

Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios

Jorge Chabat

La visión del narcotráfico como un fenómeno que amenaza la seguridad nacional de los países que lo padecen es un rasgo común tanto de los discursos de los gobiernos del continente americano como de la mayor parte de los estudios académicos al respecto. De hecho, esta perspectiva se popularizó durante la década de los ochenta y ha ido de la mano de la declaración de guerra contra las drogas que lanzara el presidente Ronald Reagan en 1982.¹ Después de esta fecha, tanto el gobierno de Reagan (1981-1989), como el de George Bush (1989-1993) han continuado el combate al narcotráfico con un especial énfasis en la erradicación y en los decomisos de droga en los países productores o de tránsito (en este caso básicamente los países andinos, México y Centroamérica). La militarización que ha caracterizado la política estadounidense de combate a las drogas en América del Sur ha estado basada en gran medida en esta vinculación entre el narcotráfico y la seguridad nacional de Estados Unidos. La aceptación —entusiasta en algunos casos y reticente en otros— de este enfoque por parte de los países latinoamericanos se ha originado en la percepción de que el

Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales, CIDE. El autor agradece los comentarios de Bruce Bagley, Guadalupe González, Carlos Elizondo y de los dictaminadores anónimos de este trabajo.

¹ Véase Bruce Michael Bagley, "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núms. 2-3, verano-otoño de 1988, pp. 188 y ss.

narcotráfico representa también una amenaza para su propia seguridad nacional.

No obstante, el problema es en realidad mucho más complejo. Ambos conceptos (seguridad nacional y narcotráfico) se refieren a varios fenómenos a la vez e involucran tanto actores diversos como una fuerte dosis valorativa. Ambos conceptos tienen, pues, diferentes significados para los actores estatales y no estatales, lo que obliga, por un lado, a acotar los parámetros de la discusión y, por otro, a tomar con mucha cautela una vinculación simple y unicausal de ambos fenómenos. De esta forma, en la primera parte de este ensayo definiremos los conceptos de narcotráfico y seguridad nacional a fin de identificar las diversas dimensiones y actores que involucran. En la segunda, nos referiremos a las vinculaciones concretas entre ambos conceptos y sus repercusiones en Estados Unidos y en los países latinoamericanos. En la tercera parte exploraremos las particularidades de dicho vínculo en el caso mexicano, la cual, desde nuestra perspectiva, no permiten sostener una relación constante y unicausal entre ambos conceptos. Finalmente, plantharemos algunas conclusiones.

Narcotráfico y seguridad nacional: ¿de qué estamos hablando?

Como apunta María Celia Toro, cuando hablamos de narcotráfico nos estamos refiriendo en realidad a varios fenómenos: *a)* producción y distribución de drogas en un país; *b)* tráfico internacional de dichas drogas, y *c)* consumo de drogas.² Habría que añadir, además, otro componente de esta problemática: *d)* las políticas de los estados de combate a las drogas. De hecho, estos fenómenos particulares que componen el fenómeno global del narcotráfico provocan diversas consecuencias y en muchas ocasiones la amenaza a la seguridad nacional de un país proviene de uno de estos componentes en particular, y no del conjunto. Además, como veremos más adelante, lo que en un Estado en particular puede representar una amenaza a la seguridad nacional, en otro puede ser un problema inexistente. Esta vinculación fragmentada entre narcotráfico y seguridad nacional tiene sin duda que ver con el hecho de

² María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 367-410.

que los diversos fenómenos involucrados en el fenómeno global no se presentan en todos los estados de igual manera. Así, cuando el gobierno de Estados Unidos presenta al narcotráfico como una amenaza, está pensando con frecuencia en el consumo de drogas dentro de su país y los fenómenos colaterales que éste provoca (como crimen y violencia interna). Cuando Colombia o México hablan del narcotráfico como amenaza se refieren más bien a los efectos de la política antinarcóticos de Estados Unidos (como intervenciones o violaciones de la soberanía) o a los efectos de su propia política antinarcóticos (como violencia generada por los enfrentamientos con narcotraficantes).

Como vemos, estamos frente a un fenómeno con muchos componentes, no todos compatibles entre sí y no todos presentes de igual manera en los diversos países que proclaman su combate. Además, el narcotráfico involucra a diversos actores estatales y no estatales: agencias especializadas de combate a las drogas (policías), aparato de justicia, ejércitos, campesinos, técnicos procesadores de droga, traficantes de la droga al mayoreo y al menudeo, negocios e instituciones bancarias que "lavan" el dinero del narcotráfico, políticos, estudiosos del tema, consumidores de drogas blandas y duras (o de ambas a la vez), legisladores, clínicas de rehabilitación, crimen organizado, entornos sociales beneficiados por la derrama de los narcodólares, fábricas productoras de precursores químicos, opiniones públicas de los diversos países, votantes, etcétera.

El problema no es menos simple en el caso del concepto de seguridad nacional. Para empezar podríamos definir tres categorías de análisis del concepto. En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, *think tanks*, o incluso de oficinas gubernamentales que buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos. En este nivel habría que ubicar también al concepto que de la seguridad nacional pueda tener cada individuo, aunque evidentemente una sistematización de éstos puede ser una labor interminable y probablemente poco útil.

En un segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos, como las directivas de seguridad nacional del gobierno estadounidense contenidas en la *National Security Strategy of the United States*. Como veremos más adelante, no

todos los gobiernos han desarrollado una definición amplia y elaborada de seguridad nacional y, como es fácil suponer, los contenidos de ésta tienen que ver con la particular relación que cada país desarrolle con el exterior. En otras palabras, las preocupaciones de seguridad nacional de la mayoría de los países latinoamericanos difieren de la de las grandes potencias, como Estados Unidos.

En un tercer nivel, podríamos ubicar a la "seguridad nacional realmente existente". Esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses "reales" (o los que los gobiernos consideran así). Estos intereses "reales" pueden o no coincidir con los oficialmente proclamados. No obstante, ocurre en ocasiones, como en el caso del narcotráfico, que dicha coincidencia no se presenta. Ello se debe, fundamentalmente, a que los intereses "reales", a veces, no gozan de legitimidad al interior de cada país (o en la comunidad internacional), lo cual hace que se desarrolle esta dicotomía entre el ser y el deber-ser, por parte de los gobiernos.

Debido a que el concepto de seguridad nacional se puede ubicar en los tres niveles, el formular una definición *a priori* del mismo, resulta un ejercicio improductivo. Además, el hecho de que dicho concepto haya surgido históricamente asociado a la consolidación del Estado-nación, le confiere un sello de realismo político,³ lo cual hace que las discusiones sobre la pérdida de poder del Estado-nación frente a las realidades que impone la interdependencia se extiendan al concepto mismo. No obstante, para efectos de este ensayo, habría que destacar dos elementos relativos a la seguridad nacional.

Por un lado, aun aceptando la lógica realista de la primacía del Estado-nación en la política mundial actual, es difícil negar la relevancia de otros actores y de otros temas. Es ya común encontrar llamados para incluir dentro del concepto de seguridad nacional temas que el realismo clásico no consideraba y que forman parte de la llamada "nueva agenda" internacional, tales como medio ambiente, comercio, deuda externa, conflictos étnicos, migraciones o narcotráfico.⁴ Ello, evidente-

³ Como apunta Buzan, la perspectiva realista y la idealista son las que han dominado el debate sobre el problema de la "seguridad nacional". No obstante, el enfoque dominante, hasta fechas recientes, ha sido el realista, vinculado a los estudios estratégicos y al aspecto militar de las relaciones internacionales. Véase Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1990.

⁴ Richard H. Ullman, "Redefining Security", *International Security*, vol. VIII, núm. 1, verano

mente ha añadido complejidad a la discusión. No sólo tenemos los tres niveles de análisis del concepto mencionado arriba, sino que la lista de temas susceptibles de ser incorporados a la discusión sobre la "seguridad nacional" es muy amplia. Los riesgos de esta ampliación del concepto son no sólo analíticos (el trabajar con un número de variables demasiado grande), sino políticos, pues si bien la ampliación implica la reducción del peso relativo del aspecto militar en la formulación de políticas, se corre el riesgo de dar respuestas militares a problemas no militares.⁵ Este último riesgo está sin duda presente en la discusión sobre la conveniencia de militarizar la guerra contra las drogas en los países andinos.

Por otro lado, si bien es cierto que la definición de seguridad nacional, en cualquiera de los tres niveles aludidos, está condicionada por la inserción específica de cada país en la política mundial, lo cual permitiría plantear la existencia de seguridades nacionales diferentes y particulares de cada Estado, es posible hablar de ciertas características comunes a los llamados países del Tercer Mundo, diferenciadas de aquéllas de los países industrializados. Como señalan Azar y Moon, las amenazas a la seguridad en muchas partes del Tercer Mundo son de origen *endógeno* más que *exógeno*.⁶ Ello no implica que no haya amenazas externas. Lo que ocurre más bien es que las vulnerabilidades de los países del Tercer Mundo son múltiples. Ello se deriva, en gran medida, de la debilidad estructural de los *estados* tercermundistas la cual, paradójicamente, se traduce en *gobiernos* fuertes.⁷ Esto ha dado lugar a un fenómeno recurrente de diferenciación de los intereses de los gobiernos del resto de la nación. De hecho, el presentar la *seguridad*

1983; Joseph S. Nye Jr. y Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies", *International Security*, vol. XII, núm. 4, 1988; Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, primavera de 1989. Martin y Susan J. Tolchin llaman la atención sobre los riesgos que implica para la seguridad nacional de Estados Unidos la pérdida de competitividad internacional: *Selling Our Security*, Nueva York, Penguin Books, 1993. Para una discusión sobre los temas de la nueva agenda, véase Fred Halliday, "International Relations: Is There a New Agenda?", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. XX, núm. 1, 1991, pp. 57-72.

⁵ Sobre estos riesgos, véase Cathryn L. Thorup, "La formulación de la agenda de seguridad nacional: el dilema de la redefinición", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 97-103.

⁶ Edward E. Azar y Chung-in Moon, "Rethinking Third World National Security", en Edward E. Azar y Chung-in Moon (eds.), *National Security in the Third World. The Management of Internal and External Threats*, Inglaterra, Edward Elgar Publishing Limited, 1988, pp. 1-13.

⁷ Barry Buzan, "People, States, and Fear: The National Security Problem in the Third World", en Edward E. Azar y Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 14-43.

del régimen o del gobierno como seguridad nacional, es un rasgo común en estos países.⁸ Ello nos lleva a lo que hemos denominado la "seguridad nacional realmente existente" practicada por los gobiernos en el poder y cuyos contenidos no necesariamente corresponden a los de la "nación" en su conjunto. Vale la pena apuntar que, dado que el hacer explícita la seguridad del régimen como seguridad nacional regularmente enfrenta problemas de legitimidad, es común que la seguridad nacional realmente existente corresponda a la seguridad del régimen y no a la de la nación oficialmente proclamada.

Por otro lado, esta debilidad estructural de los países del Tercer Mundo está relacionada con un proceso de construcción del Estado-nación inacabado, lo cual origina focos de inestabilidad internos que aumentan las vulnerabilidades frente al exterior. Adicionalmente, el bajo grado de desarrollo económico plantea frecuentemente la necesidad de ceder soberanía a cambio de capitales que permitan alcanzar dicho desarrollo.⁹

Narcotráfico y seguridad nacional: los vínculos

A pesar de los problemas ya mencionados para precisar los conceptos de seguridad nacional y narcotráfico, es larga la lista de vinculaciones que se han hecho entre ambos, ya sea por los gobiernos, los académicos u otros miembros de la sociedad. Concretamente, se puede hablar de las siguientes vinculaciones:

- a) Narcotráfico-consumo de drogas-crimen-seguridad nacional.
- b) Narcotráfico-militarización de la guerra contra las drogas-intervención-seguridad nacional.
- c) Narcotráfico-asociación con movimientos guerrilleros-seguridad nacional.

⁸ Sobre la distinción entre seguridad del régimen o del gobierno y la seguridad nacional, véase Barry Buzan, "People, States, and Fear: The National Security Problem in the Third World", en Edward E. Azar y Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 15-43. Véase también Yezid Sayigh, *Confronting the 1990's: Security in the Developing Countries*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, (Adelphi Papers núm. 251), 1990, 76 pp.

⁹ El dilema entre independencia y desarrollo es sin duda recurrente en muchos países en desarrollo quienes se ven forzados a sacrificar la primera en aras del segundo. Al respecto, véase Franklin Weinstein, "The Uses of Foreign Policy in Indonesia. An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries", *World Politics*, vol. XXIV, núm. 3, abril de 1972, pp. 356-381.

d) Narcotráfico-corrupción-debilitamiento de instituciones-seguridad nacional.

Pasemos ahora a analizar cada una de estas vinculaciones.

Narcotráfico, violencia e ilegalidad: el huevo y la gallina

La vinculación entre el consumo de drogas y los altos índices de criminalidad es casi tan vieja como el narcotráfico. De hecho, actividades ilegales que se basan en las leyes del mercado tienden a producir violencia al no existir mecanismos institucionales que las regulen. Esto es, la prohibición legal de realizar la producción, distribución y compra-venta de drogas hace que ello sea "un crimen que ocurre billones de veces cada año sólo en Estados Unidos".¹⁰ En este nivel general, la ilegalidad de todo el proceso de producción y venta de drogas hace que la violencia esté presente en todas las etapas y, por ende, tanto en países productores, de tránsito y consumidores. En este nivel general, la violencia que se genera en Colombia cuando el Estado ataca a alguno de los carteles es sólo parte de una cadena que se presenta en otra forma en la violencia callejera en las ciudades estadounidenses donde se vende droga. No obstante, en este punto habría que diferenciar entre diversos tipos de violencia. En primer lugar, tenemos la violencia provocada por el consumo ilegal de drogas. En este aspecto existe el crimen y la violencia que llevan a cabo personas que necesitan dinero para adquirir la droga (asaltos y robos, prostitución y el tráfico mismo de droga) y aquella que provocan las personas bajo los efectos de alguna droga determinada. En este último punto, parece que algunas drogas como el *crack* inducen conductas violentas, aunque no existe evidencia definitiva al respecto. En segundo lugar, está la violencia resultado del enfrentamiento militar con los productores primarios de droga en los países andinos y México y con la persecución policiaca en territorio estadounidense.

Con respecto al primer tipo de violencia (asociada fundamentalmente al consumo), a pesar de que es uno de los factores que mejor explican que la opinión pública estadounidense coloque al narcotráfico como uno de los principales problemas,¹¹ esta violencia no es mayor

¹⁰ Ethan A. Nadelmann, "The Case for Legalization", *The Public Interest*, núm. 92, verano de 1988, p. 17.

¹¹ En 1988 y 1989 las drogas eran el tópico que más preocupaba a los estadounidenses. No

que la provocada por las drogas legales. De acuerdo a cifras de 1983, cuando la preocupación por los efectos de las drogas hizo del tema una de las prioridades del gobierno de Reagan, 54% de los crímenes violentos fueron resultado de *la influencia del alcohol*.¹² Asimismo, de los condenados a prisión en Estados Unidos en 1989, 29% cometió el crimen bajo la influencia del *alcohol*, 15% bajo la influencia de las *drogas* y 12% bajo la influencia de *ambos*.¹³ Aunque difícilmente se pueda pensar que las muertes prematuras forman parte del renglón de violencia y crimen, resulta llamativo que en este ámbito también las muertes causadas por consumo de drogas son sustancialmente menores que aquéllas provocadas por el consumo de tabaco y alcohol. Mientras el tabaco provoca 400 mil muertes prematuras anualmente en Estados Unidos, el alcohol provoca 100 mil y las drogas ilegales no más de 20 mil.¹⁴ Como podemos apreciar, es difícil sostener en el caso de Estados Unidos, país en donde la violencia y el crimen asociados al consumo se presenta con mayor visibilidad, que el uso de drogas sea un problema de dimensiones mayores que la violencia y crimen ocasionados por otras causas, incluidas el consumo de drogas legales. ¿Eso significa que el consumo de drogas no sea un problema social en Estados Unidos y otros países consumidores? Evidentemente no. Lo anterior sugiere que si se declara el uso de drogas ilícitas una amenaza a la seguridad nacional por sus efectos sociales colaterales, habría que hacer lo mismo al menos con el consumo del alcohol y del tabaco, lo cual plantearía seguramente serios problemas a la conceptualización vigente de seguridad nacional en la mente de los que piensan que el consumo de drogas es en sí una amenaza.

Respecto al segundo tipo de violencia, habría que hacer una diferenciación entre la derivada del enfrentamiento narcotraficantes-

obstante, en 1990 la guerra del Golfo y el estado de la economía habían desplazado a las drogas del primer lugar. En enero de 1992 las drogas seguían ocupando el tercer lugar en las preocupaciones de los estadounidenses, después del estado de la economía y el desempleo. Cfr. Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, pp. 43 y ss; y USIA Narcotics Coordinator Summary, ARF 220, 25 de febrero de 1992, text link 216 510 (mimeografiado). En 1993 los españoles consideraban que la droga era el principal problema junto con la inseguridad pública y vinculaban ambos problemas. Véase "La seguridad a debate", suplemento de *El País*, Madrid, 13 de mayo de 1993.

¹² Ethan Nadelmann, *op. cit.*, p. 18.

¹³ Peter Reuter, "Hawks Ascendant: The Punitive Trend of American Drug Policy", *Daedalus*, vol. 121, núm. 3, verano de 1992, p. 34.

¹⁴ *Ibid.*, p. 33.

Estado y la derivada de enfrentamientos entre bandas rivales de narcotraficantes. La primera resulta evidentemente de una política de confrontación del Estado con los traficantes de drogas y se refleja en muertes de funcionarios gubernamentales y en muertes provocadas por atentados terroristas de los narcotraficantes para presionar al Estado. El ejemplo más evidente de este tipo de violencia es Colombia. Como apuntan Andreas y Sharpe, "la mayor parte de la narco-violencia en la región se concentra en Colombia".¹⁵ En este caso la violencia del narcotráfico se inserta en un contexto tradicionalmente violento (entre 1948 y 1958 murieron 200 000 personas como resultado de la guerra no declarada entre el partido liberal y el conservador)¹⁶ y se agudiza por las ofensivas de "guerra total" contra el narcotráfico que han declarado los presidentes en repetidas ocasiones durante la década de los ochenta.¹⁷ La aparición cíclica de los periodos de enfrentamiento entre el Estado colombiano y los carteles, en los gobiernos de Turbay Ayala, Betancurt, Barco y Gaviria, propiciados por dichas ofensivas gubernamentales contra el narcotráfico, sugiere que los narcotraficantes no tienen como fin principal combatir al gobierno. Como apunta Rensselaer W. Lee III:

los traficantes no están en última instancia interesados en destruir un orden social del que se nutren. Tal como las organizaciones de la mafia en otras partes, la mafia colombiana busca básicamente prosperar comercialmente sin ser molestada.¹⁸

Ello no significa que los enfrentamientos con el gobierno no sean un elemento que afecte la seguridad pública y que, eventualmente, puedan ser considerados como una amenaza a la seguridad nacional. En todo caso, resulta sintomático que, a pesar de las declaraciones gubernamentales que en Colombia, Perú y Bolivia ubican al narcotráfico como una amenaza,¹⁹ la opinión pública de esos países no considera al tráfico de drogas ilícitas como un problema importante, a diferencia

¹⁵ Peter R. Andreas y Kenneth E. Sharpe, "Cocaine Politics in the Andes", *Current History*, vol. 91, núm. 562, febrero de 1992, p. 75.

¹⁶ Bruce Michael Bagley, "Colombia y la guerra contra las drogas", en Juan G. Tokatlian y Bruce M. Bagley (comps.), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1990, p. 177.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 187 y ss.; y Peter R. Andreas y Kenneth E. Sharpe, *op. cit.*, pp. 78-79.

¹⁸ Rensselaer W. Lee III, *The White Labyrinth. Cocaine and Political Power*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990, p. 9.

¹⁹ *Cfr. ibid.*, p. 194.

de la opinión pública de Estados Unidos.²⁰ Todo esto sugiere que lo que propicia una conducta violenta contra el Estado de parte de las organizaciones de narcotraficantes es el combate de sus actividades, derivado en un primer nivel de la ilegalidad de éstas y en un segundo nivel de una voluntad política de los gobiernos de enfrentar el fenómeno mediante la fuerza.²¹ Evidentemente, un cambio en las reglas del juego, esto es, la legalización del narcotráfico, eliminaría este aspecto de la violencia contra el Estado —y otros más—, aunque tal vez no tuviera la misma efectividad en reducir la violencia derivada del consumo de drogas.

Por último, cabe mencionar que la violencia generada por enfrentamientos entre bandas rivales de narcotraficantes es un fenómeno inherente a la ilegalidad del fenómeno. Como ya hemos apuntado, la imposibilidad de recurrir a mecanismos legales para dirimir sus diferencias, hace que los grupos se enfrenten de manera violenta. En este caso, no es la voluntad política de los gobiernos de combate al tráfico de drogas lo que favorece la violencia sino su propia ilegalidad. Desde esta perspectiva, la única manera de resolver este problema es mediante la legalización del fenómeno. Por lo demás, este tipo de violencia es semejante a la que se desarrolla en torno de otras actividades ilegales en las que ha estado envuelta la mafia durante años, como juego, contrabando, prostitución. No obstante, hasta ahora no ha sido común escuchar voces que proclamen estas actividades como amenazas a la seguridad nacional de los países involucrados.

En suma, tal parecería que, difícilmente, el vínculo entre violencia y narcotráfico constituye una amenaza a la seguridad nacional, excepto quizá en el caso de enfrentamientos contra el Estado. En el resto de los casos el vínculo parece ser más bien un problema de *seguridad pública*, no diferente del que se presenta alrededor de otras actividades ilegales o de drogas legalmente permitidas. En el caso de la violencia contra el Estado, una pregunta que sin duda surge es hasta qué punto este fenómeno es inherente al comercio de drogas ilícitas o a las políticas que lo combaten. En otras palabras, en qué nivel debemos ubicar el origen de este tipo de violencia: ¿en el de la producción y tráfico de drogas o en el de las políticas antinarcóticos?

²⁰ *Ibid.*

²¹ Aunque en sentido estricto, la ilegalidad de una conducta presupone la voluntad del Estado de combatirla, en ocasiones este combate no se presenta o bien porque se carece de los recursos necesarios para ello o bien porque la norma prohibitiva ha sido impuesta externamente al Estado.

La militarización de la guerra contra las drogas: intervención e inestabilidad

Como ya señalamos, el ascenso de Reagan a la presidencia de Estados Unidos marcó un cambio de énfasis en la política antinarcóticos de ese país. Se dio mayor importancia al combate a la oferta y a los decomisos y erradicación de cultivos en los países productores, y se redujo el énfasis en los otros aspectos, como prevención, educación y tratamiento.²² Este nuevo enfoque se centró principalmente en los países productores de coca y cocaína: Colombia, Perú y Bolivia. Esta nueva estrategia, seguida también con algunas variantes, por el gobierno de George Bush, ha sido identificada por Peter Reuter como el ascenso de los "halcones" en la política antidrogas estadounidense.²³ Esta tendencia a la militarización de la lucha contra las drogas en territorio de los países productores tenía una racionalidad básica de que "el narcotráfico internacional se había convertido en una seria amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos: una forma especialmente insidiosa de invasión extranjera que aseguraba nada menos que la movilización a gran escala de las fuerzas armadas estadounidenses".²⁴

Como parte de esta nueva estrategia estadounidense de "ser duro" con los países latinoamericanos productores de drogas, se desarrolló en 1986 la Operación *Blast Furnace* en la región de Chaparén en Bolivia. Esta operación que supuso la movilización de 170 soldados estadounidenses y seis helicópteros UH-60 *Blackhawk*, tuvo por objetivo apoyar las operaciones de destrucción de laboratorios por fuerzas antidrogas bolivianas y elementos de la agencia antinarcóticos de Estados Unidos (DEA). En 1988 se desarrolló la Operación *Snowcap* en Bolivia y Perú. Esta operación, al igual que la *Blast Furnace*, buscaba apoyar las fuerzas antidrogas locales y supuso el envío de helicópteros y personal militar.²⁵ Independientemente de que el éxito de esta segunda operación fue limitado, en gran medida a causa de la oposición de Sen-

²² De 1981 a 1986 el presupuesto de Estados Unidos para el combate al tráfico de drogas (*law enforcement*) se duplicó de 800 a 1 900 millones de dólares, en tanto que la cantidad dedicada a prevención, educación y tratamiento se redujo de 404 a 340 millones de dólares para el mismo periodo. Véase Matha Falco, "Foreign Drugs, Foreign Wars", *Daedalus*, vol. 121, núm. 3, verano de 1992, p. 3.

²³ Peter Reuter, *op. cit.*

²⁴ Bruce Michael Bagley, *Myths of Militarization: The Role of the Military in the War on Drugs in the Americas*, Miami, The North-South Center, 1991, p. 2.

²⁵ Michael T. Klare, "Fighting Drugs with the Military", *The Nation*, 1 de enero de 1990, pp. 8-12.

dero Luminoso en Perú, ambos operativos señalaron claramente la tendencia hacia la militarización que el combate a las drogas presentaba en América Latina. Otro paso en esa dirección fue la aprobación de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1989 que ordenaba al Departamento de Defensa actuar como la única agencia líder del gobierno estadounidense para la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales introducidas a Estados Unidos, y le asignaba la función de coordinación de las agencias federales de comunicación e inteligencia técnica.²⁶ Lo mismo puede decirse de la invasión a Panamá en diciembre de 1989, que llevó a la detención del general Noriega, acusado de narcotráfico. Por su parte, la Estrategia Andina, anunciada en septiembre de 1989 por el presidente Bush, apuntaba en la misma dirección y sirvió para canalizar un gran monto de ayuda militar a los países de la región productores de droga.

No obstante lo anterior, y a pesar de que los países andinos habían aceptado e internalizado el diagnóstico estadounidense sobre el "problema de la droga",²⁷ ya en 1990, después de la cumbre antidrogas de Cartagena, empezaron a aparecer entre los gobiernos latinoamericanos muestras de desacuerdo con este énfasis en la militarización.²⁸ La razón de este desgaste del enfoque militarista de la lucha contra las drogas radica en un diagnóstico equivocado de la economía política del negocio de la droga en la región y en el hecho de que esta estrategia estaba convirtiéndose, por sí misma, en una amenaza a la seguridad nacional de los países latinoamericanos.

La militarización de la guerra contra las drogas amenaza la seguridad nacional de los países latinoamericanos en dos formas. Por un lado, al inducir un enfoque confrontacional del Estado contra los narcotraficantes, alimenta una respuesta violenta de los carteles que amenaza directamente a los estados. Por otro lado, aumenta las posibilidades de intervención de fuerzas militares extranjeras en territorio de los países latinoamericanos, atentando contra uno de los supuestos básicos de la seguridad nacional: la soberanía territorial de los gobiernos.²⁹ Una amenaza adicional que presenta este enfoque es el fortalecimiento de los militares latinoamericanos que puede conllevar un de-

²⁶ Bruce Michael Bagley, *Myths of...*, op. cit., p. 14.

²⁷ Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, "Droga y dogma: la diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, 1991, p. 246.

²⁸ *Ibid.*, p. 252.

²⁹ Sobre esta amenaza, véase Juan Gabriel Tokatlian, *Drogas y seguridad nacional: ¿La*

bilitamiento de las instituciones civiles y afectar el equilibrio democrático.³⁰ Ello evidentemente puede generar una gran inestabilidad que afecte no sólo la seguridad nacional de los países latinoamericanos sino la propia seguridad de Estados Unidos. De hecho, una Latinoamérica estable ha sido señalada recurrentemente como una prioridad de la seguridad estadounidense.³¹

En resumen, tenemos que la tendencia a la militarización de la guerra de las drogas —que resulta coherente con la persecución de un fenómeno declarado ilegal tanto en países productores como consumidores— genera inestabilidad en Latinoamérica y atenta contra la soberanía de la región. Esta inestabilidad se da por la agudización del conflicto Estado-narcotráfico, lo cual en sí puede representar una seria amenaza a la seguridad del país involucrado, pero puede reflejarse también en un debilitamiento de la democracia que acentúe esta tendencia a la inestabilidad. En ambos casos, ello puede representar también una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Por último, como ya apuntamos, una intervención armada de Estados Unidos en Latinoamérica bajo el pretexto de combate al narcotráfico es una amenaza evidente a la seguridad de la región. No obstante, hay que insistir en que el origen de estas amenazas potenciales a la seguridad nacional de los países latinoamericanos y de Estados Unidos se encuentra en el enfoque militarista de la guerra contra las drogas, más que en el fenómeno en sí. El que éste tenga su sustento en la ilegalidad del narcotráfico, evidentemente mueve la discusión a otros parámetros.

Narcotráfico y guerrilla: un "matrimonio por conveniencia"

En septiembre de 1992 Melvyn Levitsky, secretario de Estado adjunto para narcóticos, declaró que varios gobiernos del hemisferio occidental comenzaban a mostrar alarma por la conexión entre el narcotráfico y grupos insurgentes. La conexión con la guerrilla —añadió— puede ser de ayuda en la guerra contra las drogas, "porque despertará a los go-

amenaza de la intervención?, Santiago, Chile, Comisión Sudamericana de Paz (Documento de Trabajo núm. 1), 1990, 29 pp.

³⁰ Cfr. Major Peter M. Sánchez, USAF, "The 'Drug War': The U.S. Military and National Security", *The Air Force Law Review*, vol. 34, 1991, pp. 143 y ss.

³¹ Cfr. Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

biernos para ver su propia existencia amenazada por esta infausta alianza".³² Lo expresado por Levitsky resume muy bien la lógica de la guerra contra las drogas de Reagan y Bush: el combate al narcotráfico es una prioridad de seguridad nacional pues mediante su alianza con grupos claramente subversivos, pone en duda la existencia misma de los estados donde actúa.

Sin embargo, esta conexión no es clara ni constante. En realidad, insistimos, los narcotraficantes no buscan fundamentalmente destruir el orden social: su fin es el desarrollo de un ambiente propicio para el desarrollo del comercio de narcóticos. Ello no significa que los narcotraficantes sean ajenos a la política. En ocasiones conocidos narcotraficantes han participado abiertamente en actividades públicas, postulándose a cargos gubernamentales o encabezando organizaciones políticas.³³

Asimismo, es posible identificar alianzas circunstanciales con grupos guerrilleros, aunque también periodos de agrio conflicto entre ambos tipos de organizaciones. De hecho, en el caso de Colombia, el cartel de Medellín tuvo su origen precisamente en un conflicto con grupos guerrilleros. Como respuesta al secuestro de la hija de un conocido narcotraficante, Jorge Luis Ochoa, en 1981 se creó la organización Muerte a Secuestradores (MAS), que agrupó a varios capos y cuyo objetivo era protegerse de futuros secuestros por parte de la guerrilla. Dicha organización fue la base de lo que hoy se conoce como el cartel de Medellín. En los años posteriores, "el MAS, que también involucró personal militar activo y en retiro, asesinó a cientos de personas sospechosas de estar involucradas con el M-19 y otras organizaciones guerrilleras".³⁴

Existen también, desde luego, momentos de colaboración entre guerrillas y narcotraficantes. En Colombia, por ejemplo, es ampliamente creído que el ataque al Palacio de Justicia que organizó el M-19 en noviembre de 1985, fue financiado en parte por los narcos.³⁵ En Perú

³² "Alarm Growing over Alliance of Traffickers, Insurgents", USIS Summary, text link: 242 956, 15 de septiembre de 1992 (mimeografiado).

³³ En Colombia, Carlos Lehder creó su propio partido político (Movimiento Latino Nacional), a principios de los años ochenta. Por su parte, Pablo Escobar fue elegido en 1982 como congresista suplente por el Partido Liberal en su departamento natal, Antioquia. Véase Bruce Michael Bagley, "Colombia y la guerra contra las drogas", en Juan G. Tokatlian y Bruce M. Bagley (comps.), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1990, p. 186. Rensselaer W. Lee III, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ Bruce Michael Bagley, "Colombia y la guerra...", *op. cit.*, pp. 184-185.

³⁵ *Ibid.*, p. 195; Rensselaer W. Lee III, *op. cit.*, pp. 155 y ss.

y Colombia, "las organizaciones guerrilleras han cultivado exitosamente nexos con los cultivadores de coca, capitalizando, entre otras cosas, sus temores a la erradicación".³⁶

Algunos incluso han señalado nexos entre el narcotráfico y gobiernos hostiles a Estados Unidos, lo cual constituiría una forma de narcoterrorismo. Concretamente, se ha mencionado al gobierno panameño de Manuel Antonio Noriega el cual, aparentemente, promovía el narcotráfico desde el territorio de ese país. La invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989 tuvo como una de sus principales justificaciones el combate al narcotráfico y Noriega fue detenido y enviado a Estados Unidos para ser juzgado por tráfico de drogas.³⁷ A fines de los años ochenta también se especuló sobre la participación del gobierno cubano de Fidel Castro en actividades de narcotráfico. El juicio y ejecución del comandante Arnaldo Ochoa en 1989, acusado de traficar con drogas, reforzó esta percepción, y alimentó las sospechas sobre un involucramiento desde altos niveles del gobierno cubano.³⁸ La participación de altas autoridades de un gobierno latinoamericano en actividades de narcotráfico no tendría por qué ser, en sí, una amenaza a la seguridad de Estados Unidos (existen muchos casos de involucramientos similares cuyo extremo es el de los militares bolivianos en los años setenta). Lo que le daría a la "conexión cubana" dicho carácter es, sin duda, el hecho de que se trata de un gobierno declarado socialista, que desarrolló en su momento fuertes nexos con la Unión Soviética. La caída del bloque socialista en 1989-1990 ubicaría el posible involucramiento en el narcotráfico de gobiernos como el cubano dentro de un patrón más generalizado de corrupción o "resistencia silenciosa" a las políticas antidrogas de Estados Unidos, por razones menos ideológicas y quizá más económicas o de estabilidad política. Desde esta perspec-

³⁶ Rensselaer W. Lee III, *op. cit.*, p. 159. Para el caso de las alianzas entre Sendero Luminoso y los narcotraficantes en Perú, véase Gabriela Tarazona-Sevillano, "El narcoterrorismo", *Revista Occidental*, año 8, núm. 2, 1991, pp. 151-183.

³⁷ El arresto del general Noriega por cargos de narcotráfico fue citado por el Departamento de Estado como un "objetivo" de la invasión a Panamá, aunque no como una justificación legal. Cfr. John F. Murphy, "Commentary on Intervention to Combat Terrorism and Drug Trafficking", en Damrosch y Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 242. Al respecto, véase también Peter Dale Scott y Jonathan Marshall, *Cocaine Politics. Drugs, Armies and the CIA in Central America*, Berkeley, University of California Press, 1991, pp. 1 y ss.

³⁸ Rachel Ehrenfeld, *Narco-terrorism*, Estados Unidos, Basic Books, 1990, cap. 2. Sobre el proceso a Arnaldo Ochoa, véanse *Causa 1/89. Fin de la conexión cubana*, La Habana, Editorial José Martí, 1989; y Andres Oppenheimer, *Castro's Final Hour. The Secret Story Behind the Coming Downfall of Communist Cuba*, Nueva York, Simon & Schuster, 1992, parte I.

tiva, resulta cada vez más difícil hablar del “narco-comunismo” como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. En todo caso se puede explorar la manera cómo una corrupción de las políticas de combate al narcotráfico de parte de los gobiernos latinoamericanos, amenaza su propia seguridad y, eventualmente, la estadounidense.

De esta manera, podemos afirmar que si bien el nexo narco-guerrilla o narco-comunismo puede existir (y hay ejemplos de colaboración con guerrillas en Colombia y Perú), éste no es estructural: suele ser más bien una alianza temporal que deriva muchas veces en abierto enfrentamiento. En el fondo lo que ocurre es que ambos tienen fines e ideologías diferentes: la guerrilla (y en su caso los movimientos o gobiernos socialistas) aspira a modificar el orden capitalista vigente; los narcotraficantes son capitalistas declarados ilegales, pero cuyo objetivo es precisamente operar dentro de las sociedades capitalistas.³⁹

Narcotráfico y corrupción: amenaza para los estados institucionalizados

El poder corruptor del narcotráfico que afecta instituciones fundamentales para el funcionamiento de los estados modernos, tales como el ejército, la policía o el aparato de justicia, ha sido mencionado frecuentemente como una de las razones de que el narcotráfico sea una amenaza a la seguridad nacional.⁴⁰ De acuerdo con el Departamento de Estado estadounidense la corrupción que provoca el narcotráfico es mayor que la de otras actividades criminales, debido al alto volumen de recursos financieros que manejan los narcotraficantes. Los gobiernos que se enfrentan directamente al narcotráfico deben, de acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, “atacar la corrupción en aras de un genuino interés nacional propio”.⁴¹

Estudiar el efecto que tiene la corrupción generada por el narco-

³⁹ Incluso el que una de las aspiraciones de los narcotraficantes sea obtener la legalización de sus actividades puede también ser discutido, dado que ello implicaría forzosamente una reducción de sus márgenes de ganancia.

⁴⁰ Véanse Michael J. Dziedzic, “The Transnational Drug Trade and Regional Security”, *Survival*, vol. XXXI, núm. 6, noviembre-diciembre de 1989, pp. 533-549; y Samuel del Villar, “Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security”, en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, pp. 105-122.

⁴¹ Departamento de Estado de Estados Unidos, *International Narcotics Control Strategy Report*, abril de 1993, p. 4.

tráfico, sobre todo en los países latinoamericanos, cuyas instituciones son más débiles, es sin duda una tarea de gran relevancia. El ejemplo extremo de la acción corruptora del narcotráfico es, como hemos apuntado anteriormente, la abierta participación de los gobiernos militares bolivianos durante los años setenta.⁴² El involucramiento de autoridades mexicanas en actividades de narcotráfico durante los años ochenta e incluso en el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985, han sido utilizados también como ejemplo del poder corruptor del narco.⁴³ En realidad, el que la corrupción rodea recurrentemente las actividades de combate al narcotráfico en América Latina (y en Estados Unidos)⁴⁴ es un hecho fácil de probar. Incluso en países como Colombia que tradicionalmente han desarrollado una política de combate al narcotráfico muy poco tolerante, se dan casos como la fuga de Pablo Escobar Gaviria en 1992, con evidente colaboración de funcionarios gubernamentales. El tema, sin embargo, nos lleva a plantearnos dos preguntas fundamentales: *a)* ¿es siempre la corrupción producto de la debilidad de las instituciones (y de los funcionarios), o la permisividad y eventualmente la colaboración con los narcotraficantes es producto de una decisión política razonada que ve en la tolerancia un riesgo menor para la seguridad nacional que el enfrentamiento? En otras palabras, lo que consideramos corrupción en el combate al narcotráfico ¿es siempre una desviación no buscada de la norma o es una política específica con propósitos definidos?; *b)* la corrupción (real o aparente, de acuerdo con el punto *a*), al afectar los aparatos de seguridad formales, ¿es realmente una amenaza para la seguridad nacional o un elemento que se adapta al *modus operandi* de una sociedad que no es moderna?

Ambas preguntas están, sin duda, estrechamente relacionadas. De hecho, si se responde en la pregunta *a* que la corrupción es parte de una política razonada de parte de los gobiernos, es muy probable que la respuesta a la pregunta *b* sea que la corrupción no amenaza a la seguridad del Estado pues ésta no reside en las instituciones formales. Se puede inclusive hacer el planteamiento al revés: si se responde a la pregunta *b* que la corrupción es un elemento que no entra en con-

⁴² Peter R. Andreas y Kenneth E. Sharpe, *op. cit.*

⁴³ Sobre este tema, véanse Elaine Shannon, *Desperados*, Nueva York, Penguin Books, 1989; y Michael J. Dziedzic, *op. cit.*, p. 536.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, "CIA Red-Faced Over Drug Shipment", *The Miami Herald* (edición internacional), 21 de noviembre de 1993, p. 1A; "CIA Formed Haitian Unit Later Tied to Narcotics Trade", *The New York Times*, 14 de noviembre de 1993, pp. 1-A y 8-A.

flicto con el *modus operandi* real de la sociedad, es muy probable que los gobiernos mismos la toleren y eventualmente la provoquen para lograr determinadas prioridades reales.

En realidad para que una conducta sea considerada como corrupción debe darse dentro de una sociedad ordenada *jurídicamente*, donde se presente una separación definida entre lo público y lo privado y donde haya órganos especializados de las funciones públicas.⁴⁵ En otras palabras, la corrupción es un fenómeno que se da en una sociedad organizada de acuerdo a una *racionalidad jurídica*, en sentido weberiano. Ello presupone, evidentemente, que los estados tienen un interés en aplicar la ley y que *funcionan* como estados mediante dicha aplicación de la ley. Ello presupone que no existe una separación estructural entre las leyes positivas y las leyes reales con las que funciona la sociedad. Ello presupone también que la estabilidad y la existencia misma del Estado-nación descansan en las instituciones formales y que un atentado contra ellas compromete la seguridad nacional.

Un análisis de los efectos de la corrupción derivada del narcotráfico en los países latinoamericanos nos revela que a pesar de que ésta se presenta en proporciones importantes en prácticamente toda la región, ningún Estado se ha colapsado por ella. Incluso algunos gobiernos involucrados en escándalos de narcotráfico en los últimos años, como el de México durante los años ochenta o el de Argentina en 1991,⁴⁶ han sobrevivido a las críticas de manera más o menos airosa. No obstante, las remociones de Carlos Andrés Pérez y de Fernando Collor de Melo en las presidencias de Venezuela y Brasil en 1993, debido a cargos de corrupción sugieren una menor tolerancia de las sociedades latinoamericanas al fenómeno y, probablemente, una creciente tendencia a que éstas funcionen cada vez más de acuerdo a principios de racionalidad jurídica. Ello hará, sin duda, que la corrupción generada por el narcotráfico sea un fenómeno que afecte, cada vez más, la estabilidad de los países latinoamericanos.

Para terminar este apartado, podemos concluir que la corrupción asociada al tráfico de drogas ilícitas constituye, en efecto, una amenaza a la seguridad nacional de los estados que funcionan de acuerdo a una racionalidad jurídica. Al desviar para intereses particulares la labor

⁴⁵ Fernando Escalante González, "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2, octubre-diciembre de 1989, pp. 330-338.

⁴⁶ Sobre el caso argentino, véase: George Melloan, "Drugs-The Argentine Connection", *The Wall Street Journal*, 25 de abril de 1991.

de las policías, el ejército y la administración de justicia, se afectan la eficacia de las instituciones fundamentales del Estado. No obstante, la proliferación de este tipo de corrupción y la escasa voluntad política para combatirla en varios estados latinoamericanos sugiere que ésta no se inserta en sociedades totalmente modernas y que, probablemente, sea funcional con otros modos de comportamiento no jurídicos de la sociedad en su conjunto. En este caso no es factible considerar a este tipo de corrupción como una amenaza a la seguridad del Estado aunque sí un factor que dificulta la transición hacia una racionalidad jurídica y un orden democrático.

El narcotráfico en México: las amenazas del futuro

Los estudiosos del fenómeno del narcotráfico en México han señalado varios vínculos a través de los cuales éste es una amenaza a la seguridad nacional. Concretamente se ha señalado que amenaza la integridad territorial y la soberanía al propiciar el ingreso clandestino de narcotraficantes de otros países y una participación más activa de fuerzas policíacas extranjeras, especialmente la DEA.⁴⁷ Se ha señalado también que el efecto corruptor de los narcodólares es una amenaza.⁴⁸ Sin embargo, el vínculo narcotráfico-guerrilla ha sido sólo sugerido como una posibilidad durante los años setenta en que hubo brotes guerrilleros en el sur de México. Incluso se ha señalado que la activa campaña antidrogas de mediados de la década de los setenta estuvo inducida en buena medida por el temor de que se desarrollaran estos vínculos.⁴⁹ En realidad, parece haber un consenso de que en México los narcotraficantes no tienen relación con grupos ideológicos terroristas y que, en ese sentido, no constituyen una amenaza a la seguridad nacional.⁵⁰

⁴⁷ María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *op. cit.*, pp. 367-387.

⁴⁸ Sergio Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (eds.), *ibid*; Kate Doyle, "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571, febrero de 1993, pp. 83-88; Samuel del Villar, "Drogas: el nudo gordiano", *Nexos*, núm. 126, junio de 1988, p. 7; y "The Illicit U.S.-Mexico Drug Market: Failure of Policy and an Alternative", en Riordan Roett, *Mexico and the United States. Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 191-208.

⁴⁹ Jorge Chabat, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", *Estados Unidos. Informe Trimestral*, vol. III, núm. 3, otoño de 1993, pp. 5-14.

⁵⁰ James van Wert, "El control de los narcóticos en México. Una década de institucionalización y un asunto diplomático", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 89-104. Habría que señalar, no obstante, que la presencia de

De igual manera, el consumo de drogas y sus efectos en términos de crimen y violencia no aparecen como referentes para el caso mexicano, aunque puede en un futuro ser un importante problema de seguridad pública de continuar en aumento.⁵¹ Se ha señalado también que el narcotráfico desafía el control central del gobierno en el país.⁵² Esto es, el narco debilita el control territorial del Estado. En países como Perú, por ejemplo, existen porciones de territorio totalmente fuera del control del gobierno, lo cual ha sido usado recurrentemente como ejemplo de los peligros de este fenómeno. No obstante, en el caso mexicano, el control territorial de los narcotraficantes no parece haber puesto en duda la autoridad del Estado, a pesar de la recurrente notoriedad de algunos "barones" locales.⁵³ Algunos brotes de violencia, derivados de enfrentamientos entre bandas rivales —o incluso aparentemente el asesinato del cardenal Posadas Ocampo— plantean un problema de seguridad pública, pero no puede afirmarse que éstos pongan en duda el control territorial del Estado.

Un efecto de la lucha contra el narcotráfico que se ha mencionado para el caso de México es el fortalecimiento de los militares en detrimento de la autoridad civil en algunas regiones del país.⁵⁴ A pesar de que efectivamente el poder de las autoridades militares en algunas regiones del país es evidente (el combate a la guerrilla en la década de los setenta también contribuyó significativamente a ello), debido en parte a la particular inserción del ejército en la estructura política, difícilmente puede afirmarse que este control territorial desafía la autoridad del Estado. Además, el papel del ejército en la lucha contra el narcotráfico se ubica fundamentalmente en la destrucción de cultivos. Los decomisos y arrestos están a cargo de la Procuraduría General de la República.

algunos brotes guerrilleros en el estado sureño de Chiapas podría modificar esta percepción del narcotráfico. Cfr. Guillermo Correa, "Hay guerrilleros en Chiapas desde hace ocho años; grupos radicales infiltraron a la Iglesia y a las comunidades", *Proceso*, núm. 880, 13 de septiembre de 1993, pp. 12-15.

⁵¹ México, Poder Ejecutivo Federal, *El control de drogas en México. Programa nacional 1989-1994. Evaluación y seguimiento*, México, Procuraduría General de la República, 1992, 126 pp.

⁵² Michael J. Dziedzic, *op. cit.*, p. 542.

⁵³ Richard Craig señala que los narcotraficantes ejercen un poder *de facto* en parte de los estados de Sinaloa, Durango, Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Oaxaca. Richard B. Craig, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Donald J. Mabry (ed.), *op. cit.*, p. 31.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 35-36. Véase también Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, p. 92.

Tampoco se ha registrado violencia contra el Estado de parte de los narcotraficantes. Sin embargo, la violencia derivada de enfrentamientos entre grupos rivales parece haberse incrementado en los últimos años,⁵⁵ reflejándose en algunos hechos como la matanza ocurrida en Puerto Vallarta en 1992.

De esta forma, podríamos centrar la discusión en los dos vínculos entre narcotráfico y seguridad nacional en los que parece haber cierto consenso: intervención externa y corrupción.

La amenaza de la intervención: realidad y retórica

La agencia antidrogas estadounidense (DEA) opera en México desde 1961.⁵⁶ De hecho, la colaboración entre México y Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico ha sido visible desde los años sesenta, con algunos puntos de conflicto como la Operación Intercepción en 1969 y con éxitos notables como la Operación Cóndor a mediados de los años setenta. Durante esa década el gobierno estadounidense proveyó a México con más de 95 millones de dólares en equipo y programas de entrenamiento.⁵⁷ No obstante, la colaboración con Estados Unidos en materia antinarcóticos no fue un punto de fricción ni supuso amenazas a la soberanía sino hasta mediados de los años ochenta. En parte porque durante esa década la producción y tráfico de drogas de México a Estados Unidos se incrementó de manera importante, también porque el gobierno mexicano mostró una menor voluntad para combatir el fenómeno y porque la administración Reagan hizo del combate al narcotráfico una de sus prioridades formales, por lo que las presiones sobre México en el tema se incrementaron en ese periodo. Durante esos años, los agentes de la DEA circulaban con facilidad en México.⁵⁸ No obstante, los problemas se multiplicaron a raíz del asesinato de Camarena en 1985, con aparente complicidad de altas autoridades del país. Este incidente desató presiones desusadas sobre el gobierno de México⁵⁹ y dio lugar a violaciones de la soberanía territorial mexicana, al menos en dos ocasiones: los secuestros de René Verdugo

⁵⁵ Cfr. Roberto Zamarripa, "Abierta, sin recato, la sangrienta guerra entre las bandas de narcotraficantes sinalcoenses", *Proceso*, núm. 865, 31 de mayo de 1993, pp. 20-25.

⁵⁶ Kate Doyle, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Cfr. Elaine Shannon, *op. cit.*

⁵⁹ Cfr. Jorge Chabat, *op. cit.*

Urquidez y de Humberto Álvarez Macháin en 1986 y 1991. Ambos fueron secuestrados, por encargo de la DEA, de territorio mexicano hacia Estados Unidos, donde fueron entregados para ser juzgados por su supuesta participación en el asesinato de Camarena.⁶⁰ Si bien Álvarez Macháin fue liberado a fines de 1992 por insuficiencia de pruebas, ambos hechos sentaron un precedente en la relación bilateral que quedó plasmado en la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos del 15 de junio de 1992, donde se autorizan este tipo de secuestros a territorio estadounidense.⁶¹

En el caso de México, como vemos, es evidente que el combate al narcotráfico dio pie a que se violara la soberanía nacional en sentido estricto. A pesar de que aparentemente los secuestros fueron realizados por nacionales mexicanos, a los que la DEA recompensó por sus servicios, no dejan ambos incidentes de representar una injerencia en territorio nacional y un atentado contra la autoridad del gobierno mexicano. Sin embargo, fueron dos acontecimientos aislados, que no establecieron un patrón recurrente, y que no repercutieron de manera importante en la relación bilateral. Asimismo, ambos incidentes fueron provocados más que por el narcotráfico en sí, por el asesinato de Camarena. Esto es, Estados Unidos no ha patrocinado recurrentemente secuestros de narcotraficantes mexicanos: estos secuestros en particular fueron motivados por el asesinato de un agente de la DEA y no por las actividades de tráfico de drogas de los afectados. ¿Constituye eso una amenaza a la seguridad nacional? En estricto sentido, sí. Si concebimos al Estado como el único garante de la aplicación de la ley en su territorio, estos incidentes ponen en duda dicho monopolio. También la presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano podría, *per se*, constituir un cuestionamiento al monopolio estatal de ejercicio legítimo de la violencia, a pesar de que la actividad de dichos agentes en México fue claramente regulada luego del fallo de la Suprema Corte de Justicia.⁶² Evidentemente la definición que se acepte de seguridad nacional es clave para explicar el efecto del narcotráfico en este punto. Si asumimos una visión menos clásica de la seguridad nacional y damos prioridad a la dimensión interna, en particular la estabilidad en un país,⁶³ resulta claro que las violaciones a la soberanía territorial y ju-

⁶⁰ Cfr. Elaine Shannon, *op. cit.*; y Jorge Chabat, *op. cit.*

⁶¹ Para el texto de esta decisión y la controversia que la rodeó, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Límites de la jurisdicción nacional*, México, SRE, 222 p.

⁶² Jorge Chabat, *op. cit.*

⁶³ Fauriol concibe la seguridad nacional mexicana ligada a tres objetivos: el mantenimiento

rídica que se han presentado no han amenazado seriamente dicha estabilidad ni otras prioridades del gobierno mexicano, como la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Parece evidente, pues, que el combate al narcotráfico ha dado pie a algunas violaciones de la soberanía mexicana que podrían ser consideradas como amenazas a la seguridad nacional, aunque no han afectado seriamente la estabilidad. Sin embargo, habría que hacer un último señalamiento en este punto. Los dos secuestros a los que hemos hecho referencia, si bien han estado vinculados al narcotráfico, se debieron fundamentalmente a un asesinato al cual las autoridades mexicanas no parecieron haber dado una respuesta coherente con un marco de racionalidad jurídica. Siguiendo la lógica de este argumento, uno podría preguntarse si la ineficiencia de las autoridades mexicanas para perseguir el asesinato de algún otro funcionario estadounidense en México, no necesariamente vinculado al combate del narcotráfico, no hubiera provocado una respuesta similar. En esta perspectiva, uno de los factores que estaría propiciando este tipo de violaciones a la soberanía (sin negar obviamente la acción unilateral estadounidense), sería la ineficiencia de las policías mexicanas. Esto es, el que la racionalidad jurídica no abarque toda la acción gubernamental mexicana, hace al país vulnerable a presiones también extrajurídicas. Puestas así las cosas, un concepto de "seguridad nacional" vinculado al moderno Estado-nación no tiene mucha cabida. En todo caso se podría hablar de una seguridad preestatal o prejurídica.

Narcotráfico y corrupción: las amenazas al Estado moderno

Como ya apuntamos, el efecto corruptor del narcotráfico en los aparatos de seguridad mexicanos es visto por numerosos autores como una seria amenaza a la integridad misma del Estado. El narcotráfico mina "los pilares institucionales de la estabilidad del régimen".⁶⁴ Esto es, la corrupción del narcotráfico desvía de su función original a los cuerpos policíacos y al ejército, que en principio es el encargado de la defensa

de la estabilidad y la paz internas; el logro del crecimiento económico y el desarrollo, y la independencia hasta donde sea posible de interferencias externas. Georges Fauriol, "Mexico: In a Superpower's Shadow", en Rodney W. Jones y Steven A. Hildreth, *Emerging Powers. Defense and Security in the Third World*, Nueva York, Praeger, 1986, pp. 371-399.

⁶⁴ Michael J. Dziedzic, *op. cit.*, p. 542.

nacional contra ataques externos, provocando así una vulnerabilidad del país frente a posibles amenazas.

No es necesario abundar sobre los casos de corrupción del gobierno mexicano en el tema del narcotráfico, probados o supuestos. Durante la década de los ochenta la prensa estadounidense mencionó con abundancia los nombres de algunos de los funcionarios mexicanos supuestamente involucrados en el narcotráfico, entre ellos el secretario de la Defensa, Juan Arévalo Gardoqui; José Antonio Zorrilla Pérez, director de la Federal de Seguridad, y Miguel Aldana, jefe de la sección mexicana de Interpol.⁶⁵ En 1990, la miniserie televisiva *Drug Wars* transmitida por la NBC y basada en el libro de la periodista Elaine Shannon *Desperados*, sugirió además que el procurador mexicano en el sexenio de De la Madrid, Sergio García Ramírez, había estado involucrado en el narcotráfico y en el asesinato de Camarena.⁶⁶ A fines de 1992, durante las audiencias del juicio a Rubén Zuno Arce en Los Ángeles, California, se mencionaron también los nombres de Manuel Bartlett, quien fuera secretario de Gobernación en el gobierno de De la Madrid, de Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa en el mismo periodo y de Enrique Álvarez del Castillo, quien fuera gobernador del estado de Jalisco en la época del asesinato de Camarena y procurador general durante los dos primeros años del gobierno de Salinas de Gortari.⁶⁷

De todos estos altos funcionarios mexicanos sólo Zorrilla Pérez y Aldana han sido detenidos por su involucramiento en actividades de narcotráfico. Ciertamente se han arrestado varios comandantes policíacos menores, como Armando Pavón Reyes, acusado de haber dejado escapar al narcotraficante Rafael Caro Quintero en 1985. No obstante, los volúmenes de producción y tráfico de drogas que se registran en México, permiten suponer que hay más altos funcionarios involucrados en el narcotráfico, además de los que han sido arrestados. Una muestra de que la corrupción toca también a algunos elementos del ejército es el asesinato de varios policías judiciales a manos de soldados que aparentemente protegían a narcos, ocurrido a finales de 1991 en el estado de Veracruz. En este caso, el general en cargo fue detenido.⁶⁸

Independientemente de que los altos funcionarios mencionados por su involucramiento en el narcotráfico, sean o no culpables, el hecho

⁶⁵ Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁷ "Acusan de colusión con narcos a ex funcionarios mexicanos", *La Jornada*, 3 de diciembre de 1992, p. 33.

⁶⁸ Jorge Chabat, *op. cit.*, pp. 12-13.

de que al menos el director de la Federal de Seguridad, el jefe de la sección mexicana de Interpol, y un comandante de zona militar hayan sido encauzados por esta razón, sugiere que en efecto la corrupción ronda los altos niveles del gobierno mexicano. Sin embargo, ¿en qué medida podemos decir que los “pilares institucionales” de la estabilidad del régimen han sido minados por ello? ¿En qué medida, pues, la seguridad nacional mexicana se ha visto afectada? Es difícil decirlo con precisión. Esta discusión nos llevaría sin duda a otra más compleja: aquella sobre la base de la estabilidad del régimen. No obstante, aun los más radicales defensores de la tesis de que México se está modernizando, difícilmente sostendrían que en México priva una racionalidad jurídica absoluta y que no subsisten prácticas tradicionales en la relación gobernantes-gobernados. Difícilmente también alguien sostendría que la corrupción ha sido introducida a México por el narcotráfico. De hecho, la corrupción es un fenómeno tan viejo como el Estado mexicano y ha desarrollado tradicionalmente una inserción funcional en la sociedad mexicana. Incluso para algunos autores la corrupción ha tenido un efecto estabilizador en la vida política mexicana.⁶⁹

En esta perspectiva, la discusión sobre el efecto corruptor de los narcodólares nos lleva inevitablemente a preguntarnos sobre la manera en que el narcotráfico se inserta en la sociedad y el sistema político mexicanos. El hecho de que no haya existido históricamente un enfrentamiento directo entre el Estado mexicano y el narcotráfico, que se refleje en acciones violentas *contra el Estado*, sugiere que el narco ha encontrado una manera de acomodarse en las reglas no escritas de funcionamiento del entramado Estado-sociedad, a pesar de su ilegalidad formal. En otras palabras, la tolerancia relativa hacia el narcotráfico deriva probablemente de que dicho fenómeno no amenaza la estabilidad por sí mismo, dado que sus fines no son políticos y que la modernización inacabada del Estado mexicano proporciona espacios para la corrupción generada por el narcotráfico. El mantenimiento de esta situación depende de que la política de tolerancia del Estado mexicano hacia el narcotráfico no se transforme en una política de “guerra total”, como en algunos casos y momentos se ha dado en Colombia. No obstante, en este sentido, el proceso de modernización política que experimenta el país podría sin duda contribuir a un mayor enfrentamiento narcotráfico-Estado, a causa de las dificultades que experimentaría

⁶⁹ Stephen D. Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992, cap. 4.

el narcotráfico para insertarse en una sociedad regida fundamentalmente por la racionalidad jurídica.

Conclusiones

Como hemos visto, los vínculos atribuidos al narcotráfico con la seguridad nacional son múltiples y están condicionados, desde luego, por la manera en que se definan ambos conceptos. A lo largo de este trabajo hemos privilegiado un uso del concepto de seguridad nacional ligado a la estabilidad política del país en cuestión, más que a conceptos vagos de soberanía o a reivindicaciones retóricas de la supremacía estatal. En realidad los países del Tercer Mundo difícilmente cumplen con el modelo de Estado-Nación acabado que ejerce el control absoluto de su territorio y funciona de acuerdo a una racionalidad jurídica total. En ocasiones su estabilidad más bien depende del funcionamiento de las reglas no jurídicas de una sociedad tradicional en el sentido weberiano. Ello hace que el tráfico y la producción de drogas —más que el consumo que afecta fundamentalmente a los países desarrollados— encuentren espacios de inserción funcional en un entorno semitradicional y que su efecto en la estabilidad sea mínimo. El caso mexicano ilustra este hecho, aunque ejemplos de acomodo funcional del narco en otros países latinoamericanos son abundantes. Evidentemente, como ya apuntamos, un proceso de modernización política —inducido tal vez por los procesos de modernización económica en marcha en América Latina— puede romper este equilibrio y hacer que la narcocorrupción sea realmente desestabilizadora y que los estados latinoamericanos se vean impulsados a combatir frontalmente el fenómeno. Ello no significa que no existan actualmente amenazas a la seguridad nacional de los países latinoamericanos derivadas del narcotráfico, o de las políticas antidrogas. En este caso, la amenaza de una intervención militar —como la invasión de Panamá— constituye un ejemplo claro, pues evidentemente desestabilizaría al Estado invadido. La acción de agentes de la DEA no constituiría por sí sola una amenaza desestabilizadora, aunque pueda provocar incidentes que tengan esas consecuencias. En el caso de los países consumidores, básicamente Estados Unidos, la amenaza proveniente del crimen asociado al consumo de drogas, no toca la estabilidad misma del Estado, pero sí constituye un problema de seguridad pública. La narcoguerrilla, por su parte, si bien pudo en algunos momentos representar una potencial amenaza a la seguridad de Estados

Unidos y de América Latina, el fin de la guerra fría y el desvanecimiento de la guerrilla latinoamericana hacen difícil pensar que lo constituya ahora. En todo caso, la política de militarización de la guerra contra las drogas puede inducir a los gobiernos latinoamericanos a un enfrentamiento mayor con el narco, con efectos graves sobre la estabilidad de la región y, eventualmente, sobre la del propio Estados Unidos.

En un escenario alternativo donde el tráfico y el consumo de drogas sean declaradas legales internacionalmente, es muy probable que los efectos sobre la seguridad nacional sean menores. Es difícil tener una idea detallada de tal panorama. No obstante, es probable que el consumo se incrementara en el corto plazo, lo cual podría aumentar los niveles de la violencia derivada directamente del uso de drogas. Aun así, es factible suponer que otros efectos sobre la seguridad nacional, como la violencia derivada del combate frontal al narcotráfico y de los enfrentamientos entre bandas rivales, la corrupción y las intervenciones externas desaparecerían. Sin embargo, una legalización unilateral del narcotráfico por parte de un país productor, podría aumentar las presiones estadounidenses y eventualmente propiciar intervenciones directas. Una despenalización del consumo solamente, podría por su parte disminuir la violencia derivada de la persecución en los países desarrollados pero no resolvería la violencia y la corrupción que provoca el tráfico en los países productores.

Mientras no se produzca un cambio en el régimen internacional de combate a las drogas, las amenazas mencionadas a la seguridad nacional van a subsistir. No obstante, es probable que muchas de las amenazas actuales a la seguridad nacional de países productores y consumidores se deriven de una incorrecta apreciación del efecto del narcotráfico sobre la seguridad nacional. Identificar los vínculos imaginarios entre ambos conceptos es el primer paso para encontrar una solución a los vínculos reales.