorandum for the President. My conversation with President De la Madrid of Mexico. Loreto, Mexico, December 27, 1986.

¹² Briefing paper for Vice President George Bush's Mexican visit. Memo. Department of State. SECRET. Issue Date: Dec 27, 1986.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

resultantes no alcanzarían la severidad suficiente para amenazar la estabilidad fundamental del sistema político mexicano¹⁶.

La presión estadounidense tuvo un impacto significativo en la reducción de la cantidad de toneladas de heroína que los narcotraficantes producían y exportaban hacia Estados Unidos. Las estimaciones de producción de heroína en México aumentaron progresivamente entre 1985 y 1987. Según el Reporte de la Estrategia Internacional de Narcóticos, México produjo entre 25 y 45 toneladas métricas de heroína en 1985, año del asesinato de Enrique Camarena. Estados Unidos presume que esta cantidad aumentó en los años siguientes. En 1986, la producción se elevó a una cantidad estimada entre 35 y 50 tm, mientras que en 1987, la producción fue de 45 a 55 toneladas. La cantidad se redujo en 1988, con un total estimado de 30 tm. La misma proporción se encuentra respecto de la producción de marihuana: de 3 mil a 4 mil tm en 1985, de 4 mil a 6 mil tm en 1986, de 5, 970 a 7, 130 tm en 1987 y después una estabilización en niveles estimados de producción de 5, 970 tm en 1988¹⁷.

La estrategia antinarcóticos estadounidense a partir de 1986 tuvo un impacto profundo y de largo plazo en las condiciones globales del narcotráfico. A grandes rasgos, la estrategia se integró con varios elementos:

Militarización de la lucha antinarcóticos: El documento National Security Decision Directive 221, emitido por el presidente Ronald Reagan, consideró que las drogas tenían el rango de una amenaza a la seguridad nacional y ordenó al Departamento de Defensa que participara como parte de las entidades encargadas de la lucha antinarcóticos¹⁸. Esto produjo un debilitamiento de los aparatos policíacos y, al mismo tiempo, una desmilitarización de los ejércitos en América Latina. Al ordenar el cumplimiento de funciones policíacas, se estimuló un proceso de alejamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de sus misiones militares tradicionales como la protección de la integridad territorial y la salvaguarda de la soberanía nacional. Al mismo tiempo, se impidió el inicio de un proceso de profesionalización policíaca para preparar a los gobiernos latinoamericanos antes los nuevos retos a la seguridad y reformar a sus aparatos policíacos en el contexto de las transiciones democráticas.

Institucionalización de los mecanismos de presión legislativa. A partir de 1986, el Congreso de Estados Unidos le requirió al presidente una certificación anual, sujeta a la revisión legislativa, sobre la cooperación total de los países de tránsito o producción en el control del tráfico internacional de drogas. Bajo las leyes de EU, el Congreso tiene 30 días para desaprobar la certificación presidencial y emitir una serie de sanciones, principalmente económicas contra la nación que no haya cooperado totalmente con las políticas antinarcóticos estadounidenses. Las sesiones del Congreso y de los comités legislativos se convirtieron prácticamente en cortes internacionales donde la política de los demás países involucrados en el problema de las drogas fueron sometidos a juicio. La descertificación operaba como una especie de sentencia y las sanciones económicas, como condena. Este

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ International Narcotics Control Strategy Report. March, 1988.

¹⁸ Kate Doyle. The militarization of the drug war in Mexico. Current History. February, 1993. pp. 83-88.

mecanismo de presión llevó a un estado casi permanente de tensión y conflicto bilateral de países con México y otros países de América Latina.

Institucionalización de una diplomacia coercitiva. También a partir de 1986 y como parte del proceso de Certificación, Estados Unidos comenzó a emitir anualmente el documento llamado *Internacional Narcotics Control Strategy Report*, en el que se hace una evaluación y diagnóstico de cada uno de los países con roles de producción o tránsito de drogas a Estados Unidos. Este documento sirve de base para la certificación antinarcoóticos y se da a conocer al mismo tiempo que la lista de los países certificados¹⁹. El Departamento de Estado, a través de su Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos, elabora la diplomacia y los programas internacionales necesarios para combatir el tráfico de drogas fuera de sus fronteras. En la práctica, los programas y documentos antinarcoóticos estadounidenses han servido para que Estados Unidos expanda su presencia hegemónica en México, todo el corredor centroamericano y la región andina.

Internacionalización de la policía antinarcoóticos estadounidense. A raíz del asesinato de Enrique Camarena Salazar, Estados Unidos fortaleció a la DEA e impulsó a partir del 3 de mayo de 1985 la operación Leyenda, una serie de acciones antinarcoóticos extraterritoriales que culminó con el arresto en 1989 de Rubén Zuno Arce en Estados Unidos y, en 1990, con la detención en territorio mexicano de Humberto Alvarez Machain, un médico presuntamente involucrado en la muerte de Camarena. Los agentes de la DEA pasaron de 2 mil 234 a 3 mil 191 en 1990. El presupuesto de la DEA también aumentó de 362.4 millones a 769.2 millones de dólares²⁰. Esta nueva etapa consolidó la internacionalización de la policía antinarcoóticos que había empezado con la creación de la DEA en 1973 como una forma de reemplazar a las redes internacionales informales de intercambio de información entre policías por una política de “norteamericanización” de los programas antidrogas en otros países. La DEA y el Departamento de Estado eran la punta de lanza de esta “norteamericanización”²¹.

El sellamiento de las fronteras en la península de la Florida y la fuerza de los programas de erradicación de marihuana y amapola, condujeron también a un cambio dramático en el narcotráfico: Estados Unidos comenzó a ser un país importante en la producción internacional de marihuana y México se convirtió en el paso privilegiado de la cocaína y heroína que provenía de la región andina.

La cocaína transformó por completo el paisaje doméstico de las drogas. Los antiguos traficantes de marihuana entraron dentro de una enorme y compleja red de narcotraficantes en todo el continente, incluido Estados Unidos. México asumió este cambio sin la preparación adecuada de sus policías y sin los suficientes controles de sus militares. El periodo subsiguiente habría de ser extremadamente perjudicial para la situación de los derechos humanos y los avances de la democracia.

¹⁹ The History of the DEA from 1973 to 1998. Op. Cit.

²⁰ Ibid.

²¹ María Celia Toro. The internationalization of Police. The DEA in Mexico. *The Journal of American History*; Bloomington; Sep 1999. Vol. 8, Issue 2. pp. 623-640.

Algunas evidencias que serán discutidas más adelante sugieren que en la década siguiente, el narcotráfico apuntaría su poder corruptor a las esferas más elevadas de la política mexicana y buscaría incrustarse en la coraza protectora de la cúpula militar mexicana. La capacidad de adaptación del narcotráfico estaba más allá del alcance de las políticas binacionales de erradicación, interceptación y destrucción de las redes del narcotráfico.

Trabajando con policías corruptos

Al comenzar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) las dificultades diplomáticas entre México y Estados Unidos parecieron disminuir. Los cambios dramáticos a nivel internacional distraían la atención de Estados Unidos hacia el desmoronamiento del bloque socialista. Washington puso énfasis en los aspectos económicos de la agenda bilateral y la visibilidad del problema del narcotráfico empezó a disminuir en los intercambios ente ambos países²².

Sin embargo, la distensión diplomática entre ambos países estaba sujeta al asedio constante que provenía de la policía antinarcoóticos estadounidense que aún no olvidaba la muerte de Camarena. Haciendo a un lado a la policía mexicana, la DEA organizó una operación secreta en territorio mexicano para detener a Humberto Alvarez Machain en abril de 1990. El secuestro del médico mexicano había sido precedido por la emisión del programa *Drug Wars* por la NBC donde se estigmatizaba la corrupción de la policía, el Ejército y el gobierno mexicanos. En la práctica, Washington mantuvo una presión constante para que México contrarrestara el flujo de narcóticos hacia la frontera norte y destruyera a las principales organizaciones del narcotráfico.

Estados Unidos reforzó su presencia en México a través del establecimiento de una unidad militar del Pentágono creada para recoger información sobre el tráfico de drogas y ayudar a la planeación de las acciones mexicanas²³.

Salinas presentó a la opinión pública una nueva estructura orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR). Al inicio de su gobierno, la nueva estructura de esa institución estaba encabezada por la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico y varias direcciones generales entre las que se encontraban la de la Policía Judicial Federal, Procedimientos Penales en Delitos Relacionados con Estupefacientes y Psicotrópicos, Investigación de Narcóticos, Campaña contra la Producción de Narcóticos y Servicios Aéreos. El subprocurador tenía bajo su mando a la totalidad de la Policía Judicial Federal y, en particular, a la Brigada Antinarcoóticos, integrada por unos 3 mil efectivos.

Carlos Salinas quiso demostrar su voluntad de lucha contra el narcotráfico. Apenas en los primeros 3 años de su gobierno, Salinas llevó a las cárceles mexicanas a 102 mil

²² Jorge Chabat. Drug trafficking in the US – Mexican relations: What you see is what you get. En : Bruce M. Bagley and William O. Walker III. Drug trafficking in the Americas. North – South Center Press. Pp. 373 – 394.

²³ *Ibid.* p. 381.

personas acusadas de delitos contra la salud. Esta ola de detenciones, la más grande en la historia contemporánea de la procuración de justicia en México, condujo sin embargo a la saturación de las cárceles y a una oleada de violación a los derechos humanos de los internos. En 1991, los 445 centros de reclusión del país estaban diseñados para albergar a 61 mil personas, sin embargo la población penitenciaria real sobrepasaba los 100 mil internos.

En los inicios del gobierno de Salinas de Gortari, una parte de los agentes de la Brigada Antinarcoóticos tenía una pésima reputación por vínculos reconocidos con narcotraficantes y por un récord de violaciones graves a los derechos humanos. De la misma manera en que funcionó años atrás la Brigada Blanca para destruir a los movimientos armados, la Brigada Antinarcoóticos gozó de amplios márgenes de acción para detener a narcotraficantes, casi siempre de manera ilegal y protegida por una gran impunidad²⁴. La tortura y la ejecución extrajudicial se convirtieron en la forma específica de luchar contra el narcotráfico.

Los escándalos que provocaron los graves abusos cometidos por agentes antinarcoóticos, en especial el asesinato de la abogada defensora de los derechos humanos, Norma Corona, obligó a Salinas a reestructurar a la PGR. En octubre de 1990, Salinas desapareció a la Subprocuraduría respectiva, la reemplazó con la Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico y nombró a como coordinador general a un mando de origen militar responsable hasta entonces de los servicios de inteligencia. Al mismo tiempo, el presidente Salinas transformó las Delegaciones de Circuito de la PGR y las convirtió en delegaciones estatales.

Además del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en 1988, Salinas creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro) en 1992, así como el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD) en 1993²⁵. Sin embargo, una de las áreas más importantes del INCD, la Dirección General de Intercepción Aérea, estaba a cargo de oficiales que posteriormente fueron acusados de tener vínculos con el narcotráfico.

Salinas fue el primer presidente mexicano que incluyó directamente a las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones de los organismos antinarcoóticos. El INCD contaba con un Grupo Coordinador Ejecutivo, integrado por los subsecretarios de la Defensa Nacional, de Marina, además de los subsecretarios de Gobernación, Relación Exteriores, Hacienda, Desarrollo Social, Agricultura, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, y las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal²⁶. El mismo presidente mexicano ordenó la creación del Sistema para la Vigilancia y Control del Espacio Aéreo Nacional y del Centro para la Coordinación de las Operaciones Aéreas, como parte de las actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional vinculadas con el combate al narcotráfico²⁷.

²⁴ See: Human Rights in Mexico. A Policy of impunity. An Americas Watch Report. June, 1990.

²⁵ *Drug control in México National Program. Progress and Results*. Mexican government. México, 1994. Página 13.

²⁶ *Ibid.* Página 15.

²⁷ *Ibid.* Página 16.

Una militarización con raíces históricas

La militarización en México se ha caracterizado por el desplazamiento progresivo de autoridades civiles y la participación cada vez más amplia de los militares en la formulación y aplicación de políticas de Estado. Las instituciones castrenses participan ahora en un vasto conjunto de tareas no militares que van desde la reforestación, la alfabetización y la investigación oceanográfica hasta la lucha antinarcoóticos, la protección de instalaciones petroleras e hidroeléctricas, la persecución de criminales y la detención de extranjeros indocumentados.

Tiene una dimensión relevante para las Fuerzas Armadas, pues ha implicado una expansión de las misiones militares. La asignación de nuevas misiones, todas ellas de naturaleza interna, han determinado el rumbo de su modernización y su conversión paulatina en una fuerza de despliegue rápido y de acumulación de inteligencia. Esta misma militarización ayudó a consolidar en México a un sistema de defensa militar contra amenazas de orden interno, lo que colocaba a las Fuerzas Armadas frente a frente de la propia población a la que está destinada a proteger.

La relación tradicional entre civiles y militares, determinada por el presidencialismo mexicano y la debilidad de los otros poderes de la República, ha favorecido ese proceso de militarización. El desplazamiento de civiles por militares ha sido principalmente una decisión de las esferas políticas del gobierno mexicano, aceptada por razones de disciplina y obediencia por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En un proceso lento, pero sostenido, las fuerzas armadas mexicanas han recibido espacios de decisión cada vez más importantes y amplios dentro de las políticas de gobierno, especialmente las que forman parte de la protección de la seguridad pública y la administración de la justicia.

Los militares participan en la definición de las políticas de seguridad pública de todos los niveles del gobierno federal, estatal y municipal. A pesar de que la naturaleza de las misiones policíacas debe de ser muy diferente de las misiones militares, todas las policías municipales y locales pasan por los cursos de entrenamiento castrense. La militarización implica también que las instituciones militares tienen una influencia elevada en la administración de la justicia federal, a través de un general que ocupa el cargo de procurador general de la República.

Después del 11 de Septiembre y la intervención militar estadounidense en Afganistán e Irak, los militares mexicanos comenzaron a jugar un papel informal, pero igualmente relevante en la definición de la política exterior, sobre todo la que tenga que ver con Estados Unidos. Aunque la diplomacia en México es un servicio profesional de carrera, el cargo de secretario de Relaciones Exteriores es de naturaleza política. En el contexto del post 11 de Septiembre, los vacíos que se generan en la definición de la política exterior son cubiertos por la reflexión de los centros de pensamiento militar mexicano.

Este proceso de militarización ha estado acompañado por el control militar de los debates legislativos sobre asuntos castrenses en las últimas dos décadas. Por medio de generales en retiro o con licencia que encabezan las comisiones de defensa de ambas cámaras del Congreso de la Unión, los militares mexicanos han logrado evitar una reforma sustantiva al marco jurídico de las fuerzas armadas y disolver las críticas al comportamiento militar.

En contraste con la amplitud y multiplicación de las formas y espacios de intervención en las políticas de gobierno, los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas de las instituciones militares son muy limitados y, en algunos casos, inexistentes. El sistema de justicia militar, que ha persistido sin grandes modificaciones desde la misma fundación de México como país independiente, protege a los militares del alcance de la justicia civil cuando han incurrido en abusos contra los derechos humanos de los civiles.

Las Inspecciones Generales del Ejército y la Fuerza Aérea, así como de la Armada de México, cumplen con las funciones de control y supervisión, con una autonomía relativa de los sistemas de contraloría federal. El control ejercido por la Auditoría Superior de la Federación, perteneciente al Congreso de la Unión, sobre la cuenta pública militar es incipiente. Temas como la compra de armas, aún no alcanzan a ser supervisados por las autoridades legislativas.

El nuevo presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) profundizó la estrategia anterior y no tardó en colocar a las Fuerzas Armadas en la primera línea de combate al narcotráfico. El desarrollo del plan piloto Chihuahua en 1995, consistente en la sustitución de 120 policías judiciales federales por elementos del Ejército, pronto alcanzó a todas las delegaciones regionales de la PGR en la frontera con Estados Unidos y otras partes de la República donde existían bandas del narcotráfico. En pocos meses, la estructura de la Policía Judicial Federal estaba trazada con tropas, oficiales y jefes militares.

A través del entrenamiento, transferencia de armas y apoyo logístico, Estados Unidos estimuló la decisión del presidente Zedillo de utilizar a fondo a las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate a las drogas. Progresivamente, el aspecto militar de esta cooperación se volvió cada vez más importante. Uno de los resultados más relevantes de esta cooperación binacional fue la modernización de las Fuerzas Armadas Mexicanas a través de la creación de fuerzas especiales, aeromóviles y anfibas; la reestructuración de la organización territorial militar y la adquisición de naves y armamento propio para operaciones especiales.

Mediante un acuerdo firmado en abril de 1996 entre los Secretarios de Defensa de México y Estados Unidos, el Pentágono privilegió el entrenamiento de unidades de reacción rápida, capacitadas en espionaje, asalto aéreo e interceptación de drogas. Este fue el verdadero punto de inflexión para las fuerzas especiales mexicanas. El entrenamiento estadounidense se convirtió en el corazón de las relaciones militares entre ambos países.

El proceso de militarización incluyó un conjunto de nuevas posiciones para los miembros del Ejército: Los pasos de la militarización de la administración del presidente Zedillo incluyen lo siguiente:

1. Plan Piloto Chihuahua. Sustitución de policías por militares. Reubicación de unidades militares. Coordinación de militares con policías militarizadas.
2. Extensión del Plan Piloto a otras entidades de la República.
3. Nombramiento de militares a cargo del Centro Nacional de Planeación Antidrogas (Cendro).
4. Nombramiento de un general del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).
5. Militarización de la Policía Judicial Federal.
6. Militarización de la seguridad pública en el Distrito Federal.
7. Inclusión de mandos militares en la definición de las políticas de seguridad pública.
8. Creación del Centro de Inteligencia Antinarcoóticos (CIAN) del Ejército.
9. Militarización de la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS, desaparición del INCD).
10. Creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) y transferencia de una brigada de la policía militar y otros destacamentos militares a las Fuerza Federales de Apoyo.
11. Planificación y operación militar del sellamiento de fronteras aéreas y marítimas.
12. Unificación de las operaciones antinarcoóticos con las operaciones contrainsurgentes.

Fox y la militarización antinarcoóticos

A pesar de las evidencias de fracaso de los últimos tres sexenios, el gobierno de Vicente Fox retomó y profundizó la política antidrogas crecientemente punitiva y militarizada de sus antecesores. Con recursos financieros, armas, entrenamiento y asesoría estadounidense, los militares mexicanos han ocupado los espacios más relevantes de la administración de la justicia federal con el pretexto de la guerra contra las drogas.

La manera en la que los gobiernos de México y Estados Unidos publicitan y capitalizan cada operación antinarcoóticos indica que podría existir un esfuerzo binacional importante para demostrar que un frente antinarcoóticos encabezado por el Ejército y entrenado y asesorado por Estados Unidos podría dar mejores resultados que corporaciones policiacas mal entrenadas, ineficientes, sin profesionalización y, además, penetradas por el narcotráfico.

Los golpes asestados por el gobierno de Fox son sin duda importantes y han afectado a la industria ilegal del narcotráfico. En los primeros dos años de gobierno se reporta la detención de por lo menos 40 líderes, algunos de ellos de primer nivel en los cárteles de la droga. Sin embargo, las organizaciones de narcotraficantes han demostrado una extraordinaria capacidad de reestructuración de sus cadenas de mando y una gran habilidad

tanto para comprar la protección de las autoridades policiacas y militares como para aniquilar a los funcionarios públicos que se niegan a colaborar con el tráfico de drogas.

La ventaja estratégica que ha mantenido el narcotráfico sobre las acciones y políticas gubernamentales se expresa en la conservación de los niveles y cantidades de cocaína, marihuana y heroína que entran a Estados Unidos. Las estadísticas mexicanas y estadounidenses indican que la mayor cantidad de las 259 toneladas de cocaína que se consumen en Estados Unidos pasa por el territorio mexicano y que México sigue abasteciendo alrededor del 50 por ciento de las mil 47 toneladas de marihuana y las 13 toneladas de heroína que se consumen anualmente en el mercado estadounidense.

En los últimos dos años, Estados Unidos ha apoyado sin restricciones la política militarizada contra el tráfico de drogas en México y mantiene abierto el flujo de recursos, asesoría y entrenamiento para las corporaciones policiacas y militares antinarcóticos. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha aprovechado las estructuras militarizadas de seguridad en México para involucrar a los sistemas de inteligencia civil y militar mexicanos en la lucha antiterrorista.

Sin embargo, la persistencia en estas políticas punitivas y militarizadas ha descuidado la atención a problemas que afectan a veces con mucha gravedad el desenvolvimiento de la transición democrática y la preservación de un clima de respeto a los derechos humanos en México. Entre estos problemas se encuentra la impunidad en los casos de tortura y desaparición forzada en el contexto de la lucha antidrogas, la corrupción de mandos militares que perjudica la integridad de la institución armada, así como la preservación de la dosis de autonomía en las estructuras de seguridad civil y militar que carecen de medidas suficientes y efectivas de control, supervisión y rendición de cuentas.

Perspectivas: sin cambio en los escenarios

Aunque existe una experiencia de más de 60 años de participación de los militares en la lucha contra las drogas en México, en los últimos 14 años ha ocurrido un proceso de militarización acelerado y masivo de todas las instituciones responsables del combate al narcotráfico. Con las acciones desarrolladas en el primer tercio de su gobierno, el gobierno del presidente Fox, apoyado material y políticamente por la administración de George W. Bush, ha demostrado continuidad en el uso de los militares y el desplazamiento progresivo de civiles en la lucha antinarcóticos. La tendencia que se asoma en el horizonte cercano es el de una profundización de la participación militar, pese al riesgo de corrupción, violación a los derechos humanos y desprofesionalización que esto supone para la institución castrense. Algunos autores han destacado que la utilización de militares como policías afecta su profesionalización, pues los aleja de los atributos como el mando centralizado, el espíritu de cuerpo, la especialización técnica militar, el aislamiento relativo de la sociedad, así como el desempeño de tiempo completo²⁸.

²⁸ Piñeyro José Luis. Op. Cit. p. 8.

Lejos de ser un proceso transitorio y eventual, la militarización parece cobrar un carácter orgánico y permanente en la medida en que sobrevive como política al cambio del partido en el poder y transfiere de manera sistemática e importante unidades militares, armamento y recursos logísticos castrenses hacia los cuerpos policíacos.

El desplazamiento de civiles por militares se ha acentuado al extremo bajo el gobierno del presidente Vicente Fox. Las unidades de las secciones segunda, inteligencia militar, y séptima, operaciones contra el narcotráfico, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales han sustituido a las unidades de la Policía Judicial Federal, ahora integrada en la Agencia Federal de Investigación. La depuración de las agencias antinarcóticos ha empezado, pero los casos de tortura y muerte de detenidos en custodia de agentes de la AFI, indica que los vicios de corrupción y abusos están aún lejos de ser erradicados.

El acercamiento de jefes, oficiales y soldados a la lucha antinarcóticos ha provocado que el narcotráfico haya llegado a niveles cada vez más altos de la autoridad militar. Así lo indican las detenciones de militares con el grado de general cuyas funciones implican el mando de gran cantidad de efectivos y el control de las operaciones de inteligencia, administración de recursos, logística y entrenamiento. De 1995 al año 2000, cerca de 150 militares han sido enjuiciados por delitos vinculados a las drogas²⁹.

Estados Unidos ha tenido un papel relevante en la creación y mantenimiento de las formas militarizadas que ha adoptado la lucha antinarcóticos en México. La estructura castrense elegida para combatir al narcotráfico está basada en las doctrinas militares estadounidenses que promueven fuerzas de despliegue rápido, integradas por unidades de operaciones especiales entrenadas para combatir en cualquier terreno. El entrenamiento antinarcóticos proporcionado por Estados Unidos para la formación de Grupos Aeromóviles y Anfibios de Fuerzas Especiales ha influido en los planes de modernización del Ejército, incluida la configuración de su armamento y la descentralización de los sistemas de logística y operación³⁰.

Estas transformaciones militares iniciadas en los gobiernos priístas y continuadas en la administración de Fox han ocurrido a despecho de una debilidad relativa del poder legislativo para establecer controles, contrapesos y mecanismos de supervisión de la política de defensa y de la política militar³¹.

La revisión de las políticas antinarcóticos basadas en el empleo extensivo e intensivo de unidades militares, así como el apoyo y la intervención directa de las agencias policíacas y militares del gobierno estadounidense se ha convertido en una de las necesidades más inmediatas del proceso de transformación democrática en México.

²⁹ Proyecto Militar Latinoamericano. ICIJ, International Consortium of Investigative Journalism.

³⁰ Roderic Ai Camp. *Militarizing Mexico. Where is the officer corps going?* Policy Papers on the Americas. Volume X Study 1. January 15, 1999. Center for Strategic and International Studies.

³¹ Sigrid Arzt. *New democracy, old arrangement. The civil – military relations under Fox*. Ponencia presentada en el Seminario de Educación e Investigación en Defensa y Seguridad (REDES 2002). Agosto 7 al 10, 2002. Brasilia, Brasil.

Ambas políticas, tanto la mexicana como la estadounidense, están convirtiéndose en un obstáculo importante para la construcción de mecanismos adecuados y eficaces de supervisión, control y rendición de cuentas de los cuerpos de seguridad que participan en la lucha antinarcoóticos.

Para revisar y modificar las políticas antinarcoóticos, el gobierno del presidente Fox requiere llevar su espíritu de cambio democrático hasta las mismas instituciones de seguridad. Sin ese cambio, México seguirá expuesto y vulnerable a las mismas políticas de Estados Unidos contra las drogas que tanta depredación han causado en los procesos de construcción democrática en América Latina. Estados Unidos tendría que hacer lo suyo: abandonar una política que presiona para que países como México utilicen sus recursos militares para tareas policíacas, a pesar del perjuicio que eso pueda ocasionar a los derechos humanos y al funcionamiento democrático de las instituciones.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003