



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

REESTRUCTURACIONES DE ÓRGANOS Y FUNCIONES DE COMBATE AL TRÁFICO DE DROGAS. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1952-2012).

PRIMER LUGAR
II PREMIO DE
TESIS DE
LICENCIATURA EN
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Víctor Hugo Carvente Contreras

Víctor Hugo Carvente Contreras

**Reestructuraciones de
órganos y funciones de combate
al tráfico de drogas.
Procuraduría General de
la República
(1952-2012).**

**PRIMER LUGAR
II PREMIO DE
TESIS DE LICENCIATURA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-46-2

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas. Procuraduría General de la República (1952-2012).

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: marzo de 2014

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 35

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo

Presidente

Javier Barros Valero

**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés

Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta

**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz

Carlos Almada López

José Fernando Franco González Salas

Benjamín González Roaro

Sergio Hidalgo Monroy Portillo

Mauricio Merino Huerta

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Arturo Núñez Jiménez

Fernando Pérez Correa

Carlos Reta Martínez

Óscar Reyes Retana

Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

José R. Castelazo

15

INTRODUCCIÓN

17

CAPÍTULO I.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

27

1.1	Estado.	29
1.2	Gobierno.	33
1.2.1	Tipología de Gobierno.	35
1.3	Estado Mexicano.	38
1.3.1	Presidencialismo.	40
1.3.1.1	Facultades del Presidente en materia de seguridad y defensa.	43
1.3.2	Facultades del Congreso y Senado en materia de Seguridad y defensa.	48
1.4	Administración Pública.	49
1.5	Procuraduría General de la República.	53
1.5.1	Orígenes.	53
1.5.2	¿Órgano independiente?	60
1.5.3	¿Forma parte de la Administración Pública?	62
1.5.4	La Procuraduría en las leyes orgánicas de la Administración Pública.	64

CAPÍTULO II.

CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE JURÍDICO DE LAS DROGAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

69

2.1	Régimen internacional de control de drogas.	71
2.1.1	Convención Única de 1961.	73
2.1.2	Convención de Viena, 1988.	76
2.2	México: Régimen de control de drogas.	79
2.2.1	La salud: bien jurídico protegido.	80
2.2.2	Dimensión sanitaria: Ley General de Salud.	81
2.2.3	Dimensión Penal: Código Penal Federal.	88
2.3	Régimen internacional contra la delincuencia organizada.	94
2.3.1	Convención de Palermo.	94

2.4	México: Régimen contra la delincuencia organizada.	99
2.4.1	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	99

CAPÍTULO III.
ESTRUCTURA DE SEGURIDAD DE COMBATE AL
NARCOTRÁFICO: CONTROL DE LA OFERTA. 105

3.1	Tipología de seguridad.	107
3.1.1	Seguridad nacional.	107
3.1.2	Seguridad interior.	111
3.1.3	Seguridad pública.	112
3.2	Narcotráfico: métodos de combate.	113
3.3	Secretarías de Estado encauzadas al control de drogas.	121
3.3.1	Secretaría de Gobernación.	122
3.3.1.1	La Dirección Federal de Seguridad y el narcotráfico.	124
3.3.1.2	La transición de la DFS a CISEN.	129
3.3.2	Secretaría de la Defensa Nacional.	131
3.3.2.1	El Ejército en el rebate al narcotráfico.	132
3.3.2.1.1	Revisión de su trayectoria.	134
3.3.2.2	Marco legal de actuación de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico.	139
3.3.3	Secretaría de Marina, el emergente protagonista.	141
3.3.4	Secretaría de Seguridad Pública.	146
3.3.4.1	Policía Federal Preventiva: coadyuvante del Ministerio Público.	148

CAPÍTULO IV.
PGR: PANORAMA HISTÓRICO DE LOS ÓRGANOS
DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO. 153

4.1	Antecedentes: Policía Sanitaria.	156
4.2	La PGR al frente de la lucha antinarcótica.	159
4.3	Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la Producción y Tráfico de Enervantes. El ágora de planeación.	168
4.4	El período de los órganos adjetivos.	176
4.4.1	Oficina de Control de Estupefacientes y Otras Drogas Peligrosas.	176
4.4.2	Unidad de Control de Estupefacientes.	181
4.4.3	Dirección General de Control de Estupefacientes.	191
4.4.4	Dirección de Control de Estupefacientes.	192
4.5	La era de los órganos sustantivos.	198

4.5.1	Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	198
4.5.1.1	Desaparición de la Subprocuraduría: caso Coello Trejo.	202
4.5.2	Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	204
4.5.3	Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.	206
4.5.3.1	Centro Nacional para el Control de Drogas.	214
4.5.3.2	Transformación de la Coordinación.	220
4.5.3.3	Su desaparición: entre lo inminente y la tensión.	224
4.5.4	Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico.	228
4.5.4.1	Caso “Gutiérrez Rebollo”.	236
4.5.4.2	“La certificación”.	238
4.5.5	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.	249
4.5.5.1	Transición de partido: el arribo del Partido Acción Nacional.	255
4.5.5.2	Centro Nacional de Planeación e Inteligencia	258
4.5.5.3	Eliminación de la Fiscalía: proyecto de gobierno.	259
4.5.6	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.	265
4.5.6.1	Calderonato: Relegada la PGR: Liquidación de las Direcciones Generales de Erradicación e Intercepción.	271

CAPÍTULO V.

DESMANTELAMIENTO DE LAS ÁREAS ANTINARCÓTICAS DE LA PGR: EL CASO DE LA SUPRESIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ERRADICACIÓN.

277

5.1	Contexto general.	279
5.2	Antecedentes de la aspersión aérea.	280
5.2.1	“30 de octubre de 1969”.	283
5.3	Traslado de la función a la SDN.	290
5.3.1	Indicios de la transferencia.	293
5.3.2	Evolución del traspaso.	298
5.4	Eficiencia en tareas erradicación de cultivos.	301
5.4.1	Debacle en la PGR.	308
5.4.2	Declive en la SDN.	312

CONCLUSIONES.

321

BIBLIOGRAFÍA.

339

AGRADECIMIENTOS

A mi hermano, Mario Alfredo.
Eres lo cierto, lo único.

In memoriam

Alejandra Maya.

Presentación

Es grato para el Instituto Nacional de Administración Pública, como organizador y convocante, presentar la tesis que el H. Jurado del premio consideró ganadora del Primer Lugar en la segunda Convocatoria del “Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública”, **Reestructuraciones de órganos y funciones de combate al tráfico de Drogas, Procuraduría General de la República (1852-2012)**, de Víctor Hugo Carvente Contreras, presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Este Premio tiene como objetivo reconocer, estimular y fomentar la realización de Tesis de Licenciatura en Administración Pública, de universidades e instituciones de educación superior nacionales, públicas o privadas, elaboradas de manera individual, que estudien problemas de la realidad nacional, de los ámbitos federal estatal o municipal, y contribuyan al conocimiento de ellos y aporten soluciones prácticas.

El propósito de este trabajo es conocer el “proceso histórico de las reestructuraciones administrativas de los órganos de combate al narcotráfico”, se enfoca a describir cada una de las reformas sufridas en las funciones del órgano antinarcóticos de la Procuraduría General de la República, que se refleja en las reformas de las estructuras y su actuación de acuerdo a sus facultades y atribuciones.

Los cambios de las estructuras orgánicas se realizan a través de la revisión de los ordenamientos jurídicos administrativos, tales como las Leyes Orgánicas, Reglamentos, Manuales de Organización, principalmente, con el propósito de descubrir las innovaciones u omisiones.

A veces se detectan las motivaciones políticas, e influencias o injerencias extranjeras. Se examina también la influencia de las políticas prohibicionistas existentes en el ámbito internacional, la suscripción de tratados sobre la fiscalización de drogas hasta llegar a la suscripción de la Convención de Viena, instrumento más especializado.

Son estudiadas también las atribuciones que se le han ido confiriendo –basados en las categorías de seguridad nacional, además del resguardo de la salud pú-

Víctor Hugo Carvente Contreras

blica— a otros organismos gubernamentales, que han intervenido o intervienen actualmente en esta tarea, tales como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, principalmente, orientados “al control de la oferta, en su modo operativo-reactivo”. Finalmente, se analiza la supresión de la función sustantiva “erradicación de cultivos ilícitos” de la PGR y su traslado a la Secretarías de Defensa Nacional.

Este trabajo contribuye a identificar las diversas transformaciones de los órganos antinarcoóticos, sus posibles motivaciones y la tendencia de estas reformas. Su contribución deja abierto una serie de aspectos para desarrollar otras líneas de investigación.

José R. Castelazo
Presidente

INTRODUCCIÓN.

Los intentos por comprender nuestro entorno y la dinámica humana, es un intento por entender micro-universos que consideramos fundamentales para asumarnos a nosotros mismos. La verdad que se busca liberar, libera nuestras intenciones, nuestros ataderos intelectuales. ¿Qué me convence?

Dentro de las motivaciones para realizar este trabajo subyace el interés por asuntos que nos resultan enigmáticos, fuera de la luz, provocativos e indispensables para saciar el ánimo y vanidad que gozaría ser poseedor del conocimiento no común, no universal. El ámbito de la ilegalidad es turbio, inherente al hombre. El estudio del poder, de sus relaciones, de los actores que lo conforman, es sumamente atrayente, nos sitúa en un mar de especulaciones que sólo pueden aminorarse a través del entretejido intelectual. Estudiar las relaciones de poder involucra, a veces, no estar en la vanguardia de las mismas; al ocaso de las decisiones de un cúmulo de personas capaces de determinar e interpretar el pulso de la situación política. Desglosar un fenómeno ilegal que debe su existencia y futuro a los puentes que tienda con el poder político es académicamente ambicioso y exhaustivo.

Sobre las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, por ejemplo, es poco lo que se conoce sobre sus estructuras, sus modos de operación, su entramado de relaciones político-económicas, y en sí, sobre todo. Baste decir que, su configuración se genera en el imaginario colectivo, perfeccionándose en el terreno de lo fantástico, y pocas veces argumentándose en el académico. Las organizaciones delictivas son más reconocidas por sus efectos diseminados en redes económicas, sociales y políticas, que por su propia naturaleza. Dada su condición “ilegal” es difícil reconocerlo como un objeto de estudio cuantificable, orgánico; pero, sin duda, se asume como real y efectivo.

El incipiente sustento científico que explica la dinámica de las estructuras delictivas pareciera que no puede contrarrestar a la ficción, la novela policiaca, y toda producción literaria que mezcla lo fantástico con mínimos elementos comprobables. La imaginación surte el campo que la ignorancia provee. Y es que, la ilegalidad no como cantidad, sino como cualidad, se convierte en tema seductor, tanto para el novelista como para el investigador. Bajo la premisa de

Victor Hugo Carvente Contreras

que este último no debiese saciar el vacío de evidencia con la ficción. Pese a esto, lo cierto es que la actividad ilegal prevalece y es fuente para creaciones literarias y para investigaciones académicas, como es el caso del presente trabajo.

Este estudio nace de la administración pública, sobre la historia de ésta en cuanto al combate al narcotráfico. Las instituciones y las estructuras gubernamentales son el resultado de una concepción sobre lo que es idóneo para administrar las relaciones del hombre. Las instituciones como valores se reproducen, sólo varían las formas de los órganos que los ejecutan. El factor de cambio que las redimensione o las suprima se encuentra aletargado por la misma inercia de resistencia a la variación; sin embargo, esto no significa que sean permanentes, porque los valores que alguna vez las erigieron, pueden o no ser compartidos en la actualidad; es apelar a que el pensamiento humano y sus concepciones morales, religiosas, éticas, también sean permanentes. El hombre según su tiempo, según su proceso.

Se parte del hecho de que toda investigación científica social es insuficiente. Esta no es la excepción. Peca de suma insuficiencia, y si acaso, busca ser un preámbulo, una mirada histórica, una recopilación de datos, un trabajo que anteriormente se encontraba disperso, y que ahora unifica algunas fuentes escritas sobre un proceso de reconfiguración gubernamental.

Los apuros que se corren al emprender este tipo investigación es perderse en lo sublime de la especulación que puede ser un confort irrenunciable para el que disfruta de hilar hechos, circunstancias y demás eventualidades que lo satisfagan en su búsqueda de la verdad. Por eso, es indispensable ratificar el ímpetu de exploración, bajo los principios de objetividad y parcialidad, evitando hundirse en la soberbia científica, o peor aún, en la mezquindad de lo procedimental, del “trámite académico”.

Si para el que escribe no le es posible saciar ni las más mínimas inquietudes o expectativas académicas a través de la investigación, es preferible no iniciar este proceso. La búsqueda del imperio de la verdad absoluta y el juicio aprobatorio, resultan secundarios. La verdad es para quien la busca y para quien la necesita. La investigación y la ciencia como obra del hombre, se sujeta a los estándares que éste imponga, así que el carácter de verdadero no lo atribuye la investigación, sino la aprobación y la concordancia del criterio

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

del hombre. Pareciera que, se alza como verdadero algo que descifran solo aquellos que coinciden en lo mismo. Asimismo, si la investigación sólo se ciñe a los parámetros de aprobación, es estéril, pues no provoca futuras indagaciones y silencia el instinto exploratorio.

Lo señalado como verdades irrefutables son difícilmente nuevas preguntas. Derribar nuestros dogmas, nuestros paradigmas, resuelven que las verdades dejaron de serlo, para constituirse en un nuevo campo de disertación y de análisis. Da la impresión que, en el ámbito de las ciencias sociales, la imposición de nuevos dogmas científicos considerase ser nuestro principal objetivo. La convivencia de múltiples verdades no resulta satisfactoria; el imperio de alguna es indispensable para marcar una directriz del pensamiento. Ante esto, la ciencia de la administración pública debe mucha responsabilidad, y en general, resulta obligado para las ciencias sociales explicar un fenómeno que ha quedado paulatinamente a la zozobra de la producción literaria; sin menosprecio a las aportaciones de excelencia que fungieron como directrices para esta investigación. Ante la especulación; la administración pública. Pero, ¿acaso el estudio de la administración pública nos brinda la metodología para estudiar a un agente no estatal? O bien, preguntarse si el método de estudio de las estructuras organizacionales formales puede extenderse a las estructuras del crimen organizado. Seguramente, sí; dado que, toda organización guarda principios fundamentales. La delincuencia organizada no pertenece a una realidad alterna, es tal gracias a que tiene una estructura definida, y convive con sistemas legales para subsistir. Su diferencia radica en encontrarse marginada por el Estado de Derecho. Indagar lo anterior es un campo de investigación indispensable para desarrollar líneas de estudio sobre la materia.

En el caso de que sea posible estudiar el andamio de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, habría que delimitar la investigación a una sola estructura, debido a que existen diversas con comportamientos particulares. Es decir, el narcotráfico es el género; mientras que, la organización de Sinaloa –por ejemplo–, es la especie. Investigar una sola estructura es viable y pedagógico, llevándolo a un estudio de caso para generar parámetros que permitan comprender la lógica de modelos delictivos. Sin embargo, es fácilmente notable que esto es una labor casi imposible, no sólo por la complejidad de redes que se involucran, sino porque adentrarse a la organización implica una tarea de campo inviable, con alta probabilidad de que la información recabada sea imprecisa y poco explicativa de la dinámica

Victor Hugo Carvente Contreras

interna. Bajo la premisa de que no conviene a un órgano ilegal ser reconocido en su modo de ordenación y operación. Por ello, en la arista gubernamental, el carácter de esta información debe ser estratégico, al ocaso de la luz pública. Ante las deducidas restricciones de arriba, se optó por estudiar las estructuras que contrarrestan a las delincuenciales. Es decir, las limitaciones para el estudio de las reestructuraciones de los grupos del crimen organizado redefinieron el objetivo de la investigación. Se prefirió estudiar la estructura de seguridad gubernamental, de la cual si se gozan varios elementos comprobables, entre ellos, el respaldo de los ordenamientos jurídicos; y aproximarla a una estructura específica, la Procuraduría General de la República.

Naturalmente, la investigación no podría fincarse en la sola descripción de la estructura actual, el análisis necesita de referentes; de lo contrario, sólo sería una descripción parcial. Los referentes son la misma instancia en diversas etapas. Resultó que el carácter científico, o al menos oficioso de investigación, era hacer una revisión histórica sobre la evolución de los órganos internos de la Procuraduría que han pretendido aminorar el tráfico de drogas.

Sin embargo, comprender el fenómeno del tráfico de drogas en México a través del recorrido de las reestructuraciones de la PGR, tendería hacia la insuficiencia y sería parcial. ¿Por qué? Porque no sólo la Procuraduría ha sido la institución protagónica en dicha labor. También lo han sido otras que se alzan como primordiales, pero carentes del referente facultativo, la Secretaría de la Defensa Nacional es el más claro ejemplo. Si estudiáramos, en conjunto, a todas las instancias que han aportado o que se han redimensionado en la citada lucha, tal vez podríamos acercarnos a conocer la dinámica del crimen organizado, bajo la suposición de que la estructura gubernamental se encuentra a la vanguardia del fenómeno delictivo.

Como principio rector, esta investigación no debe, ni tiene que compartir la visión institucional. Es esencialmente analítica regida por el principio de la imparcialidad. La propuesta es a favor del mínimo conocimiento, y no al de una estrategia infalible contra el narcotráfico. Los poseedores del ímpetu de investigación como élite intelectual que alberga la Universidad. Élite forjada gracias a la creación sin sujeciones.

Para iniciar esta investigación era preciso contar con conocimientos básicos en la materia; ya que, de no ser así, se corría el riesgo de que en afán de desarrollar

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

algún tema de investigación, todo esto se convierta en un descubrimiento, debido a la ignorancia del interesado. Es por ello que la hipótesis de esta investigación está fundada en la revisión previa de la trayectoria histórica del narcotráfico en México, del entramado gubernamental, y del régimen prohibicionista.

¿Cuál es la explicación de la reestructuración de los órganos de combate al tráfico de drogas dentro de la Procuraduría General de la República? De acuerdo al Mtro. Manuel Quijano Torres, estudioso de la Administración Pública, señala que la reestructuración administrativa es un proceso que se debe a la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia y congruencia en el objetivo institucional que le acomete a la instancia gubernamental. Precisamente, esos principios se someterán a revisión en la trayectoria de este trabajo.

Resulta imposible compilar los indicadores en cuanto a logros antinarcóticos, ya que se encuentran dispersos en diversas fichas memoriales, aunado a que no son homólogos en parámetros de medición, y en suma, inexistentes. Estos indicadores servirían para medir la eficiencia y eficacia de la institución en la materia. Y bajo el supuesto de que existieran, fueran homólogos y estuvieran concentrados en una sola fuente, ¿cómo se podría hallar al indicador o indicadores que urgieron, alertaron o instaron hacia la reestructuración del órgano antinarcóticos? Sencillamente, no es factible su recolección. Además de que, las cifras recolectadas, en cuanto a disminución de la oferta, no tienen un parámetro de referencia que posibilite la objetividad de la medición. Un contraste pues. Por ejemplo, ¿cómo saber si el número de hectáreas asperjadas son la cantidad idónea?

La refutación más estimable a lo anterior es que, entre mayor cantidad de hectáreas fumigadas, más horas de vuelo, más herbicida utilizado: mayor efectividad. Pero esto sólo lo concluiríamos si conociéramos la cifra total de hectáreas cultivadas. Porque, podría dar el caso de que aumentase la fumigación, pero, a su par, también las hectáreas. Denotando una proporción directa. Si el crecimiento es correspondiente, el indicador es constante, sin muestra de avance. He ahí la importancia de conocer el parámetro de confrontación. La lógica de mayor gasto ha permeado en casi todas las administraciones de gobierno como el indicador de mayor eficiencia.

A sabiendas de las deficiencias anteriores, que son limitantes para estudiar íntegramente las reestructuraciones administrativas, es como surge la

Victor Hugo Carvente Contreras

hipótesis central de esta investigación: La reestructuración de funciones y órganos de combate al tráfico de drogas en la Procuraduría General de la República responde a tensiones políticas, más que a indicadores de eficiencia, eficacia y congruencia.

Este trabajo no cuenta con una hipótesis que cause el inicio de una investigación. La motivación es conocer el proceso histórico de las reestructuraciones administrativas de los órganos de combate al narcotráfico. Ese es el verdadero propósito. No todos los trabajos de investigación nacen de la problematización o de especulaciones que requieran ser comprobadas. Por el contrario, este es un estudio exploratorio; mínimo pero necesario. Conjeturar, en este caso, debe ser una fase posterior al reconocimiento de los elementos esenciales del objeto de investigación.

El trabajo se enfoca en la descripción de cada una de las alteraciones sufridas en las funciones del órgano interno antinarcóticos, por consiguiente en las transformaciones de los órganos. La función antecede al órgano que hace tangible su actuar según facultades y atribuciones, por eso es indispensable virar al marco reglamentario creador.

La metodología empleada para esta investigación se circunscribe al método deductivo; el estudio de lo general a lo particular. Empezar desde una óptica amplia para resolver dudas que se presentasen al indagar en lo específico. Primero la concepción del Estado como garante de seguridad y justicia, después la concepción de conductas indeseables, seguida de su incorporación a un marco jurídico que lo sancione, posteriormente el diseño de instituciones que hagan posible ello, y el ejercicio de las instituciones a través de estructuras orgánicas. Todo sigue una consecuencia lógica. Es por ello que el preámbulo del trabajo es el estudio del Estado desde la arista que conviene, como poder coactivo. Después, reconocer el andamiaje jurídico que antecede a la estructura gubernamental, para focalizarse en las instituciones involucradas en el combate al tráfico de drogas desde la arista de la oferta. Separarlas y distinguir a la PGR como facultada y sustantiva, y con ello, realizar una compilación histórica sobre ésta, en función de las transformaciones de sus órganos. A partir de este punto, se podrá deducir qué circunstancias o elementos planeados deciden la reorganización de las mismas. En seguida, a través del análisis de las estructuras orgánicas, una tras otra, se identifica qué funciones persisten y cuáles no; ubicando la tendencia de las reformas administrativas. Determinar cuál es la tendencia de las reestructuraciones.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

¿Cómo se lleva a cabo la revisión de las estructuras orgánicas? A través de la revisión de los ordenamientos jurídicos administrativos, tanto de Leyes Orgánicas, Reglamentos y de Manuales de organización, fundamentalmente. Es como damos cuenta de la inequívoca radiografía de las innovaciones u omisiones organizacionales.

En el supuesto de que son las eventualidades las detonantes de tensiones políticas que orillan a la reestructuración, es preciso buscar la información que lo corrobore, sin que sea alineada de tal forma que coincida intencionalmente. La recolección es imparcial, no se selecciona aquella que favorezca a la hipótesis propuesta. Reconociendo que el momento y la motivación política es una larga y exhaustiva investigación que nunca será totalmente descifrada; ya que, la estructura orgánica consolidada es una síntesis de eficiencia administrativa, de ajustes financieros, de coyunturas, y demás factores que pueden redimensionar al sistema político. Por ejemplo, uno de los factores para reconocer la intencionalidad de la innovación es la recopilación de declaraciones de los actores protagónicos de la escena política, pero no garantiza que sea la motivación verdadera del reajuste. Las declaraciones que se dan ante los medios de comunicación son confesiones públicas que no expresan siempre la auténtica evidencia del que las pronuncia. Si la declaración es congruente con otras fuentes de análisis, cabe la posibilidad de ser verdadera; pero, si existen diversas explicaciones para un mismo hecho, la declaración pública es probablemente un disimulo de la realidad. Las declaraciones justifican, amortiguan, desdeñan o enaltecen el reajuste organizacional, dependiendo de la posición política del emisor. En fin, sólo nos brinda mayores elementos de discernimiento.

Las motivaciones políticas se ciñen al paradigma interno gubernamental mexicano, aunque, continuamente, hay luces sobre la injerencia de Estados Unidos. Analizar las influencias extranjeras en la reconfiguración gubernamental nacional es otro tema que da continuidad a esta investigación. Ahora bien, cómo se estructura este trabajo:

El primer capítulo es obligado. El Estado moderno caracterizado por un orden coercitivo y aparato gubernamental estable. No dista de ser una revisión histórica del modelo eurocéntrico sobre las versiones que fundan al Estado moderno. Las explicaciones son proclamadas por nuestros teóricos fundamentales de la ciencia política. Por otra parte, para reflexionar sobre

Víctor Hugo Carvente Contreras

el Estado Mexicano contemporáneo es obligado repasar la cimentación del Presidencialismo y de su preeminencia en materia de seguridad y defensa. Su revisión despeja diversas dudas que, al día de hoy, aún inquietan. En menor medida, también se releen las facultades correspondientes del Congreso y el Senado. La consumación de este capítulo refiere a la matriz de estudio de la investigación propia, la Administración Pública y su tipo en México junto con la Procuraduría General de la República, instancia medular y objeto de nuestro estudio. De principio, se reflexiona sobre la cualidad de la Procuraduría como órgano independiente y se cuestiona su pertenencia a la Administración Pública.

El segundo capítulo, en tanto, abarca sobre la construcción del régimen jurídico de las drogas y la delincuencia organizada. Refiere al proceso de edificación del andamiaje prohibicionista promovido por Estados Unidos. El régimen prohibicionista es la concepción primaria para la construcción de instituciones que sancionan la conducta indeseable. Éstas, como juicios de valor, son inherentes a su naturaleza, y pueden ser penadas; imposibles de eliminarse, se administran. La actividad ilegal puede no permanecer en este estatus, basta que al paso del tiempo cambie su condición y tenga que administrarse desde el ámbito legal.

El primer régimen a examinar es el internacional, puesto que éste influye en la configuración del nacional. En este capítulo se da reseña del inicio de las asambleas y políticas prohibicionistas surgidas a inicios del siglo pasado en el ágora internacional, y de la suscripción de México a éstas. Pasada la segunda mitad de siglo, se erigen los tratados internacionales sobre la fiscalización de drogas, ya más rígidos y especializados: la Convención Única de 1961 que es la antesala de la Convención de Viena de 1988.

De igual forma que en el ámbito internacional de fiscalización; en México, la salud es el bien jurídico protegido, así que se explica la connotación que infiere tal categoría. Después, se despliega la dimensión sanitaria de las drogas que concierne a la Ley General de Salud, y la Dimensión Penal circunscrita en el Código Penal Federal. De ambas legislaciones se muestran los más significativos antecedentes que configuran al modelo actual.

El negocio del tráfico de drogas es detentado por grupos de la delincuencia organizada. Por ello, es indispensable referirnos al ordenamiento legal que

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

sanciona a estos grupos estructurados. En el ámbito internacional, hay que remitirnos a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; mientras que, en el orden nacional a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la síntesis de varios intentos legislativos por regular en la materia.

El capítulo tercero inicia con una somera recapitulación sobre las categorías de seguridad nacional, interna y pública. Después enuncia a las organizaciones gubernamentales de seguridad que han intervenido en el combate al narcotráfico, en diferentes épocas y según el frente que buscan contrarrestar. Por ejemplo, en su momento, fue la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección Federal de Seguridad, la instancia con mandos extralegales para investigar delitos federales; la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido pionera en la disminución de la oferta de droga y, al paso del tiempo, ha perfeccionado su estancia en otras aristas, como en la intercepción de droga, generación de inteligencia y desmantelamiento de bandas organizadas; la Secretaría de Marina, opacada por la anterior, también ha contribuido en la disminución de la oferta, en labores de patrulla marítima, y recientemente se le ha cedido el espacio para liderar operativos antidrogas. Mientras que, la Secretaría de Seguridad Pública –ya extinta-, busca aminorar la supremacía de la PGR a partir de la tutela de la Policía Federal Preventiva, en calidad de auxiliar del Ministerio Público para la investigación de delitos federales.

La pertinencia de estas instancias como objeto de análisis, se debe a su intrínseca relación con la PGR, en función de que han suplantado algunas competencias preeminentes de esta institución en la merma al narcotráfico, o coadyuvado en el desarrollo de éstas.

La estructura de seguridad gubernamental, en su quehacer antinarcóticos, ha estado enfocada al control de la oferta, en su modo operativo-reactivo. Esto no implica que sea el único ángulo dentro de una estrategia integral de contienda contra las drogas; también existen las primordiales plataformas sanitaria y preventiva de la demanda, que resguardan dependencias como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, respectivamente. Otras instancias tienen un papel preponderante, y cada una funge un papel en la contribución del objetivo. Desde el inicio de la campaña contra las drogas, al inicio de la segunda mitad del siglo pasado, se ha considerado al fenómeno de las drogas desde una óptica multisectorial, y se ha institucionalizado este

Víctor Hugo Carvente Contreras

enfoque en planes como el Programa Nacional para el Control de Drogas, derribado en el Calderonato.

Pasamos de la generalidad del entramado gubernamental a un ámbito más minucioso. El cuarto capítulo versa sobre la evolución de las estructuras antinarcóticas basada en el análisis de dos ámbitos: el jurídico-administrativo, y la causante política. Es la médula de este trabajo. Para indagar sobre el primer ámbito es indispensable evaluar el ordenamiento legal que demarca la pauta formal histórica de la supresión y nacimiento de un órgano administrativo; una radiografía sobre la recomposición organizacional basada en la revisión de Leyes y Reglamentos. A través de la comparación daremos cuenta sobre los cambios cualitativos y cuantitativos de la estructura. El segundo ámbito de análisis es más sugestivo por tratar de descifrar las motivaciones políticas que dictaminaron la reingeniería de estructuras.

Por último, el quinto capítulo, analiza el proceso de supresión de la función “erradicación de cultivos ilícitos” dentro de la estructura orgánica de la PGR, y consigo la desaparición de la Dirección General de Erradicación. Un área neurálgica en la actividad permanente de disminución de la oferta. La función no desaparece del esquema antidroga, sólo se traslada a la Secretaría de la Defensa Nacional. La transferencia de la función implicó también el traspaso de los recursos con los que operaba la PGR. Este traspaso provoca un análisis para conocer la efectividad de la SDN frente a su nueva labor. Si bien, como antes se mencionó, es complicado medir la efectividad real por desconocer el monto total de la cantidad de droga sembrada, si es posible realizar la comparación en función de los logros obtenidos por cada una de las Instituciones.

Finaliza la investigación y se brindan conclusiones, con el ánimo de que los interesados en cubrir estos temas nutran con mayores fuentes y provoquen el análisis histórico sobre este proceso fundamental del sistema político mexicano.

Capítulo I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 Estado.

El término “Estado” reúne apreciaciones divergentes sobre su génesis y evolución; diversas disciplinas coinciden en que su nacimiento se sitúa en el punto de transición de la comunidad primitiva hacia la comunidad civilizada. Uno de los enfoques con mayor arraigo que distingue este proceso de conversión es el económico, el cual lo asume como custodio de la propiedad privada, signo inherente de la civilización.¹ No obstante, puede estudiarse como teoría, como la reflexión de un proceso, o determinarlo por sus elementos que conforman su organización, según su tiempo y sociedad.

A diferencia de las teorías del nacimiento del Estado, el “Estado Moderno” congrega puntos de vista afines. El pensador alemán Max Weber, lo interpreta así: “(...) definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación servicios, y del monopolio legítimo de la fuerza”,² El escritor político Norberto Bobbio, en tanto, identifica los enfoques históricos que han abordado al Estado, distinguiéndolos entre sociológico y jurídico. Concibe el triunfo de la perspectiva sociológica sobre la jurídica; puesto que, la teoría jurídica clásica reduce al Estado como sólo un ordenamiento jurídico. Hans Kelsen, jurista, el principal tutor de esta idea, argumenta la unilateralidad legal del Estado:

El Estado es orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan acciones del hombre, o la idea los individuos ciñen su comportamiento (...) El doble concepto del Estado es lógicamente imposible, entre otras razones porque no puede haber más de un concepto para un mismo objeto. Sólo hay un concepto jurídico del Estado: El Estado como orden jurídico centralizado.³

¹ En Occidente, sus transiciones -según Michael Foucault- parten del Estado de Justicia surgido en un contexto de territorialidad feudal; después, el Estado Administrativo creado en una territorialidad de índole fronteriza, correspondiente a una sociedad de reglamentos; y finalmente, el Estado de Gobierno, que vuelca su interés hacia la población extendida en un territorio, conjugada con el “saber económico” y sujeta a los mecanismos de seguridad.

² Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p.91.

³ Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estad*, México, UNAM, 1995, p. 225.

Víctor Hugo Carvente Contreras

La parcialidad del concepto no reproduce la complejidad del Estado: refutación que asumió la doctrina sociológica. Esta misma, incorpora la teoría jurídica, y considera que el ordenamiento jurídico sólo es un elemento constitutivo, mas no el Estado en sí. A tal fin, el también jurista George Jellinek, y el sociólogo Max Weber, optan por considerar al Estado de una forma integral, como un ente social, asumiendo que su conformación se debe a diversas causas históricas y objetivas. Bobbio, en referencia al pensamiento de Weber, menciona: “(...) son los grupos políticos que a su vez se vuelven estados (en el sentido de “Estado moderno”) cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio del uso de la fuerza en un determinado territorio”.⁴ Dicha interpretación identifica al Estado como un producto de los grupos que conforman la sociedad; situando a los grupos políticos como intérpretes del mismo. Las teorías sociológicas han desplazado a las teorías reduccionistas-jurídicas.

El concepto que se propone es de corte sociológico. El Dr. José Agustín Basave lo compila así: “La organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un conjunto de funcionarios y definido y garantizado por un orden jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común”.⁵ La definición desglosa sus cuatro elementos constitutivos, determinando a dos como sustantivos.⁶

Los fines primarios del Estado es garantizar la paz y la defensa, se erige con la responsabilidad de hacer prevalecer el orden a través del uso legítimo de la fuerza. Encuentra su justificación porque el individuo cede al Estado la

⁴ Bobbio, Norberto, op.cit., p. 74.

⁵ Basave, Fernández del Valle. *Teoría del Estado Fundamentos de Filosofía Política*. México: Trillas, 2003, pp. 102-103.

⁶ 1) Un grupo social establemente asentado e un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa; institución monárquica (Austria, Hungría y Yugoslavia), grupos nacionales (España y Francia), federaciones económicas o de defensa militar (Alemania y Estados Unidos), etcétera.
2) Un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental (constitución) que contiene el equilibrio y los principios del orden, y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios.
3) Un poder jurídico, autónomo y centralizado y territorialmente determinado. El poder se define como independiente hacia el exterior y como irresistible al interior. Es centralizado porque emana de un sólo centro claramente definido a quien se refiere la unidad jurídica y de donde parte la actuación escalonada de los funcionarios.
4) El orden y el poder que lo garantiza tienden a realizar el bien común público. Si el hombre es un ser esencialmente moral, también tendrá ese carácter las sociedades en las que participa.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

potestad de gobernarlo a fin de garantizar la paz, inclusive con el uso de la fuerza. “Como el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, (...) así como hacer cualquier cosa que considere necesaria, ya sea por anticipado para conservar la paz y la seguridad”. La anterior es una versión en la gama de teorías contractualistas que identifican un pacto suscrito por los hombres y el Estado. Thomas Hobbes, John Locke y Jacques Rousseau, se erigen como máximos exponentes, cada uno con óptica disímil, pero común al fin; el primero lo relata con suma claridad:

Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferís a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denominará ESTADO, en latín CIVETAS. (...) Porque en virtud de esa autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de confinar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero (...).⁷

Sea la explicación simplista o natural para referir a un acuerdo, o la versión para habilitar la dominación, es cierto que prevalece el uso de la fuerza como garante del Estado. Pero ésta se bifurca; Bobi distingue el uso lícito del ilícito, sugiriendo al Estado como el auténtico depositario de este medio:

Se llama fuerza a la violencia, también física, que es usada por quien está autorizado a emplearla gracias a un sistema normativo que distingue con base en reglas eficaces, el uso lícito y el uso ilícito de los que influyen sufrimiento y también, en casos extremos, la muerte: la muerte cuando es producida por un asesinato es un hecho violento, cuando es generado por el verdugo es acto de fuerza.⁸

En otra arista, partiendo de su concepción limitativa, Hans Kelsen imputa el adjetivo “político” al Estado cuando éste tiene el monopolio de la fuerza. Supone un corolario lógico dado por un precepto que alude a otro: Estado-orden coercitivo-derecho.

En el hecho de que es un orden coercitivo. El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo; el uso de la fuerza (...) El Estado

⁷ Hobbes, Thomas. *El Estado: Fragmento de Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE, 1997, p.7.

⁸ Bobbio, Norberto, op.cit., p.115.

Víctor Hugo Carvente Contreras

es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho.⁹

La jerarquía de objetivos del Estado depende según el tipo y las transformaciones de la sociedad que rige, así como del régimen económico correspondiente. El Estado pudiese estudiarse como un proceso histórico que alude a la construcción de ciudadanía. Es decir, comprender al Estado en función de sus residentes y de su grado de pertenencia política y social. Por ejemplo, en el Estado de Gobierno, hay sub-etapas, de las cuales se desprenden varias en función de la población. Tales como la imaginación de derechos, la lucha por su conquista, el reconocimiento estatal, su incorporación en un marco jurídico o en la Constitución de un país. Para después, diseñar las instituciones que hagan posible el desarrollo de esos derechos, garantías y obligaciones de los ciudadanos. Y finalmente, la administración de las Instituciones que permitan el ejercicio de lo consagrado.

Existen fines que ha compartido el Estado a lo largo de su existencia, como es el de preservar la seguridad y justicia de sus circunscritos, y la salvaguarda del territorio que detenta. La retribución de sus potestades para ser gobernado no es lo único, también debe entregar sus contribuciones para formar los recursos públicos. Las atribuciones del Estado son los medios para alcanzar los fines que tiene encomendados; los comunes son:

- a) De mando, de policía o de coacción, para la permanencia y protección del Estado; de la seguridad, salubridad y orden público. Reconocido como “Estado gendarme”.
- b) Potestades para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Capacidad para instituir servicios públicos.
- d) Atribuciones para injerir en diversas esferas de la vida social, ya sea en la economía, cultura y asistencia, según el proceso de evolución de la vida colectiva. Flexibilidad para intervenir en el ámbito que sea necesario.¹⁰

El bien común se manifiesta como ideal, como justificante de su existencia, y como un proceso histórico que identifica a la población con prerrogativas hacia su prosperidad. Como un ser vivo, la permanencia y su reproducción son sus objetivos.

⁹ *Ibíd.*, p. 226.

¹⁰ Apuntes del Dr. Roberto Rives, académico de la FCPyS-UNAM.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

1.2 Gobierno.

Gracias al desglose de la definición de Estado adoptada por este estudio, es sencillo identificar los tres elementos que integran al Estado generalmente aceptados: Pueblo, Territorio y Gobierno.¹¹ De la misma forma que el Estado refiere a una serie de acepciones que son ligadas acorde al campo de estudio que lo aborde; el término “gobierno” tampoco logra constituir un concepto uniforme. Estado y Gobierno suelen tergiversarse en significado; sin embargo, se asume que el segundo se postula como elemento del primero. El Estado se ha presumido como permanente, y el Gobierno como cambiante, con la exclusiva de administrar las Instituciones del primero.

El estudioso del Gobierno, Robert MacIver, define al mismo como: “(...) gobierno político; a esa organización centralizada que mantiene el orden en una comunidad, ya sea esta grande o pequeña”.¹² Según este autor, el gobierno político surge cuando la reglamentación social es tutelada por un organismo emanado de la misma sociedad. El elemento sustantivo del gobierno político es, pues, el orden, el cual es presidido por el Derecho. Argumentando que el orden es una manifestación nata de la sociedad, la misma sociedad tiende a crear mecanismos para regularse. Así, el “orden” una característica inherente de la sociedad; el gobierno como grupo social, también lo es. “El gobierno es un fenómeno que emerge en el interior de la vida social, que es inherente a la naturaleza del orden social”.¹³ El orden prevalece en cualquier estructura social, sea ésta formal o informal. Es el mismo hombre quien sanciona límites a su actuar y a sus relaciones con los demás.

Michel Foucault en su obra *“La Gubernamentalidad”* recopila la definición de Gobierno dada por el humanista, *Guillaume de la Perriere*: “Gobierno es

¹¹ Atinadamente, el Dr. Basave antepone el término de “nación” al de “pueblo”, argumentando que éste último no demarca un sentido de cohesión, y aún más, pareciera denominar a la “masa social” sin distinguirla de elementos característicos sociológicos, circunstancia que el primer término sí clarifica. Sin embargo, se reconoce también que, no siempre la nación constituye un sólo Estado, debido a la multiculturalidad que puede registrarse en un Estado, dando consigo la impresión de la coexistencia de varias naciones en un territorio formalmente delimitado bajo un orden jurídico único. O, como también señala el catedrático: “naciones fragmentadas en diversos Estados”.

El concepto de territorio tiene una relación directa con el concepto de “pueblo” (no estrictamente con el de nación). Esto debido a que, el espacio geográfico adquiere la connotación de territorio, cuando éste es habitado por el hombre, de no serlo así, sólo se asumiría una porción de tierra”. Construyendo aún más el término, el Dr. Basave, asume que el territorio sólo es concebible con la condición de que el pueblo se encuentre bajo un orden jurídico-político.

¹² MacIver, Robert, *Teoría del Gobierno*. Madrid, 1966.

¹³ Ibid.

Victor Hugo Carvente Contreras

la recta disposición de las cosas y de su cuidado para conducir las a un fin conveniente”.¹⁴ Foucault considera que “cosas” refiere tanto al hombre, como a los medios que dispone para lograr fines específicos. Dicho de otro modo, el gobierno actúa sobre la diversa gama de cosas que hay que gobernar, cosas que dispone el hombre. Gobernar no sólo es a los hombres, lo es a las cosas también.¹⁵ Por consiguiente, le incumbe la relación que se rijan entre estos dos porque determina un fin específico.

Por tanto las cosas de las que debe ocuparse el gobierno son los hombres, pero en sus relaciones, ligazones, imbricaciones con esas otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, ciertamente con sus fronteras, sus ciudades, su clima, su seguridad, su fertilidad, son los hombres en sus relaciones con los usos, las costumbres, los modos de hacer o pensar, etc., y finalmente los hombres en sus relaciones también con otras cosas tales como los incidentes o desgracias del tipo de la carestía, la epidemia, la muerte, etc.¹⁶

Gobernar ha modificado su significado en la línea del tiempo. Decir que se gobierna a las personas, sí; pero es incompleto. Se gobierna a las personas y su relación intrínseca con su entorno. Las cosas también determinan a los hombres, porque si la tendencia del hombre es a multiplicarse, las cosas o recursos a reducirse. Es orquestar la armonía entre todos los factores, a favor de lo que los hombres consideran relevante.¹⁷

El bien común según el gobernante también está determinado por lo que entiende que es el bien común para el pueblo.¹⁸ Aunque pareciera que nos encarnamos en un debate sin fin alguno. ¿Qué es el bien común para la autoridad? ¿Qué es el bien común para los gobernados? Analizarlo será infructuoso, pero en ello se fundamentan las políticas e instituciones, el peso de las nociones transforman todo. No analizar lo primario y sí lo terciario nos hunde en mayores problemáticas, al no saber el porqué de nuestra realidad.¹⁹

¹⁴ Foucault, Michel. *Espacios de Poder: La Gubernamentalidad*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta. p.15.

¹⁵ Foucault hace alusión a la metáfora del navío, en la que gobernar un navío, no sólo es gobernar a los marineros; sino también a la nave, se gobierna considerando las adversidades del viento y tempestades, a fin de que el navío llegue al destino. Así, gobernar el navío, significa atender cada elemento que atañe a los marineros con las cosas de la nave, y disponer de éstas de manera inteligente para llegar al muelle.

¹⁶ *Ibid.*, p.16.

¹⁷ Gobernar también tiene fines máximos, para unos la guerra, el expansionismo; para otros, apenas mitigar los problemas sustantivos, como la pobreza. Fines exógenos y endógenos.

¹⁸ También se deduce qué es el bienestar. El bien común es parcial.

¹⁹ El hombre de hoy es resultado de un proceso, o sencillamente las condiciones los instauran como tal, espontáneo al fin, con una historia, no se comprende como un resultado; sino como sí y ya.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Perpetuar el régimen, según el gobernante, es el objetivo, porque es éste mismo el que le cedió el poder, y garantizará su estancia. Es perpetuar la maquinaria dadivosa. El bien común no puede asomarse como único, definitivamente habrá quien no salga favorecido; es asumir el desequilibrio y que no éste raye en márgenes insostenibles.

La ley crea y se recrea para alcanzar ciertos fines. Restringe cuando es necesario, pero se renueva cuando ya no lo es. Permite y delimita. Apoya en la creación de tácticas para gobernar, y genera un ámbito de certidumbre para no dar explicaciones, sólo se acata. No importa si es se califica como retrógrada o progresista, sirve para un fin. Los fines no son perpetuos porque la dinámica del hombre tampoco lo es, es por ello que muchas de las discusiones legislativas se fundamentan en cómo deberíamos de ser, partiendo de cómo somos, y por qué no somos como queremos. La ley cimienta pero no perfecciona.

El fin del gobierno está en las cosas que dirige, en buscar la perfección, en la intensificación de los procesos que dirige, y en los instrumentos de gobierno que en vez de leyes serán tácticas multiformes. En la perspectiva del gobierno, la ley no es ciertamente un instrumento central (...) no es a través de la ley como se pueden alcanzar los fines del gobierno.²⁰

No es el “bien común” el objetivo del gobierno; más bien el objetivo es encontrar un fin adecuado para cada una de las demandas sociales: cada hombre en relación con cada cosa entraña fines distintos. El objetivo del gobierno, podría decirse, es administrar y actuar ante la diversidad de fines que surgen de la población. Así, el Gobierno procura estrategias para accionar; la Ley es un parámetro, pero no dicta la dinámica para gobernar. La esencia consiste en redimensionar las estrategias, asumiendo el cambio de las relaciones del hombre con las cosas.

1.2.1 Tipología de Gobierno.

La sociedad política como organización de la vida colectiva se estandariza como característica permanente; variable es la versión de su existencia por los signos que la describen. En cada período del hombre en la historia del gobierno existen exponentes dedicados a la descripción de su entorno gubernamental, y de otros que recogen esas versiones, las analizan, interpretan y reproducen. El proceso de reflexión supone un estado de incertidumbre por cambiar su

²⁰ Foucault., op.cit., p.18.

Víctor Hugo Carvente Contreras

realidad. Realizar un análisis histórico sobre las apreciaciones de las múltiples reflexiones, historicidad, o de sus exponentes es tema de un compendio interminable.

Analizar cómo se organiza el gobierno, es a partir de categorías basadas según similitudes y diferencias, todas en función del tiempo y de la cultura que las erige. Deducir cuál es la correcta o errónea, es analizar al hombre también por su tiempo y cultura; por tal, siempre habrá argumentos para justificarlas o refutarlas. Por ejemplo, en un criterio simple, Aristóteles basaba la clasificación según quién o quienes ejercían el poder, y de éstos quién lo hacía bien o mal; monarquía *versus* tiranía, aristocracia *versus* oligarquía, democracia *versus* oclocracia. De este diseño siempre habrá bondades o malicias de sus derivaciones, ya sea del monárquico, republicano, democrático, dictatorial, aristocrático, plutocrático; todo sea en función del esquema de valores que dicta el hombre.

Siguiendo a Norberto Bobbio, las formas de gobierno tienen dos aspectos: el descriptivo y el prescriptivo. El primero refiere a una clasificación de la constitución política de cada Estado, tratando de aglutinar todos los elementos que le dotan de personalidad. El aspecto prescriptivo es una fase consecuente para manifestar una preferencia sobre alguna. Este uso axiológico, de la distinción entre lo bueno y malo, no es suficiente, además existe una jerarquización entre las formas del mismo grupo. Una estratificación infinita derivada de un ciclo de comparación; ya que, cómo puede saberse qué es bueno o malo, si no es a través del ejercicio de la comparación que surge de la aspiración a transformarse.

La meditación al ideal recrea escenarios opuestos a la realidad. De este proceso, según Bobbio, se pueden recrear modelos óptimos basados en la idealización histórica, y que de ella emanen facsímiles; o síntesis de diversos modelos basados en un sistema de depuración de vicios y conservador de virtudes, argumentando que los mejores gobiernos suelen ser los mixtos, como constituciones que presentan estas fusiones, porque conjugan una serie de principios detectados a partir de los desperfectos de las formas originales; o la fase elaborada del imaginario que recrea modelos utópicos para conformar modelos que se le aproximen.

En el Renacimiento, el Estado Moderno venido por la pugna entre los mandos civil y religioso, o sea el Príncipe y el Papa; el soberano se adjudica las

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

facultades, ejecutiva, legislativa y judicial, declarando “El Estado soy yo, el poder me viene de Dios”, y devienen en la monarquía absoluta, fundada en el derecho divino. Posteriormente, resultado de las revoluciones francesa y norteamericana, a finales del siglo XVIII, que originan a la Constitución Política de Estados Unidos y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se conforma la organización del Estado basado en la supeditación de todos al Derecho. Estado de Derecho basado en el irrestricto sistema de contrapesos.²¹ Diversos pensadores concibieron la “División de Poderes”, pero es a Montesquieu a través de su obra “Del espíritu de las Leyes” (*De l'esprit des lois*), a quien se le ataíne el argumento virtuoso de este balance. Se apunta a esta forma la correcta coordinación y el equilibrio entre órganos de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con el objetivo de evitar el abuso de poder, el balance de los mismos contribuye a la regulación de uno con el otro, mediante la observancia, el control y la supervisión mutua.

En la época contemporánea, la subordinación del Estado al Derecho, el Imperio de la Ley, la oposición al Estado absoluto y totalitario, y el control jurídico del Estado: son máximas que describen al Estado de Derecho. Son cuatro las prerrogativas fundamentales para su existencia: imperio de la ley, división de Poderes; legalidad de la administración; derechos y libertades fundamentales.²²

En lo respectivo al primer elemento, se considera que la Ley como expresión de la voluntad general, debe ser creada por el “órgano popular representativo”, ya sea, asamblea o parlamento. Si la Ley no responde a la voluntad general, y sí a la voluntad individual, no hay condición para su consagración. La importancia de la División de Poderes para constituir al Estado de Derecho radica en la dinámica de contrapesos creada por oposición a la concentración de poder en un sólo órgano. El Poder Legislativo mantiene la primicia del proceso, al generar las leyes; el Ejecutivo y judicial, en la aplicación y observancia de las mismas, respectivamente. La legalidad de la Administración anuncia que la actuación de ésta sea conforme a las delimitaciones que la Ley señala, por consiguiente, hay infracciones a quien sobrepase u omita la Ley. A contrapelo, el sistema administrativo “vicioso” es el que reconoce inmunidad ante la Ley, una desviación y uso arbitrario del poder.

²¹ Basado en las reflexiones del Dr. Roberto Rives.

²² Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad democrática*. Madrid: Taurus. 1985, pp. 31-35.

Victor Hugo Carvente Contreras

En el Estado de Derecho, a diferencia de lo que ocurría en el antiguo régimen absolutista, la actuación de la Administración está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos contencioso-administrativos atribuidos a favor del particular contra posibles infracciones legales de la Administración.²³ La preservación de los Derechos y Libertades fundamentales es, en sí mismo, el objetivo del Estado de Derecho. Las formas de contrapesos y los métodos restrictivos del poder, se orientan al no ejercicio abusivo del mismo. La salvaguarda de los derechos y libertades del hombre es génesis y fin.

Ahora bien, en el Estado contemporáneo se establecieron como predominantes dos formas de gobierno, el presidencial y el parlamentarismo, en función de la preeminencia del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Su distinción ha sido sustentada por diversos autores. Por ejemplo, *Paul Marie Gaudemet* caracteriza al presidencial porque: el presidente concentra las actividades ejecutivas, alzándose como jefe de Estado y de gobierno; los jefes de los departamentos ministeriales dependen exclusivamente de la autoridad presidencial, denominándolos secretarios y no ministros; el principio de separación de Poderes es riguroso; el presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, pero no tiene capacidad para disolverlo.

Mientras que, en el sistema parlamentario: los miembros del gabinete presidencial son, a la vez, miembros del parlamento; el gabinete se integra por dirigentes del partido mayoritario; existen dos figuras, el jefe de Estado y el de gobierno, el primero asume funciones de representación y protocolarias, el segundo de conducción del gobierno y administración; existe una supremacía en el gabinete denominada “primer ministro”; entre el parlamento y el gobierno hay un control mutuo de exigencia.²⁴

1.3 Estado Mexicano.

En el caso de México, en lo que concierne al Poder Ejecutivo, éste se orienta a la función gubernativo-administrativa, gestiona los servicios de carácter público, y se simboliza con el supremo magistrado, el Presidente. La función

²³ *Ibíd.*

²⁴ “El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá –salvo situaciones extraordinarias–, que se disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón”. Véase: Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Primera edición, 2007, p. 41.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

atiende dinámicas cambiantes, por consiguiente es flexible; la rigidez impediría el desahogo oportuno de la demanda social.²⁵ Así pues, el Poder Ejecutivo concentra dos actividades, las de gobierno y las de administración: “Las primeras se refieren a las facultades de dirección política del Estado y de reglamentación, en tanto que las segundas a la aplicación o ejecución de lo ordenado”.²⁶ Se ha identificado a la función administrativa como el gobierno mismo, no obstante, el gobierno es la suma de todos los órganos gubernamentales. El Poder Legislativo, se ilustra con la Asamblea bicameral, radica en la creación, promulgación y publicación de reglas o leyes a favor de la comunidad. “La función legislativa procede por vía de reglas generales preestablecidas, promulgadas y publicadas, para que todos los ciudadanos puedan conocerlas. Trátese de normas generales y permanentes cuyo destinario es la comunidad”.²⁷ En tanto, el Poder Judicial es el encargado de administrar la justicia y dar resolución a conflictos, así como ser garante de la observancia del régimen jurídico.

Concretamente, la Constitución Política Mexicana dispone en su artículo 40 la forma de organización política del Estado Mexicano, la cual se estatuye como “República Representativa, Democrática y Federal”.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Se consagra como una República debido a que la Jefatura del Estado no es vitalicia; al contrario, el titular del Poder Ejecutivo es renovado cada seis años, y su nombramiento está sujeto a un proceso electoral.²⁸ Adquiere la connotación de Representativa porque el poder de gobernar se encomienda a delegados elegidos por medio del voto popular. En lo tocante a Democrática, resulta ambiguo definir que se supone por tal, pero, lo generalmente aceptado es: “la radicación del poder en el pueblo”, así como, el derecho del ciudadano para votar y ser votado, sistema de partidos con diversidad ideológica,

²⁵ Esta flexibilidad se encierra en un marco jurídico que, en cierto momento, podría restarle operatividad, para devolver este margen de acción se han creado “funciones discrecionales”. Véase: Gabino Fraga. Derecho Administrativo, op. cit., p.100.

²⁶ Moreno, Rodríguez Rodrigo. “La Administración Pública Federal en México” Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 50. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=714>

²⁷ Basave, op. cit., p.118.

²⁸ Maquiavelo distingue a la República por ser contraria a la Monarquía: la oposición al poder vitalicio.

pluralidad y tolerancia social, entre otras características y bondades que día a día se le atribuyen.²⁹ En lo tocante a Federal,³⁰ se encarna en la unión de 31 Estados y un Distrito Federal. Confluyen dos órdenes jurídicos supeditados a la Carta Magna: Federal y Estatal. A su vez, la Federación y los Estados poseen ámbitos de competencia. Lo que no está facultado a la Federación, le es concedido a los Estados. Tal y como lo expresa el artículo 124, junto con el 41 constitucional.³¹ La división de Poderes está consagrada por el artículo 49 de la misma: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. El Poder Ejecutivo se encarga de aplicar lo que determinan las leyes, y en función de éstas, gobernar.³²

1.3.1 Presidencialismo.

La naturaleza del Estado Mexicano contemporáneo no puede ser entendida sin el análisis del “Presidencialismo”. Las características nacionales son las fundamentales que encarna el régimen presidencial: el presidente es elegido por el pueblo y no por el Legislativo; cuenta con secretarios, tales son nombrados y removidos por decisión unilateral del Ejecutivo; los secretarios no son responsables ante el Legislativo; el Presidente, y no pueden ser miembros del Congreso; el Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tenga la mayoría del Congreso.³³

²⁹ El artículo tercero, inciso a de la Carta Fundamental, así dispone: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;”

³⁰ El Estado Federal a diferencia del Estado unitario o la Confederación, debe su formación a un proceso de reunión de estados o provincias que ceden una parte de su autonomía para consolidar la unidad federal. Se caracteriza por estatuir una Constitución, órganos centrales y la presencia de gobiernos locales, estos últimos inciden en la voluntad del Estado Federal. Precisando, la Confederación “es una liga permanente de Estados soberanos unidos por un pacto o contrato que tiende a su defensa y beneficio. En rigor, la confederación no es un Estado, sino una asociación internacional de Estados. Cada uno conserva su soberanía, sus leyes, sus tribunales, sus funcionarios propios.” El Estado Unitario, en tanto, se identifica por un sólo centro de poder político, los Poderes gubernamentales irradian en todo el territorio. Esto es, sólo hay un Poder Ejecutivo; Legislativo y Judicial. Entre los casos tradicionales se nota a Gran Bretaña y Japón.

³¹ El artículo 42 y 43 de la Constitución, establecen los elementos que abarcan el territorio nacional, y las entidades que integran la Federación, respectivamente. El artículo 44 atiende al Distrito Federal: sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Tena Ramírez habla sobre el recelo de las palabras en alusión a que “Estados Unidos Mexicanos” tiene meramente una connotación Federal.

³² El Poder Legislativo se fracciona en dos Cámaras: Diputados y Senadores. Son 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional los que conforman la Cámara de diputados, misma que se renueva cada tres años. La Cámara de Senadores se compone por 128 senadores de mayoría relativa que se encargan de representar a los Estados, la Cámara se remozca cada 6 años. El Poder Judicial cuida de la correcta aplicación de las Leyes, y se ocupa de la resolución de conflictos. En México, la iniciativa y formación de Leyes está conferida a: el Presidente de la República; Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y; a las legislaturas de los Estados.

³³ La enunciación está basada en: Carpizo. op.cit., p.13.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

La conformación del Presidencialismo en México se remonta a las discusiones surgidas en el proyecto de Constitución de 1824, en ella se anteponía la prevalencia del Poder Ejecutivo unipersonal ante la posible instauración de un órgano colegiado. El Ejecutivo unipersonal encarnaba la sospecha de instaurar la tiranía; en tanto, el colegiado argumentaba la reunión de “luces”, la afluencia de ideas. Vale la pena evocar una exposición en contra del depositario único, señalada por el entonces diputado Juan Rodríguez:

La libertad pelagra bajo el gobierno de un sólo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de la fuerza armada... Qué mejor estará el Poder Ejecutivo desde un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria.³⁴

Ese cuerpo moral no daba destellos de abolir prácticas exentas de las ambiciones de poder y rivalidades políticas. Por ejemplo, en el caso de la Constitución de 1824, en la que se erigían las figuras de Presidente y Vicepresidente, siendo éste último el acreedor a la segunda cantidad de votos en la elección, era, naturalmente, el adversario del Presidente; esta situación trajo consigo que el Vicepresidente fraguara en contra de su “jefe”. Estaba claro para 1836 que el ejercicio del Ejecutivo estaría frustrado si se consideraba integrar a los elementos de una camarilla opositora. Sin embargo, en 1857 retornaban los vicios que parecían superados. Se estatuye que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia podría suplir al Presidente de la República, en condiciones especiales. Situación que dio origen a rencillas de poder históricas, como la suscitada Juárez *versus* Comonfort.

La Constitución de 1917 consagraba las figuras de Presidente Interino, Presidente Sustituto y Presidente Provisional. Estas representaciones procuraban alejar las disputas de poder que se habían gestado en tiempos anteriores. Aunque, las pretensiones políticas y el fantasma de la reelección cobraban presencia de nuevo. Es con Obregón cuando esta práctica buscaba reavivarse, modificando en 1927 la Constitución, y abriendo la brecha para no reelegirse en el período inmediato, pero sí en póstumos. Su muerte trajo consigo el dominio de otro caudillo que hizo valer su poder a través de los

³⁴ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: Crónicas del acta constitutiva de la Federación. Cámara de Diputados, México, 1974, p. 104. Apud Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La Administración Pública Federal en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p.108.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez; el Maximato de Plutarco Elías Calles. Este período indica la gestación del que habría de ser el Partido semioficial del Estado Mexicano: Partido Nacional Revolucionario, transitando hacia el Partido de la Revolución Mexicana, hasta llegar al Partido Revolucionario Institucional, de nuestros días.

El presidencialismo emanado del partido semioficial de Estado, es el que ocupa de estudio al destacado jurista, Jorge Carpizo, en su obra el “*Presidencialismo Mexicano*”. En tal, se señalan los factores que marcaron el arquetipo del Ejecutivo Mexicano, entre puntos destacables:³⁵

- a) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que con la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tiene son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- b) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.³⁶
- c) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.
- d) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- e) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- f) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.³⁷

Mismo autor menciona que además de las facultades expresas por la Ley Suprema, existen las facultades “metaconstitucionales”, que consisten en manifestaciones implícitas del poder presidencial para injerir en la política nacional. Esto es, preponderancias que no están conferidas por la Constitución, pero existen de facto y son vitales para la dirección de la política interior,

³⁵ Pero cabe decir, que el autor considera éstas condiciones que forjaron el presidencialismo mexicano a lo largo de 70 años. Esto es, bajo el mandato del Partido Revolucionario Institucional. En el año 2000, surge la alternancia partidista, trayendo consigo al Partido Acción Nacional al poder. Entonces, cabría hacer un estudio sobre cómo se trastocó el presidencialismo mexicano, y cuáles fueron las condiciones que siguen prevaleciendo. Pero el elemento psicológico de poder que entraña Presidente, se asegura, sigue prevaleciendo.

³⁶ Véase: Garduño Valero. *El Ejército mexicano, entre la guerra y la política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, pp., 218-228.

³⁷ Carpizo, op. cit., p. 24

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

entre otras que demarcan la supremacía del Ejecutivo dentro del partido.³⁸ En este contexto de potestades metaconstitucionales se erigen estructuras que, a su vez, también tienen funciones que circundan fuera del marco legal. No obstante, centrémonos, por ahora, en las legales. Debido a que nuestro estudio se concentra en un tema inherente a la seguridad y que acomete a las Fuerzas de la Defensa Nacional, es preciso definir un marco relativo a ello.

1.3.1.1 Facultades del Presidente en materia de seguridad y defensa.

En el Estado Mexicano, el Presidente es *Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas*. Pero, se acentúa que: no forma parte de las Fuerzas Armadas, no es militar, no ha tenido formación militar, no se enrola a la milicia, no está sujeto a cortes marciales, no se rige bajo el Derecho Militar, y mucho menos a su disciplina. El Presidente en calidad de civil tiene la potestad de movilizar a las Fuerzas Armadas y, en caso de emergencia, es quien dispone de la información estratégica para resolver con prontitud. Para efectos de este estudio, se analizarán las facultades que otorga la Carta Magna al Presidente en materia de defensa y seguridad.

Suspensión de Garantías, a saber:

La suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que a favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público; ábrase así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin meter violación.³⁹

El Presidente es el único autorizado para solicitar esta prerrogativa, esto con fin de atender alguna situación que requiera atención urgente. Se prescinde de un elemento que resulta adjetivo para la satisfacción de un fin fundamental para el Estado mismo; por ejemplo, la preservación de la seguridad interior. Así versa el artículo constitucional referente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría

³⁸ Las más destacables son la designación del sucesor presidencial, y la nominación-remoción de gobernadores.

³⁹ Tena, op.cit., p.220.

Victor Hugo Carvente Contreras

General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Esta disposición nace formalmente cuando la Constitución de 1857 otorgaba al Presidente la facultad de suspender las garantías constitucionales en situaciones extremas, siempre y cuando el Congreso lo haya autorizado. Tales situaciones pueden ser: invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública, o el motivo impreciso que se somete al criterio del gobernante “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”. El antecedente del precepto se localiza en las Bases Orgánicas de 1843, definiendo un distinto depositario. Carpizo relata:

Como vimos, el antecedente histórico de este sistema se encuentra en las bases orgánicas de 1843, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades en casos de invasión extranjera o sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de 1857 fue más amplio, ya que se refería a suspender las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegurara la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debía ser hecha por el Ejecutivo previa autorización del Congreso.⁴⁰

Categoricamente, el Congreso no puede declarar la suspensión de garantías, no puede actuar unilateralmente, necesita previa solicitud del Presidente para autorizar tal contexto extraordinario.

Declaración de Guerra: El artículo 89 frac. VIII, manifiesta la facultad del Presidente para “Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión”. Esta disposición pareciera duplicarse en órganos facultados; conforme a lo estipulado en la frac. XII del 73 Constitucional, el Congreso posee la prerrogativa. Sin embargo, las partes divergen en cuestión de receptores. La Declaración de Guerra que realiza

⁴⁰ Carpizo, op.cit., p. 363.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

el Congreso se estatuye como Ley, y por consiguiente, sólo tiene validez en el país y está dirigida a los mexicanos; mientras que, la Declaración de Guerra que realiza el Presidente es para hacer saber a los países beligerantes y neutrales la decisión de México. El Presidente como responsable ante el exterior, y el Congreso en lo interior. Tena Ramírez, sintetiza magníficamente: “La declaración de guerra del Congreso es, pues, una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del Presidente, es esa misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras”.⁴¹

Ahora bien, ¿por qué el Presidente es el factor crucial en la Declaración de Guerra? Debido a que la iniciativa sólo puede proceder del Ejecutivo; el Congreso no puede actuar igualmente, sólo puede certificar los términos que otorga el facultado. Al parecer, el Presidente y el Congreso tienen sus restricciones en la materia, pero, según expresa Carpizo, el Presidente puede aumentar su preeminencia en este caso:

¿Qué acontece si el presidente declara la guerra sin el supuesto de la aprobación del Congreso? Desde el punto de vista constitucional la declaración no sería válida, pero desde el marco internacional sí y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de voluntad del Congreso.⁴²

Es la situación anterior donde se deja entrever el “pulso político” del Presidente para actuar ante la emergencia, asumiendo con responsabilidad la encomienda. Siendo el Presidente el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en él recae la dirección de las mismas. En caso de guerra, es el Ejecutivo quien retiene todas las facultades al respecto, el Congreso pasa a segundo término.

Coincidiendo con el jurista de la UNAM, “en caso de guerra, los poderes y responsabilidades del Presidente alcanzan su punto más alto.” Es fundamental, no olvidar que la preeminencia del Presidente se debe a escenarios no típicos, de clara incertidumbre política que ponen en entredicho la supervivencia del mismo Estado. De no ser así, en tiempos de paz, la situación sencillamente retorna hacia el contrapeso legislativo, a favor del respeto de las garantías individuales y la estabilidad nacional. El ineludible vínculo que guarda el

⁴¹ Tena, op.cit., p. 364.

⁴² Carpizo, op.cit., p.122.

Victor Hugo Carvente Contreras

Congreso y el Ejecutivo en la materia nos remite a la precaución para evitar el uso arbitrario de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente.⁴³

Envío de tropas al exterior: El Presidente tiene la facultad para enviar tropas nacionales al extranjero, siempre y cuando, cuente con la ratificación del Senado. A excepción de la declaración de guerra, en la que el Ejecutivo puede prescindir del Congreso según lo demande la situación. El envío de tropas no es una decisión que deba tomarse con premura. Los efectos que puede atraer esta decisión deben ser valorados por ambos poderes, bien señala Carpizo al respecto:

¿Puede el presidente enviar tropas al exterior sin la autorización del congreso? Interpretada correctamente la ley fundamental, no puede, porque entonces estaría efectuando, sin tomar en cuenta al Congreso, una decisión que puede traer consigo la guerra (...)⁴⁴

El envío de tropas no es un movimiento acorde con la plataforma doctrinaria de la política exterior del Estado Mexicano. Aun, cuando su intervención sea con fines de mantenimiento de paz. La decisión desmesurada pone en riesgo a las Fuerzas Armadas, y al Estado Mexicano. Pero, además, caducaría el trayecto histórico de México en relación con temas beligerantes.

Preservación de la seguridad interior: La Ley Fundamental consagra la facultad y obligación del Presidente para garantizar la seguridad interior. Al respecto, así dispone el artículo 89, frac.VI:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁴⁵

Siguiendo las aseveraciones del Gral. Alfonso Corona del Rosal, sustenta que en 1814 se sitúa la reminiscencia histórica sobre el origen del porqué el Presidente es el operador absoluto de las Fuerzas Armadas. De acuerdo al fragmento siguiente se excluye al Congreso para aprestar de las Armas Nacionales:

⁴³ Por lo tanto, para efectos de este estudio, “emergencia” será interpretado como un acto inminente de agresión externa, situación que valga la defensa y el uso de las Fuerzas Armadas.

⁴⁴ Carpizo, op.cit., p.122.

⁴⁵ Cf. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Ese Congreso reunido en Apatzingán dictó una constitución que no entró en vigor en nuestro territorio por las circunstancias bélicas existentes. En ese ordenamiento se dispuso que el gobierno para asegurar la tranquilidad interior y promover la defensa exterior tenía facultades para organizar los ejércitos y milicias nacionales y distribuir y mover la fuerza armada, sin necesidad de avisar al Congreso, a quién daría noticia en tiempo oportuno.⁴⁶

Y agrega que, en 1824 se había estatuido formalmente el poder del Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas:

Años después en 1824 se dictó la Constitución aprobada el 24 de octubre del citado año de 1824; disponía en su Título IV, Sección Cuarta: que el Presidente tenía diversas facultades en relación con las fuerzas armadas y en forma importante en su fracción X a: “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”⁴⁷

A su vez, Jorge Carpizo recapitula, en síntesis, el debate emanado del ilustre constituyente de 1823. Se destaca el recelo hacia el Presidente en la posibilidad de que pudiera emplear a los garantes de la seguridad según su juicio y sin ningún poder que lo impidiera:

Esta facultad se discutió especialmente en el constituyente de 1824; de esa discusión, destaquemos sólo que Rejón propuso que, para el uso de la fuerza armada en lo interior, el Ejecutivo contará con la aprobación del congreso. Portugal apoyó a Rejón, argumentando que si no interviene el congreso, el presidente podría oprimir a los estados cuando quisiese, y si esta facultad la ejerciese a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota.⁴⁸

Más tarde, la Constitución de 1857 reafirmó las intenciones que se habían gestado en la Constitución anterior. Como se puede notar:

Con el triunfo del Plan de Ayutla se pudo dictar otra Constitución, muy importante por el momento y los problemas que tenía nuestra Patria aprobada en el años de 1857, en esa Constitución, en su Sección Segunda facultó al Presidente de la República a disponer de la fuerza permanente de mar y tierra para seguridad

⁴⁶ Corona del Rosal, Alfonso. *La guerra, el imperialismo, el ejército mexicano*. México: Ed. Grijalbo. 1988. p. 246.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Carpizo, op.cit., pp. 126-127.

Victor Hugo Carvente Contreras

interior y defensa exterior de la federación y disponer de la guardia nacional para los mismos objetos.

De acuerdo a las fracciones citadas, desde 1814 hasta la Constitución vigente de 1917, no se esclarece qué encubre la seguridad interior. No hay un manifiesto claro sobre cuáles situaciones deben considerarse excepcionales o ameritan la intervención de la milicia. Prevalece la inexistencia de una definición. La misma Constitución resulta ambigua para fijar los límites de su actuación, o las condiciones que atenten en su contra. En resumidas cuentas, se emplea el término de acuerdo a los “juicios” que la autoridad considera pertinente. En un intento por reducir este concepto, Jorge Carpizo sustenta: “Existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligra, el presidente puede hacer uso de esta facultad”.⁴⁹ El jurista sabe que hay una condición innegable ante la actuación de las Fuerzas Armadas, repara así: “La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos”.⁵⁰ Más adelante se ahondará un poco en ello.

1.3.2 Facultades del Congreso y Senado en materia de seguridad y defensa.

Carpizo, con una anotación histórica, refiere al primer proyecto de Constitución estadounidense la primicia de instituir al Congreso para declarar la guerra. *Madison and Gerry*: se concentrara el poder de declararla en el Congreso, dejándose en manos del Ejecutivo la facultad para poder rechazar los ataques súbitos.⁵¹ La Constitución mexicana, en su artículo 73, frac XII, encomienda al Congreso la facultad de emitirla en función de los datos que le presente el Ejecutivo. O sea, el autorizado es el Congreso, pero el único para presentar la iniciativa es el Presidente.

Es el Congreso la autoridad para “expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra”, y además, la tarea sustantiva en la materia es lo dispuesto en la frac. XIV del 73: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.” De la misma forma, tiene

⁴⁹ Carpizo, op.cit., p.127.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid., p.121.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

la facultad, aunque no la ha ejercido,⁵² para reglamentar lo referente a la Guardia Nacional.⁵³ “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.” Además de las facultades citadas, se erige otra sustantiva de reciente creación, demarcada en la frac. XXIX-M de éste: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.⁵⁴

Las facultades del Senado relativas a la seguridad y defensa se contemplan como actos de refrendo frente a las disposiciones del Presidente. El Jefe de Estado designa tanto al Procurador General de la República, como a los jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El Senado se ocupa de ratificar sus nombramientos, como es señalado en la frac. II del artículo 76 de la Carta Magna. También, en las fracciones III y IV, el Senado se encarga de aprobar al Presidente el manejo de tropas nacionales y de la Guardia Nacional.

1.4 Administración Pública.

La Administración Pública se contiene en el Poder Ejecutivo, pero consigo encarna al Estado. El Catedrático de la Universidad de México, Dr. Omar Guerrero, argumenta:

No hay mejor guía para entender a la administración pública que saber que ella es inherente al Estado (...) Ciertamente no todo Estado es administración pública, pero sí toda administración pública es Estado (...) Se trata, según la ciencia de la

⁵² El artículo 5º de la Ley de Servicio Militar estipula la edad de 45 años para prestar servicio en la Guardia Nacional; mientras que, el artículo 6º reafirma esta condición, en caso de guerra internacional y dependiendo de las condiciones físicas del prestador.

⁵³ Para comprender mejor la naturaleza distinta del Ejército y la Guardia Nacional; se cita la descripción precisa que realiza Tena Ramírez al respecto: “Infiérase de todo lo dicho que el ejército es una institución federal, en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva dos Poderes federales, como son el Legislativo y el Ejecutivo de la Unión, y es una institución permanente y profesional, sometida a una reglamentación rigurosa; mientras que guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y en la cual la Federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar, por medio del Presidente Con aprobación del Senado; no es institución profesional ni tampoco permanente.” Tena, op. cit., p.367.

⁵⁴ En la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de noviembre de 2001, el diputado priísta Omar Fayad Meneses presentó una iniciativa de reforma constitucional, su propósito consistió en que se otorgara al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de seguridad nacional y al titular del Ejecutivo federal para preservarla. Dichos cambios, según su propuesta, serían incorporados en las fracciones XXVIII del artículo 73 y VI del artículo 89 de la ley suprema <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/cl/cl10.htm>

Víctor Hugo Carvente Contreras

administración, de la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas internas del Estado.⁵⁵

El Estado se plasma en un conjunto de Instituciones políticas que se encargan de dar resolución a las diversas demandas que emanan de la sociedad.⁵⁶ Se ha inscrito que su función más importante es la administrativa, expresada en el Poder Ejecutivo. En el Estado de tipo Federal, no sólo existe una administración, sino varias que se descomponen acorde al ámbito de gobierno, entiéndase: Federal, Estatal y Municipal.

Mismo autor señala que, el Estado moderno realiza cinco funciones elementales: Servicio exterior; Defensa de la Soberanía; Hacienda; Justicia; De lo interior.⁵⁷ La primera función incumbe a la personalidad que transmite el Estado frente a otros, apuntase su autonomía y soberanía. La custodia de la defensa exterior y la capacidad para hacer valer la soberanía estatal, defendiéndola ante una violación externa corresponde a las Fuerzas Armadas. El Estado para garantizar su operatividad y asegurar su permanencia necesita allegarse de recursos materiales y financieros, ahí recae la función hacendaria. Debido a que la actividad social del hombre puede devenir en conflicto, el Estado se erige como conciliador y represor del mismo, lo convierte en comisionado de la justicia. Éstas son las cualidades para distinguir y asegurar la permanencia de un Estado como un ente total. La función “De lo interior” pertenece a “ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual”. La administración interna, se alcanza cuando las funciones básicas anteriores están garantizadas, y es posible generar un proyecto de Estado orientado al bienestar social.

El Dr. Guerrero compila las clasificaciones de la administración interna que en su momento expuso el pionero de esta materia, Lorenz Von Stein: administración de la vida económica; administración de la vida social y administración de la vida personal.⁵⁸ Objetivamente, la administración interna, también, reconoce los males inherentes del hombre y la sociedad; dado que

⁵⁵ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p.34.

⁵⁶ En el marco de teoría de sistemas: las demandas suponen “inputs” y las respuestas “outputs”.

⁵⁷ Guerrero, op.cit.

⁵⁸ La primera incluye: ganadería, agricultura, industria, transportes; la segunda toca: la seguridad y prevención sociales, así como el trabajo y la asistencia pública; mientras que, la tercera concierne a la educación, la salubridad, la cultura y la libertad de prensa, entre otras. Guerrero., op.cit., p. 63.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

es imposible anularlos, se opta por administrarlos, y para ello crea instancias para su atención.

Por lo tanto, la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolo sujetos de su actividad. Esto explica por qué, no pudiéndose abolir la criminalidad o la indigencia, el Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos.⁵⁹

En México, la función administrativa se desarrolla en aquiescencia de un orden jurídico, significa que ningún órgano del Estado puede tomar alguna decisión sin que la Ley lo disponga.⁶⁰ El Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria, aunque no se expresa formalmente se admite que existe tal cuando en el 89 constitucional sentencia: “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.⁶¹ La ejecución de Leyes implica la creación de Reglamento. El cual es de mayor flexibilidad porque puede moldearse según los administradores y las circunstancias lo ameriten, a diferencia del proceso de reforma de una Ley que presume la expresión de la voluntad nacional. El reglamento se subordina a la Ley, pero en esencia, las dos fuentes de derecho administrativo obedecen a razones distintas.

Hay dos principios que determinan diferencias entre la Ley y el Reglamento. El primero es que la Ley no puede ser modificada por un reglamento, ya que la primera tiene autoridad sobre la segunda. El segundo es la existencia de materias en las cuales sólo la Ley puede regular, absteniéndose el Reglamento de ello, como el caso de las garantías individuales. La facultad reglamentaria depende de la “espontaneidad del Ejecutivo” y de él depende el momento de su uso. A excepción de que la Ley fije que la ejecución de alguno de sus preceptos deba someterse a reglamentos, y que en la misma Ley se determine que el Ejecutivo deba crear un reglamento general para la misma.⁶²

⁵⁹ Ibid. p.64.

⁶⁰ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 44ª. Ed., Porrúa, México, 2005. p 99.

⁶¹ Así que, se descarta la teoría de que el Poder Legislativo delega esta facultad al Ejecutivo. Históricamente, la Carta Fundamental así lo ha concedido.

⁶² Los reglamentos se expiden de las Leyes ordinarias; no así, en Leyes referentes a derechos fundamentales y libertades públicas. A excepción del artículo 21 constitucional, en el que se prevé la existencia de reglamentos gubernativos y de policía, en relación a las infracciones de éstos.

Víctor Hugo Carvente Contreras

En cuanto a la organización de la Administración Pública Federal, la Carta Suprema en el artículo 90 señala:

(...) será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que abrogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. El propósito de la otrora nueva LOAPF era clarificar las facultades de las diversas entidades administrativas, y consigo, impedir la duplicación de funciones.⁶³ Aunque, la delimitación de funciones no siempre conlleva a la reducción de la Administración Pública, de hecho este nuevo ordenamiento no indujo hacia un esquema de austeridad organizacional.⁶⁴

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública⁶⁵ dispone en su artículo 26, la presencia de 16 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Desaparece la Secretaría de Seguridad Pública y transfiere sus atribuciones a la Secretaría de Gobernación; se elimina la Secretaría de la Función Pública, y se distribuirán sus atribuciones en distintas dependencias hasta que se determine su sucesor; suple la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a la de Reforma Agraria.⁶⁶ La estructura orgánica de cada Secretaría se puede sintetizar en un esquema general, de la siguiente forma;⁶⁷ Secretario; Subsecretarios; Oficial Mayor; Contralor Interno; Coordinadores Generales; Directores Generales; Subdirectores Generales; Directores de

⁶³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª. Ed., Porrúa, México, 2005. p. 185

⁶⁴ Un caso reciente, que se notará más adelante, es el desprendimiento de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, para la conformación de la Secretaría de Seguridad Pública. Esta medida se tradujo en la creación exorbitante de plazas administrativas.

⁶⁵ LOAP, reforma: DOF 02-01-2013.

⁶⁶ Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo.

⁶⁷ LOPGR, artículo 14.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Área; Subdirectores; Jefes de Departamento; Subjefes de Departamento; Jefes de Oficina; Subjefes de Oficina; Jefes de Sección; Jefes de Mesa. Sin ser Secretaría, ésta ordenación es sumamente similar a la que posee la Procuraduría General de la República, tema del siguiente apartado.

1.5 Procuraduría General de la República.

1.5.1 Orígenes.

La denominación “Ministerio Público” nace en el seno de la monarquía francesa del siglo XIV. Originalmente, las figuras Procurador y Abogado del rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe (*pour la défense des intérêts du Prince et de l'État*) pero, al paso del tiempo, se convirtieron en representantes del Estado con propósito de asegurar la sanción del delito en nombre del interés social. La revolución francesa genera que dichas funciones sean ejercidas por dos figuras “comisarios del rey” y “acusadores públicos”. Es hasta el 15 de septiembre de 1880 cuando en la Legislación Mexicana se introduce el término “Ministerio Público” en el Código de Procedimientos Penales, antes de utilizar la expresión francesa se empleaban los vocablos *fiscal* y *promotor fiscal*, que valdrían como su equivalente, considerados como defensores de los intereses patrimoniales del Estado.

Históricamente, tres modelos han tenido influencia en la configuración contemporánea de este órgano estatal: Ministerio Público, patente de Francia; *Attorney General*, propio de Inglaterra, también desarrollado en Estados Unidos; *Prokuratura*, original de los países socialistas. No se hará un recuento sobre el cómo y porqué de su formación. Cada uno nace con singularidades y conforma otras al paso del tiempo. Tienen la característica de estar adscritos al Poder Ejecutivo, a diferencia de la usanza hispánica que situaba a los fiscales y promotores fiscales en el organismo de los tribunales judiciales. En México, el modelo nacional tuvo influencias de los dos primeros. Para distinguir las características de los tipos de “Ministerio” que mediaron en el diseño del nacional, es preciso hacer un bosquejo sobre sus rasgos:

- a) Ministerio Público francés: Una de sus características fundamentales la expresan sus integrantes que fungen como funcionarios administrativos y magistrados judiciales. Después de la revolución francesa, en 1808 y en 1810 se crean el *Código de Instrucción Criminal* y la *Ley de*

Organización Judicial,⁶⁸ respectivamente. Consigo se dispuso que la institución dependiera del Ministerio de Justicia por medio del procurador general ante la Corte de Casación. Esto es, la subordinación del Ministerio Público al Ministerio de Justicia; la dependencia jerárquica al Poder Ejecutivo. Las actividades que realiza el Ministerio Público francés son calificadas como discordantes. Por un lado, es protector de la ley; y por otro, es autoridad administrativa, al ser representante del gobierno. Los integrantes del Ministerio Público están subordinados a las obligaciones que demarque el Ministerio de Justicia. De no obedecer tales, son acreedores a sanciones, aun en su actuar como funcionarios judiciales. Esto llevaría a especular que la sujeción jerárquica denotaría total parcialidad de la Ley. En Francia, sin embargo, el 23 de diciembre de 1958 se dispuso que los integrantes del Ministerio Público cuando intervienen en procesos judiciales no estén sujetos a la jerarquía administrativa.

- b) *Attorney General*: Este esquema surgió en Inglaterra en 1277. Su misión era representar los intereses de la Corona y, a la vez, ser Consejero de gobierno. Nombrado por el rey, se desempeñó como consultor en materia de negocios, asuntos jurídicos y, en menor medida, el ejercicio de la acción penal por delitos tributarios. Se auxiliaba del *Solicitor General*, miembro del gabinete, y por el *Director of Public Prosecutions*, encargado de ejercer la acción penal, auxiliados por abogados nombrados por el ministro de justicia, *Lord Chancellor*. Se exporta este modelo a Estados Unidos. La Ley de Organización Judicial de 1789 disponía, en consonancia con el modelo inglés, que el *Attorney General* fungiera como consejero legal del gobierno federal. Para 1792 se integra al gabinete. La importancia del *Attorney General* creció gradualmente hasta ser la cabeza del Departamento de Justicia, auxiliado por *General Assistants* y *Solicitor General*, éste último en calidad de procurador judicial. Actualmente, el Departamento de Justicia estadounidense es presidido por *the Attorney General*, superior del *Deputy Attorney General* y del *Associate Attorney General*. Este Departamento mantiene una compleja organización,⁶⁹ y entre sus tareas de mayor preeminencia es el asesoramiento jurídico y la representación del gobierno ante los tribunales judiciales. El *Attorney General* es nombrado por el Presidente, autorizado por el Senado, y puede ser

⁶⁸ Registrada el 20 de abril de 1810.

⁶⁹ <http://www.justice.gov/ag/>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

removido por el jefe del Ejecutivo. Características que también prevalecen en México.

Las funciones del Ministerio Público pueden catalogarse como judiciales y administrativas. Las segundas denotan y auspician un mayor vínculo con el Poder Ejecutivo. Las funciones son: consejero jurídico de las autoridades gubernamentales; ocuparse en la defensa de los intereses patrimoniales de la administración; y la defensa de la legalidad.⁷⁰ El destacado jurista Héctor Fix Zamudio, comenta al respecto:

Toda esta categoría de atribuciones, es decir, las de consejero jurídico, las de defensa de los intereses patrimoniales del Estado y aquellos relativos a la tutela de la legalidad, no pueden considerarse como las anteriores, de carácter judicial, sino que por el contrario pueden ubicarse en el amplio campo de las actividades administrativas y, en este sentido, se justifica la vinculación del Ministerio Público con el organismo ejecutivo, ya que sus integrantes deben considerarse incluidos en el cuerpo de funcionarios administrativos.⁷¹

El Dr. Gabino Fraga, consagrado como especialista en Derecho administrativo, elaboró un proyecto de Ley de Secretarías en 1958, en el que las suscribía tareas administrativas de la PGR. Rompía la tradición de Leyes orgánicas que excluían este rubro. Este apartado del documento ayuda a visualizar estas funciones del procurador general:

CAPÍTULO VI. Del Procurador General de la República

Artículo 40°. El Procurador General de República que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; tendrá en el orden administrativo las siguientes funciones:

- I. Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas de carácter administrativo para hacer cesar las violaciones;

⁷⁰ En México, las funciones preeminentes del Ministerio Público son: la investigación de delitos, el ejercicio de la acción penal, y la representación de intereses jurídicos.

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor. *La función constitucional del Ministerio Público*. Publicado en Anuario Jurídico, v/1978, México, UNAM, pp. 145-195.

Víctor Hugo Carvente Contreras

- II. Emitir su consejo jurídico respecto de los asuntos que requieran y que sean de la competencia del Consejo de Ministros o de las Comisiones Intersecretariales;
- III. Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se le solicite su consejo jurídico, por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamentos Administrativos;
- IV. Representar el Gobierno Federal ante los Tribunales en los casos señalados en la Constitución, en la Ley Orgánica respectiva y en la presente Ley;
- V. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad del Ejecutivo para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, así mismo con lo relacionado con la destitución de dichos funcionarios en los términos que establecen las leyes;
- VI. Organizar la defensa y previsión social contra la delincuencia estableciendo tribunales para menores, escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecutando las sanciones, tramitando indultos y conmutación de penas, así como la retención por delitos del orden federal;
- VII. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones;⁷²

En México, como en diversos países de América Latina, prevaleció la “tradición española” de integrar a los *fiscales* en los organismos judiciales, y asignar a los *promotores fiscales* como defensores de la hacienda pública, al tiempo de ser órganos de acusación en el proceso penal. De acuerdo al jurista, esta aseveración se puede constatar en los fundamentos jurídicos históricos:

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, sancionada en Apatzingán, que establecía la existencias de dos fiscales, uno para el ramo civil y otro para el criminal;
- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía la división de Poderes, la Suprema Corte se integraba con

⁷² Fraga, Gabino. *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana (1958)* Revista de Administración Pública, edición especial, INAP, 1982. http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_111_1.pdf

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

once ministros y un fiscal, mismo que tenía la misma “dignidad” de los ministros al ser inamovible;

- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases orgánicas de 1843, también se determinó la existencia de un fiscal. Se recalca que, en todos los ordenamientos referidos no se establecía un organismo unitario y jerárquico.

En los debates del Congreso Constituyente, 1856-1857, no se instauró la figura del Ministerio Público, debido a que no se quiso sustituir el derecho de acusación del ciudadano para que lo ejerciera un acusador público. La propuesta fue entonces que, tanto el ciudadano como el Ministerio Público pudieran ejercer la acusación, y con ello, no dar cabida al monopolio de la acción penal del Ministerio Público. La Constitución de 22 de abril de 1857 estableció un Procurador General de la nación, subalterno del Ejecutivo, “(...) que recibía instrucciones de los ministerios para atender los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versaran sobre ellos, y debía promover todo lo conveniente a la hacienda pública, así como prestar asesoría jurídica”.⁷³

Para 1861, los *promotores fiscales* eran designados libremente por el Ejecutivo, estaban adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, subordinados al procurador y al fiscal de la Suprema Corte. El 29 de julio de 1862 se expide un Reglamento de la Suprema Corte, en el que se aclaran las funciones del procurador general y del fiscal, se formulaba que el primero debía intervenir en:

(...) todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de fraudes contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

El Ministerio Público incorporado al Poder Ejecutivo, sufrió un proceso de institucionalización al fundarse como organismo jerárquico y unitario bajo la dirección del Procurador General de la República. Acontecimientos que fueron plasmados en la reforma del 91 y 96 constitucional de 22 de mayo de 1900, donde, por primera vez, se citaba en la Carta Magna la expresión de Ministerio Público. Se abolió la adscripción del procurador general y del

⁷³ Ibid., p. 54.

Víctor Hugo Carvente Contreras

fiscal, a la Suprema Corte.⁷⁴ El político Lucas Alamán dictaba la reforma al 96, artículo que interesa a este estudio,⁷⁵ para quedar así:

La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo.

La inaugural Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, expedida el 12 de septiembre de 1903 estatuyó al Ministerio Público como *Representante de la sociedad*, con la facultad de intervenir en asuntos de interés público, de los incapacitados y del ejercicio de la acción penal. Se faculta al Presidente para el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público

El 16 de diciembre de 1908 se reglamentaron las funciones de Ministerio Público al expedirse la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal*. Se estableció que el Ministerio Público es la institución con encargo de auxiliar a la administración de justicia, de “procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de circuito.” En el artículo quinto se constituyó que el Procurador y los funcionarios del Ministerio Público, dependían directamente del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Justicia. Esta medida corroboró la influencia del modelo francés al nacional. Alineación del Ministerio Público al Ministerio de Justicia.

Más tarde, el 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presenta al Congreso de Querétaro el proyecto de Constitución con dos modificaciones: se desagrega al Ministerio Público del Juez de Instrucción, otorgándole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos. Sumándosele el mando de la policía judicial, (ya como un cuerpo especial, y no como función dispersa en los distintos funcionarios); y asesor jurídico del Ejecutivo. En este punto, se corrobora la influencia del modelo *Attorney General*, el cual tiene entre sus tareas sustantivas fungir como consultor jurídico.

⁷⁴ En la Constitución de 1917 se siguió conservando en el capítulo del Poder Judicial.

⁷⁵ El artículo 91 señalaba: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en el tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la Ley”.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Aguirre Berlanga, diputado al Congreso Constituyente de Querétaro, dictaba la reforma al 96 constitucional:

Los Magistrados de los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito, serán nombrados por el Presidente de la República, como aprobación del Senado, y funcionarán en la forma establecida por la ley. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurados General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.⁷⁶

José Natividad Macías, también diputado al Congreso Constituyente de Querétaro, consideró que con la propuesta de organización del Ministerio Público se alzaría el respeto a las libertades individuales, porque nadie podría ser detenido sin previa orden de la autoridad judicial, y sólo bajo los términos que el artículo 16 constitucional exponía. Medida contraria a las habituales arbitrariedades de la autoridad. El diputado diferenció a la policía judicial de la policía común, situando a la primera como una policía eminentemente “inquisitoria”.⁷⁷ Así, se integraba al proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista:

Por otra parte, el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.⁷⁸

La propuesta de organización del Ministerio Público (MP), lo facultó especialmente a la “(...) persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes”.⁷⁹ En tanto que, el proyecto de reforma al artículo 102, en el que se concertaba al Procurador como consejero jurídico del Ejecutivo, no fue sujeto de debate, y se añadió a la Constitución.

⁷⁶ Berlanga, Aguirre M. “Reformas a la Constitución” Las enmiendas orgánicas a la Constitución, respecto a la administración de Justicia. Tercera y última parte, conclusiones. México, Enero 16 de 1917. p.169.

⁷⁷ Fix, Zamudio., op.cit., p. 61.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ García Ramírez, Sergio. *El Ministerio Público en la averiguación de los delitos*. Seminario “Justicia y Sociedad”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 7-11-93. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/23.pdf>

Victor Hugo Carvente Contreras

La Constitución de 1917 reconoció el *monopolio de la acción penal* en ejercicio del MP. Los jueces son separados de su antigua facultad de “averiguar los delitos y buscar las pruebas”, consagrándose como un órgano “autónomo e independiente” del Poder Judicial. Pero a decir del jurista Fix Zamudio, los Códigos de Procedimientos Penales le atribuían esta exclusividad desde tiempo atrás, debido a que los agentes de la institución eran los únicos acreditados para iniciar la acusación a través del acto procesal, llamado consignación, inicio del proceso penal.⁸⁰

Aprobadas las propuestas, tiempo después, se expidieron las Leyes reglamentarias del MP en 1919, 1934, 1941 y 1955. En 1974 se cambió su apelativo a *Ley de la Procuraduría General de la República*.⁸¹ Se concuerda que las Leyes orgánicas de la procuraduría se han centrado en lo concerniente a la investigación y persecución de delitos, descuidando su facultad de consejero jurídico del gobierno federal. Resulta que esta figura, adoptada por el Constituyente de Querétaro, se adhirió a imagen del modelo estadounidense *Attorney General*, pero quedó en desuso por el mismo Ejecutivo.⁸²

1.5.2 ¿Órgano independiente?

La función del titular de la Procuraduría General tal consejero jurídico, fue tema del célebre debate suscitado entre el carrancista Luis Cabrera y el entonces procurador general Emilio Portes Gil. Luis Cabrera sostenía que la función del Procurador como consejero jurídico era absolutamente antagónica a la naturaleza de la institución como *Representante social*. Por ello, presentó al Congreso la reforma al 102 constitucional, manifestando que el Jefe del MP debía ser designado por el Congreso de la Unión, y no por el Presidente. Confiéndole las mismas “inmunidades” que gozan los ministros de la Suprema Corte. Sentenciaba en la Carta dirigida a Portes Gil:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte, como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas (...) En nuestro medio, donde la mayor parte

⁸⁰ Fix, Zamudio., op.cit., p. 64.

⁸¹ Promulgada el 30 de diciembre de 1974.

⁸² No obstante, se reconocía la relación intrínseca resguardada por la Ley.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de los actos que motivan la intervención de la Justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel de Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y Representante (...) De esto que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensa comete, no hay más que un paso.⁸³

Divergente, Emilio Portes Gil, mantuvo la idea de que el Ministerio Público debía ser una institución de “buena fe”:

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería un grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de leyes.⁸⁴

La anulación del Procurador General de la república como consejero jurídico no era el fin propuesto por Luis Cabrera. Sino que se disociara la figura del procurador general con la del Ministerio Público. Existiendo ambos. El Procurador, dependiente del Poder Ejecutivo, sirviendo como consejero jurídico (a nivel de secretario de estado), representante de la federación en los juicios que fuera parte, y el que presidiera un consejo para la interpretación de leyes para su aplicación. Y por otra parte, el Ministerio Público, independiente, inserto en el organismo del Poder Judicial, con presupuesto incluido en este rubro.

Sin embargo, el proyecto anterior no surtió efectos, y la Procuraduría General de la República se ubicó en la administración pública, y su titular como Con-

⁸³ “La misión constitucional del Procurador General de la República”, Carta del C. Licenciado Luis Cabrera, dirigida al C. Licenciado Emilio Portes Gil, procurador general de la República.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/830/93.pdf>

⁸⁴ Ibid. n.b. La atribución histórica del Ministerio Público de ser fiscal o promotor fiscal, reconocida la función como “(...) la defensa tanto judicial como extrajudicial, de los intereses tributarios del Estado...” se desprendió formalmente del Ministerio Público ante la creación de la Procuraduría Fiscal de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a esta dependencia se le confirió la defensa jurídica de los intereses tributarios de la federación.

Victor Hugo Carvente Contreras

sejero Jurídico. Basta revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, que a letra dice:

Artículo 1º. (...) La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública centralizada. (...)

Artículo 4º. El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal en los términos que determine la Ley.

La segregación del Procurador con el Ministerio Público, no se ha efectuado. No obstante, la disociación del procurador general con la función de consejero jurídico se corrigió hasta el 28 de diciembre de 1994. Tal y como lo aspiró Luis Cabrera. La medida precedente no trajo consigo la independencia del Procurador al Poder Ejecutivo, éste último aun nombra y remueve al primero. La singularidad del Procurador radica en que éste es el único miembro del gabinete presidencial ratificado por el Senado, y aunque fuese rechazado, el Presidente deberá presentar una nueva propuesta.⁸⁵

1.5.3 ¿Forma parte de la Administración Pública?

El 15 de mayo de 1996 se publica la reforma a la LOAPF,⁸⁶ sitúa a la Consejería Jurídica como un órgano integrante de la administración pública centralizada, y se corrobora que la Procuraduría General de la República no forma parte de ese ámbito. La Consejería atiende, en esencia, los asuntos del Poder Ejecutivo, poniendo fin a la dualidad de la Procuraduría como representante social y consejero jurídico.

El jurista, Jorge Fernández Ruiz, dilucida que la PGR sólo es integrante de la administración pública centralizada cuando “(...) para el sólo efecto de que sus servidores públicos queden sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable”.⁸⁷ En contraste, la *Ley Orgánica*

⁸⁵ Siguiendo al Dr. Omar Guerrero, no se reconoce en el plano formal un cuerpo administrativo denominado “gabinete”; pero existe, y se reconocen como “empleados del Presidente”. El gabinete presidencial lo conforman los titulares de las secretarías de Estado y Departamentos administrativos, y claro el procurador general de la República.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 1996. Se reformaron los artículos 4º y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se adicionó el 43 bis.

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública* Ed. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM., México, 2006. p. 297

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de la *Procuraduría General de la República* publicada el 25 de mayo de 2009, señala que la institución se ubica en el “ámbito del Poder Ejecutivo Federal”. El mismo jurista, al respecto señala que: “La anterior circunstancia predica que no todo el ámbito del Poder Ejecutivo es administración pública, toda vez que no comprende áreas, como la Procuraduría General de la República, que no quedan dentro de ella”.⁸⁸

Por su parte, el Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República de 2005,⁸⁹ en el apartado de “Atribuciones”, señala en los artículos: 1, 6, 19, 27, 28, 30 bis y 37 de la LOAPF como su fundamento. Amén de justificarse, se anexa una nota seguida del artículo primero, a sabiendas de que la institución no forma parte de la administración pública: “No obstante que este artículo no refiere de manera precisa a la Procuraduría General de la República, para los efectos de esta Ley se le da el tratamiento equivalente al de Secretaría de Estado”.

Sin embargo, ni la Carta Fundamental, ni la LOAPF, ni la misma LOPGR, así lo dispone.

La pretendida elucidación acerca de su “ubicación” se torna en ambigüedad, ya que la afirmación “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal” no resuelve sobre si la Procuraduría se integra a la Administración Pública Federal. Porque en congruencia con lo estipulado por el artículo 80 constitucional: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Y la aseveración de “ámbito del Poder Ejecutivo” hace presumir que existen satélites alrededor del Presidente, que no se reconocen legalmente, y que no están insertos en la Administración Pública. Basta revisar el 26 constitucional para corroborar su inexistencia.

Como ya se mencionó, para llegar al cargo de Procurador; el candidato propuesto por el Presidente debe ser ratificado por el Senado.⁹⁰ Es en este escenario donde, recientemente, resurgió el debate sobre la independencia total del Procurador ante el Ejecutivo, y el recelado *uso político* de la Procuraduría. Debido a la importancia de las declaraciones, resulta oportuno

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ DOF: 25/abril/2005.

⁹⁰ CPEUM, artículo 102.

Víctor Hugo Carvente Contreras

recordar algunas fracciones del “Dictamen a Discusión para la Designación como Procuradora General de la República a Marisela Morales”.⁹¹

La cuestión fue abierta por el Senador Pablo Gómez:

El artículo 90 de la Constitución dice que la Procuraduría no forma parte de la Administración Pública y todo mundo pregunta, entonces, ¿qué es eso?, ¿qué es eso? Una institución independiente, un órgano del Estado Mexicano que tiene facultades expresas en la Constitución que nadie más tiene, la verdad histórica ha sido otra, no el respeto a la Constitución (...) Uno de los mayores problemas que está de la crisis actual también, es que la justicia no ha estado al servicio de la sociedad, sino al servicio del poder político. Ese es el fenómeno que caracteriza, que ha caracterizado durante décadas a nuestro país.

El Senador Ricardo Monreal Ávila manifestaba su incertidumbre respecto a la subordinación de la Procuraduría al Ejecutivo:

Por vez primera hablo con un funcionario propuesto a invitación de ella, y me asegura que no habrá de judicializar la política ni politizar la justicia. ¿Quién me lo garantiza? Le dije. Si la Procuraduría no tiene autonomía, y basta una orden del Ejecutivo para actuar en contra de políticos o adversarios u opositores.⁹²

1.5.4 La Procuraduría en de las leyes orgánicas de la Administración Pública.

Dado que el Ministerio Público nace formalmente de las modificaciones hechas al 21 y 102 constitucional durante los debates del Constituyente de Querétaro, se analizan las Leyes de organización de la administración pública posteriores a 1917. A partir de la fundación de la Carta Magna de este año, dos ordenamientos jurídicos han investido la estructura orgánica general de la administración pública federal: la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Modelo Carranza” es el nombre que se le asigna a la organización de la administración pública que asentó el Primer Jefe Constitucionalista. El modelo introducía la figura de los Departamentos administrativos que se diferencian por su función técnica ante las funciones sustantivas o políticas

⁹¹ Senado de la República. Diario de los Debates. Legislatura: LXI. Año: II. Diario: 20. Período: Segundo período ordinario. Fecha: Abril 7, 2011.

⁹² *Ibíd.*

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de las Secretarías de Estado.⁹³ La Secretaría de Justicia, de aquella época, fue degradada a Departamento Judicial, que junto a dos Departamentos y seis Secretarías llevarían los asuntos del orden administrativo, establecido en la Ley de Secretarías de Estado de 14 de abril de 1917.⁹⁴

El Departamento Judicial se denominaba Procuraduría General de la Nación, así lo exponía el artículo 14 de la citada, que a letra dice: *El Departamento Judicial se denominará “Procuraduría General de la Nación”, y el Director será el Procurador General de la República.* Debido a que la Procuraduría se encara como un órgano del Estado, resulta imposible que se enmarque como una Dependencia auxiliar técnica. Tal parece que la designación surge en pretensión de homologar la nomenclatura con el *Department of Justice* estadounidense. Pero imposible de encuadrar con la característica “técnica” que representan con los Departamentos administrativos de México.

Al Departamento Judicial le competía:

Artículo 8º. Corresponden al Departamento Judicial: Perseguir ante los Tribunales Federales a los responsables de delitos o faltas de orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda. –Consultar al Presidente de la República, a las Secretarías y Departamentos en los casos que se sometieren a su estudio.- Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Expropiación por causa de utilidad pública.- Indultos y conmutaciones de penas y por delitos del fuero federal.- Agentes del Ministerio Público y policía judicial de la Federación.- Representar a la Federación ante los tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandado o defendiendo.- Estadística criminal.- Reformas Constitucionales.- Leyes orgánicas federales.- Códigos federales.- Garantías individuales,. Derechos del ciudadano.- Leyes Electorales.

La segunda Ley de Secretarías de Estado, diciembre 31 de 1917,⁹⁵ se agrega una Secretaría y cinco Departamentos; el de Justicia ya no se integraría, ni su sinónimo. Más tarde, la *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, de

⁹³ Sin embargo la Secretaría de Justicia, aún no estaba extinta para cuando se había publicado la Ley de Secretarías de Estado; se extinguiría hasta el 1º de mayo de ese año como lo demarcaba el “Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia.”

⁹⁴ DOF: 14/04/1917.

⁹⁵ DOF: 31/12/1917.

Víctor Hugo Carvente Contreras

1934, la Procuraduría reaparece en el artículo primero.⁹⁶ Estableciéndose como Dependencia del Poder Ejecutivo. No se desprenden las funciones que debiera ejecutar, empero, el artículo 15 dictaba su régimen por medio de la Ley Orgánica de la Institución.⁹⁷

Artículo 15º.- Las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se regirán por sus Leyes Orgánicas, lo mismo que los Gobiernos de los Territorios. Los Gobernadores de estas entidades acordarán con el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Nuevamente, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, no se incluye como Dependencia del Poder Ejecutivo a la Procuraduría General. Suerte persistente en las leyes consecutivas de 1939, 1946 (que ya contó con Reglamento), y 1958.⁹⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 que abrogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, determinó en su precepto inicial a la Procuraduría General de la República como integrante de la administración pública centralizada, asignando como Consejero Jurídico del Gobierno Federal al Procurador General de la República.

La Procuraduría General ha sido identificada formalmente como integrante de la estructura orgánica de la administración pública en tres legislaciones: Ley de Secretarías de Estado del 14 de abril de 1917; Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos del 6 de abril de 1934; y La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.

⁹⁶ DOF: 6/04/1934.

⁹⁷ Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República. DOF: 31/08/ 1934.

⁹⁸ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en su artículo 27 se ratifica la facultad de Refrendo que tienen los Secretarios de Estado ante la expedición de Decretos y demás disposiciones del Presidente en materia de algún negocio administrativo, facultad que los determina como copartícipes de las responsabilidades del Presidente-. En esta disposición se desecha el “error” de la anterior Ley de Secretarías que daba a los Jefes de Departamentos administrativos la facultad de Refrendo, siendo que éstos, como ya se mencionó, no tienen funciones políticas. En la Ley de 1958 se establece que el Consejo de Ministros estaría integrado por los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento y el Procurador General de la República. Horacio Castellanos apuntaba en su análisis de dicha Ley que “probablemente nuestra tradición administrativa y política es la que influye para tomar en cuenta cómo formando parte del Consejo de Ministros a los Jefes de Departamento y al Procurador General de Justicia, órganos los primeros que como se expresó más arriba carecen de funciones políticas, al igual que el segundo, que dentro de sus atribuciones principales, resaltan la de ser “asesor jurídico del Ejecutivo federal, y el órgano lógico de relación entre éste y el Poder Judicial.”

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El Estado como la plataforma en donde el gobierno opera y rediseña constantemente estrategias para atender las demandas sociales. El tejido de la administración pública, no sólo gestiona las relaciones deseables del hombre, también las que considera contrarias a su “correcto” desarrollo. No obstante, su administración no es posible sin la instauración de un marco jurídico que legitime el sentir social y legalice el accionar del Estado en contra de las conductas que considera perniciosas. Por lo anterior, el capítulo que procede, se remite a la descripción y análisis del régimen prohibicionista-punitivo de la droga y la delincuencia organizada. La primera como sustancia prohibida para su consumo; la segunda como detentadora de su comercio.

Capítulo II

CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE JURÍDICO DE LAS DROGAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

CAPÍTULO II

CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE JURÍDICO DE LAS DROGAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

2.1 Régimen internacional de control de drogas.

Precisamente, hace poco más de cien años se cumple el primer paso que construyó el andamiaje prohibicionista de drogas en el mundo, las Conferencias de Shanghái. La primera sancionada en 1909. El consumo excesivo de opio orilló a que 13 naciones se dieran cita en tal ciudad⁹⁹ y pactaran acabar con la práctica de fumarlo, confinando su consumo a fines exclusivamente médicos. El derecho penal aún no reglamentaba al respecto. La Segunda Conferencia de La Haya, en diciembre de 1911, acordó la prohibición de la producción y el consumo no médico del opio;¹⁰⁰ el 23 de enero de 1912 concluyó con los siguientes acuerdos:

Que los países asistentes limitarían el número de ciudades, puertos y otras localidades para los cuales se permitiría la exportación o importación de opio bruto; que tales países tomarían medidas para impedir la exportación del opio bruto a los demás Estados, así como la limitación en la importación de tal droga procedente de éstos; que tales países asistentes a dicha conferencia, reglamentarían que cada paquete conteniendo opio en bruto destinado a la exportación, llevara una marca indicando su contenido; que no permitirían la exportación del opio crudo sino por personas autorizadas.

La tercera conferencia, del 15 al 20 de junio de 1914, suscribieron 30 naciones, obligados a cumplir con lo convenido anteriormente. Más tarde, la Sociedad de las Naciones fundó la Comisión Consultiva del Opio, en noviembre de 1920, constituida por países que se unían al interés del cultivo del opio y la fabricación de alcaloides. Esta Comisión creó un cuestionario para recopilar datos sobre drogas en el mundo, dirigido a todos los países, y propuso a través de la Comisión de Tránsito y Comunicaciones, “el establecimiento de la fiscalización sobre aduanas, puertos francos, vías férreas y líneas de navegación, formando al efecto modelos de certificados y licencias de exportación.” Por su parte, la Sección de Higiene de la Liga de las

⁹⁹ Asistieron representantes de Estados Unidos, China, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Japón, los Países Bajos, Austria-Hungría, Persia, Portugal y Siam.

¹⁰⁰ Además de los países que asistieron a la precedente, se unió Francia e Italia.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Naciones reglamentó, durante varias sesiones, la cantidad para usos médicos y científicos de estupefacientes. En 1925, la Sociedad de Naciones acordó en la Conferencia la creación de una Comisión encargada de fiscalizar el tráfico de drogas. Todas reiteraban la de 1912.

Años después, el Consejo de la Sociedad de las Naciones acordó otra reunión en Ginebra, mayo de 1931. Y en esta ocasión, sí se dieron resolución a nuevas contenciones, entre ellas: los Estados signatarios brindaran el repertorio de estupefacientes destinados al consumo interno, a la transformación y a la exportación. Y categóricamente quedó prohibido fabricar heroína y sus sales. La fabricación de otros alcaloides sería reglamentada por cada Estado, y sólo con la finalidad medicinal, apoyando las medidas para abatir la toxicomanía y el tráfico de alcaloides. México advirtió que se reservaba la facultad de aplicar medidas más enérgicas para reprimir el tráfico ilícito de drogas que las dictaminaba la Convención.¹⁰¹

En acatamiento de los pactos mencionados, los países signatarios emprendieron modificaciones a sus legislaciones internas. Normalizándose la producción de enervantes y prohibiéndose su tráfico ilícito.

De esta manera surgieron los delitos contra la salud y sus respectivas sanciones, que quedaron catalogados en los Códigos Penales o en leyes especiales de diversos países como España, Italia, Brasil, Uruguay, Inglaterra, Holanda, Japón, Estados Unidos, Francia y Cuba, los que, con diferencia en el tiempo, coincidieron substancialmente en adoptar dichas medidas punitivas.¹⁰²

La Convención del Opio impulsada por Estados Unidos, fue el origen de la Convención de La Haya en 1915 que, en un semejante intento por regularizar las drogas, manifestó su preocupación por el posible consumo excesivo de drogas originado por el libre comercio. Estos coloquios fueron la plataforma internacional para su regulación. México no tardó en suscribirse a tal convención, lo hizo el 8 de marzo de 1925 con la firma del protocolo concerniente.¹⁰³

¹⁰¹ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1948*, p.27.

¹⁰² PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p. 118.

¹⁰³ Bunster, Álvaro. *El régimen de la droga en México: una visión panorámica*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/76/art/art1.htm>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Posteriormente, el gobierno mexicano fue firmante de la Convención de Ginebra el 13 de julio de 1931, la cual sería un parte-aguas para redefinir el papel de las drogas en el Mundo. La limitación de la fabricación de enervantes y la reglamentación de su distribución, fueron los elementos distintivos de aquel tratado. Igualmente, México se reservó el derecho de aplicación de medidas más estrictas referentes al cultivo, uso, distribución, posesión y consumo de drogas.

Para 1926, en el país se había instituido el Código Sanitario que, en conjunción con el Código Penal, obligaba al orden jurídico en materia de enervantes propuesto por los tratados internacionales. En esa misma trayectoria, en 1961 el país se había adscrito a la Convención Única sobre Estupefacientes aprobada en Nueva York, la cual entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. Ulteriormente, el 21 de febrero de 1971 se había firmado el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas suscrito en Viena, mismo que entró en vigor el 16 de agosto de 1976. Cada Tratado formalizado anulaba el anterior.

Los acuerdos anteriores no han sido los únicos que México ha contraído en la materia, existe una serie más amplia con organismos supranacionales y Estados-nación. Mismos que no son materia de este trabajo. Actualmente, México se encuentra suscrito a la “*Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*”,¹⁰⁴ aprobada el 20 de diciembre de 1988 en Viena. Esta adhesión internacional representó una obligación para que el Estado Mexicano adaptara nuevas técnicas de investigación para combatir el delito de narcotráfico.¹⁰⁵

Ahora bien, se precisará en los estatutos que erigían las Convenciones de 1961 y la de 1988. La importancia de estos dos tratados internacionales radica en que todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas serían sujetas de sanciones penales.

2.1.1 Convención Única de 1961.

Como antesala de ésta, se celebraron trabajos en la sede las Naciones Unidas, ciudad de Nueva York, del 24 de enero al 25 de marzo de 1961.¹⁰⁶

¹⁰⁴ DOF: 5/09/1990.

¹⁰⁵ Marco Jurídico-Normativo de la reducción de la demanda Secretaria de Salud. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM2-1.html>

¹⁰⁶ La Delegación mexicana estaba representada por el Lic. Oscar Rabasa, Representante de México ante la Comisión de Estupefacientes; por el Lic. Jorge Castañeda, Representante Alterno en México ante las Naciones Unidas; por el Lic. Juan Barona Lobato, Representante Suplente; por el Ing. Rafael Illescas Frisbie, Asesor Técnico; y por el Lic. José Calvillo Treviño como Secretario.

Victor Hugo Carvente Contreras

La *Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas* celebrada el 30 de marzo de 1961, pretendía ser el único tratado internacional de estupefacientes, desplazando a los acuerdos multilaterales aún existentes sobre la regulación de droga. Introducía formalmente el corte penal para el tráfico ilícito de estupefacientes. La lucha contra las drogas era ya un hecho. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1964, cuando al menos cuarenta Estados la habían ratificado; México lo hizo el 20 de abril de 1977.

La Convención, como anteriores en la materia, se alzaba hacia la fiscalización de los estupefacientes. Los factores a combatir: toxicomanía, uso indebido de los estupefacientes (derivado de un fin distinto al médico o científico) y el tráfico ilícito de estas sustancias. No se desconocía el argumento médico de que los estupefacientes “mitigan el dolor”, pero prevaleció la perspectiva que aprecia a dichas sustancias como perniciosas para la moral y perjudiciales para la salud de la humanidad. Basta revisar algunos renglones del “Preámbulo” de la Convención, que a manera de justificación sostienen: “Las Partes, Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad, (...) Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad...”¹⁰⁷ La tesis de salubridad como superior e inobjetable.

Las sustancias sujetas a fiscalización son estipuladas en el artículo segundo, gozando de especiales restricciones la hoja de cannabis, de coca y el opio. Las normas de la Convención estaban encaminadas al establecimiento de mecanismos de fiscalización sobre la producción y consumo legales de estupefacientes; para ello, cada Estado debía cubrir el interés de penalizar el uso indebido de las mismas, en congruencia a los lineamientos que el Tratado dictaba: “La producción y el tráfico puestos no ya al servicio de fines lícitos sino al uso indebido de la droga, debe, en segundo lugar, ser objeto de represión por el ordenamiento penal de cada Estado (...) y de adjudicarles las penas condignas”.¹⁰⁸

La prohibición se denota en el *apartado b* del artículo segundo:

Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que

¹⁰⁷ “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes” Enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes-Naciones Unidas. http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf

¹⁰⁸ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Parte o estén sujetos a su vigilancia y fiscalización directas.¹⁰⁹

El artículo 4 es de suma importancia, porque insta a las Partes a la adopción de las medidas administrativas y legales –prohibicionistas–, estipulando que cada Estado hará lo posible por fiscalizar las sustancias que puedan ser utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes. El comercio y distribución de estupefacientes deberá estar sometido a una licencia, a excepción de que sean efectuadas por alguna empresa del Estado. En lo referente al comercio internacional, las Partes no podrán permitir la importación ni la exportación de estupefacientes, salvo cantidades específicas marcadas en la Convención, siempre y cuando, cuente con una autorización y provenga de una empresa del Estado. Como es señalado en el artículo 31:

Ninguna Parte permitirá que pasen a través de su territorio estupefacientes expedidos a otro país aunque sean descargados del vehículo que los transporta, a menos que se presente a las autoridades competentes de esa Parte una copia del permiso de exportación correspondiente a esa expedición.

El breve artículo 33 dispone que “Las Partes sólo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal.” Básicamente son tres los artículos que abordan la lucha frontal contra el narcotráfico: 35 - “Lucha contra el tráfico ilícito”; 36 - “Disposiciones penales”; 37 - “Aprehensión y decomiso”. El 35 apunta que, en el plano nacional, se debe asegurar la coordinación “preventiva y represiva contra el tráfico ilícito”. Para optimizar esta coordinación se designará un “servicio apropiado”. De igual forma, en el plano internacional, las Partes deberán ayudarse mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, privilegiando el intercambio de información con el fin de disminuir el tráfico dentro de las fronteras correspondientes a cada Estado. El 36 estipula que se deberá castigar con penas que priven de la libertad las acciones de: cultivo, producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en trán-

¹⁰⁹ Ibid.

Victor Hugo Carvente Contreras

sito, transporte, importación y exportación de estupefacientes. Todas estas acciones se determinarán como delitos, y se obliga a que cada Parte lo defina, persiga y condene como tal, a reserva de lo que disponga la Constitución correspondiente. Seguidamente, el 37 dicta que todo estupefaciente, sustancia y utensilio que se emplee en la comisión de los delitos que se prevén en el artículo anterior serán aprehendidos y decomisados.

El consumo de estupefacientes reluce como un asunto social, y no solamente penal cuando en el *apartado b* del artículo 36, se reconoce al consumidor como sujeto de educación y rehabilitación. Se incluyen dentro de las Disposiciones Penales, elementos para el individuo que haya usado de forma indebida un estupefaciente, y sea sometido a “medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social”. No obstante, en el apartado anterior del artículo, no se exime a las personas consumidoras del delito de tráfico ilícito, en caso de haberlo cometido.

Por su parte, el artículo 38 trata sobre la prevención del uso de estupefacientes, la identificación y rehabilitación de afectados, la formación de personal que atienda a los afectados y la difusión de los problemas que atrae el uso indebido de los estupefacientes. En tanto que, su sucediente exime a las Partes de aplicar medidas más estrictas. El parámetro preventivo y represivo que dicta la Convención, sólo es la base de medidas que pueden ser más inflexibles.

2.1.2 Convención de Viena, 1988.

La Convención de 1961 no cumplió con el objetivo de ser única. Años después, habría de celebrarse la *Convención de Viena contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1984. En tal Asamblea se presentó la *Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas* mostrando el nuevo enfoque que revestiría el inicio de la era: tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional.

La producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una grave amenaza a la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional.¹¹⁰

¹¹⁰ Declaración 39/142. *Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de Drogas*. Asamblea General, 14 de diciembre de 1984. <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i28.pdf>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Las drogas aparte de transgredir el espacio construido de la salud pública, ahora situaban a sus operadores del negocio como amenazas a la seguridad. Bajo esta óptica se mostraba la magnitud del fenómeno en su conjunto, y antecedía al panorama bajo el cual se presentaría la Convención de Viena en 1988. México firmó el 16 de febrero de 1989. Siendo un año y medio después cuando entrara en vigor.

Por su parte, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 es sumamente similar a la Convención de 1961, con la singularidad que ésta alude específicamente a estas sustancias,¹¹¹ las cuales son sujetas de un régimen de fiscalización más dócil, debido fundamentalmente a que son producidas por la industria farmacéutica.

Algunas de las diferencias de la Convención de Viena de 1988 con la de 1961 son el acrecentamiento de la cooperación internacional, mayor rigor en las normas tocantes a la extradición, la colaboración judicial internacional, la remisión de actuaciones penales, la técnica de entrega vigilada para identificar traficantes, medidas para erradicar cultivos ilícitos, y la tipificación de “incitación” como delito internacional.¹¹²

La Convención de 1988 en su artículo segundo reconoce que el tráfico de drogas “es responsabilidad colectiva de todos los Estados”; no obstante, la Declaración ya citada señaló que la responsabilidad debe ser de particular interés a los países que son “afectados por problemas de producción, tráfico o consumo ilícitos”. El principio de no intervención también se alude en el mismo artículo. Los Estados no intervendrían en los asuntos internos de otros Estados, haciendo prevalecer un marco de cooperación que respete la integridad territorial e igualdad soberana.

¹¹¹ n.b. “Resulta sorprendente comprobar que la clasificación de los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas no refleja en absoluto el daño social o sanitario que conllevan los productos. Las sustancias que sólo generan una ligera dependencia se clasifican con los estupefacientes, en tanto que sustancias muy adictivas se clasifican con las sustancias psicotrópicas. Por consiguiente, sorprende constatar que en Derecho internacional, el LSD, la mescalina, la psilocina y otros alucinógenos sintéticos DMT, STP,... no son estupefacientes sino sustancias psicotrópicas. Mejor todavía, la planta de la cannabis se clasifica con los estupefacientes más peligrosos, pero su principio activo, el tetrahidrocannabinol o THC con las sustancias psicotrópicas. Resulta difícil explicar que una planta que sólo contiene el 3% del principio activo se clasifique con más severidad que la sustancia con una pureza del 100%.” Buitenweg, Kathalijne Maria, *Proyecto de Informe que contiene una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre la reforma de las convenciones sobre las drogas*. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20030319/490277es.pdf>

¹¹² Son diferencias enmarcadas en “Documento de Trabajo sobre las convenciones de Naciones Unidas sobre las drogas” <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20030211/488454es.pdf>

Víctor Hugo Carvente Contreras

A diferencia de la Convención Única de 1961, la de 1988 comienza con la tipificación de delitos y sanciones, y resulta ser más específica en cuanto a la descripción de las acciones delictivas.¹¹³ El artículo tercero estipula que las Partes dictaminarán como delitos penales en su marco de derecho interno las actividades que sean realizadas intencionalmente:

(...) la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.¹¹⁴

Son marcados como delitos las acciones que involucren el fomento de: redes orientadas a la expansión del tráfico de drogas; y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.¹¹⁵ Y aún más, se amplía el espectro de la gama delictiva al incluir “la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa cometerlos, y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión”.¹¹⁶ Todas las medidas anteriores apuntan hacia un objetivo; ampliar el espectro de la acción penal sobre cualquier acción vinculada al tráfico de drogas.

De igual forma, se erigen como delitos a las actividades inherentes a la dinámica del narcotráfico. Por ejemplo, se estatuye como acto delictivo el “lavado de dinero” mencionado como “conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados [...] o de un acto de participación en tal delito o delitos, con el objeto de ocultar el origen ilícito de los bienes”.¹¹⁷ Así mismo, se persiguen los delitos conexos, como la “adquisición, la posesión o la utilización de bienes” que provengan del lavado de dinero, o que fueron obtenidos por algún otro delito tipificado al principio del artículo.¹¹⁸

¹¹³ Dentro de la categoría de delito se suma también: “el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis”; “la posesión o la adquisición” de algún estupefaciente o psicotrópico, siendo este objeto de realizar alguna actividad referida en el primer apartado del artículo.

¹¹⁴ Artículo 3 “Delitos y Sanciones”.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Igualmente se persigue el delito que involucre la “posesión de equipos o materiales” que habrán de utilizarse para la producción ilícita de drogas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

La escrupulosidad de medidas para hacer frente al narcotráfico expone una necesidad de cubrir cualquier frente por el cual se quisiera traficar; por ejemplo, la fiscalización de sustancias que se utilizan para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la vigilancia de los transportistas comerciales y servicios postales. La extradición y la “ejecución de en el extranjero de trámites procesales en materia penal”, se deliberan para los narcotraficantes. En cuestión de menoscabar la logística de las organizaciones delictivas se plantea “el embargo preventivo y la confiscación de ingresos y propiedades precedentes del tráfico de drogas”.

El artículo 14 demanda el respeto a los derechos humanos fundamentales en tareas de supresión de cultivos ilícitos de los cuales se pudiera extraer estupefacientes o psicotrópicos. Con una perspectiva menos coercitiva, se contempla el respeto a “los usos tradicionales lícitos” de estas sustancias; siempre y cuando, exista “evidencia histórica” de su uso, y se lleve su cultivo en respeto al medio ambiente.

La disminución de la demanda responde al objetivo de reducir “el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito”. Las medidas podrán basarse en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, así como de otros organismos especializados encargados del tratamiento médico de los consumidores. Para contrarrestar la demanda de sustancias, las Partes podrán concretar acuerdos bilaterales o, en su caso, multilaterales. En congruencia, las sustancias decomisadas por las Partes deberán ser destruidas de manera pronta a fin de que éstas no estén expuestas a un flujo mercantil.

A partir del artículo 20 al 23, las normas conciernen al funcionamiento de la Comisión y de la Junta, así como de los informes que realice. El 24 exhorta a las Partes a que apliquen medidas más estrictas si éstas conllevan a que se disminuya el tráfico. Tal y como lo dispuso su predecesora.

2.2 México: Régimen de control de drogas.

El Derecho Internacional ha circunscrito los criterios de la legislación mexicana en materia de drogas, imprimiendo las dos dimensiones históricas que han abordado la temática: sanitaria y penal. Como se percibió en la Convención de Viena, la perspectiva sanitaria implica la prevención del consumo y el

Victor Hugo Carvente Contreras

tratamiento-rehabilitación del “afectado”. Siguiendo el enfoque que expone Naciones Unidas, la óptica penal impera ante la sanitaria, demarcando la política prohibicionista hegemónica que prevalecerá en los países signatarios. México, firmante de estos acuerdos internacionales, reproduce, sin mayor análisis y consenso social, el enfoque en su legislación interna.

2.2.1 La salud: bien jurídico protegido.

El bien jurídico se define como “todo valor de la vida humana protegida por el derecho”;¹¹⁹ o del mismo modo, los intereses sociales que merezcan ser salvaguardados.¹²⁰ Un interés vital se convierte en un interés jurídico hasta que es protegido por el derecho, o sea que, no todos los intereses sociales son categorizados como tales. El bien garantizado surge de un juicio moral, resultado de un proceso definitorio sobre qué es “bueno”, deseable, e irremplazable para el desarrollo del individuo y de la sociedad. Su identificación conforma un debate moral que depende de la evolución o el retroceso del imaginario colectivo.

El legislador es quien capta la voluntad popular que decidió ubicar un interés vital, y se da a la tarea de convertirlo en objeto de protección. Esta determinación no implica la forzosa tutela de la Ley Penal, ésta puede o no protegerlos.

(...) pero eso no significa que todo bien jurídico haya de ser protegido penalmente, ni tampoco que todo ataque a los bienes jurídicos penalmente protegidos deba necesariamente determinar la intervención del Derecho Penal, así por ejemplo en el caso que medie el consentimiento del disponente en algunos delitos.¹²¹

En caso de que sea defendido por la norma penal; se prohíbe su transgresión, mediante la amenaza y la ejecución de una sanción a quienes cometan contra ellos. Dentro de esta gama de bienes, la “salud” se alza como tal. No importa si atañe al individuo o a la comunidad, el Estado será el encargado de protegerlo. La salud podría concebirse como el estatus óptimo de equilibrio

¹¹⁹ Se denomina de diversas formas, tales como derecho protegido, bien garantizado, interés jurídicamente tutelado, objeto jurídico, objeto de protección. Zamora, Jiménez Arturo, *Bien Jurídico y Consentimiento Penal*, Revista Letras Jurídicas, No. 6 Primavera del 2008, ISSN 1870-2115.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

físico, mental y social del hombre; mientras que, la salud pública, concebida desde esa armonía a nivel poblacional.

Ahora bien, el asunto de nuestra incumbencia, las drogas, son convenidas en el sistema jurídico mexicano como agentes que violentan la salud pública. Asumida como una epidemia que la atenta, el Estado protegerá este bien a través de la sanción. El investigador Álvaro Bunster explaya esta aseveración:

El Código Penal sitúa las conductas punibles relativas a estupefacientes y sustancias psicotrópicas entre los delitos contra la salud, y durante largo tiempo no se dudó de que era la salud el bien jurídico protegido, pero no la salud individual, tutelada con la incriminación de las lesiones y de otros comportamientos, sino la salud pública, pese a que el Código prescinde de ese apelativo en el rótulo del capítulo correspondiente. De lo dicho podría inferirse que desde el primer instante avizoró el legislador el carácter epidemiológico del mal de la droga.¹²²

El argumento gubernamental, tanto nacional como internacional, para legitimar la política prohibicionista hacia las drogas radica en la avenencia de puntos como: las drogas socavan el carácter del individuo, alientan la comisión de delitos, generan que el individuo se enajene de la sociedad, entre otras opiniones que varían desde lo religioso hasta lo científico. Habría que analizar si estas conjeturas son absolutas, se cumplen forzosamente, o solamente son juicios bastos de parcialidad para legitimar una estrategia. Esto es, ¿todos los drogadictos son delincuentes? o ¿el consumo de drogas imposibilita la vida en sociedad?

Hay quienes se muestran partidarios de las leyes contra las drogas sosteniendo que degradan a quien las consume debido a que socavan el carácter. Puede ser cierto o no (las investigaciones empíricas sobre el particular son discordantes), pero de aquí no se sigue que el Estado tenga derecho de imponer una particular idea de la virtud.¹²³

2.2.2 Dimensión Sanitaria: Ley General de Salud.

La legislación en materia sanitaria de México, promulgada en 1891, 1894, 1902 y 1926, se publicó bajo el nombre de Código Sanitario de los Estados

¹²² Bunster., op.cit.

¹²³ Greiff, Gustavo La creación legislativa de delitos (el delito y la ley) En: Greiff de, Pablo & Greiff de, Gustavo. (comp.) *Moralidad, Legalidad y Drogas*. México: FCE, 1998, p. 225.

Victor Hugo Carvente Contreras

Unidos Mexicanos, y estipuló a las drogas bajo el título “disposiciones tendientes al control de drogas nocivas a la humanidad...”. En tanto, el Código de 1934, vigente hasta el 31 de diciembre de 1949, respondió a los convenios internacionales y en su artículo 405 confinó, a grandes rasgos, todo lo relacionado con tráfico o suministro de drogas, conforme a tratados internacionales.

En este contexto, el primer Reglamento Federal de Toxicomanía se publica el 27 de octubre de 1931, que criminalizaba a los traficantes y a los consumidores de drogas e introducía, además, el concepto de “toxicómano”. El 17 de febrero de 1940 se publica un nuevo Reglamento, el cual destacó por su singularidad y contrariedad al orden punitivo promovido por Estados Unidos. El Doctor Leopoldo Salazar Viniegra, quien, en aquel tiempo, se desempeñara como Director del Manicomio Federal, se alejó del esquema prohibicionista unilateral y diseñó alternativas; el Reglamento de 1940 planteaba, *grosso modo*: el Estado proporcionase a precio de costo las drogas a los adictos, llevar un registro de ellos, y crear dispensarios médicos en todo el país, y que bajo supervisión médica se les proporcionara drogas a los adictos. Los toxicómanos eran clasificados en tres tipos: los incipientes, los innatos, y los viciosos perdidos. Contrariar la política prohibicionista no era el objetivo de la nueva óptica; despojar a los traficantes de drogas del negocio rentable y de las redes corrupción que extienden con las autoridades, sí.

El peligro para la sociedad no es el vicioso –insistía–, sino el traficante que prácticamente está al margen de cualquier peligro porque cuenta con autoridades inmorales que lo toleran y hasta la convierten en su cómplice; pues al vicioso, cuando se le remite al hospital para toxicómanos no es porque haya sido sorprendido inyectándose o inhalando, sino porque no dio la *mordida* solicitada por el agente policiaco.¹²⁴

Sin embargo, el Reglamento no prosperó, duró cinco meses. Imperó el gobierno de Estados Unidos quien, en represalia, suspendió el comercio de medicinas a México. Luis Astorga en referencia a este Reglamento:

Esto, lo que implicó, fue un embargo de drogas narcóticas hacia México, y la destitución del Doctor Leopoldo Salazar Viniegra por presiones del gobierno Estados Unidos. Fue el primero y único intento que hizo el gobierno Mexicano, en toda su historia, por deslindarse de este marco prohibicionista...¹²⁵

¹²⁴ Pérez Monfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo*. México: Ediciones Era/Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1999. p. 21.

¹²⁵ Astorga, Luis. *Tráfico de drogas: visión de la historia* (Podcast). Nexos (en línea). <http://redaccion.nexos.com.mx/?tag=luis-astorga>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Fracasada la alternativa, se creó una clasificación de las personas vinculadas con el tráfico de drogas y de toxicómanos, a fin de llevar un registro de individuos que avivaban el proceso oferta-demanda, interna.¹²⁶ En referencia a estos últimos, eran remitidos por los Inspectores de Narcóticos y por las Agencias del Ministerio Público Federal al Hospital Federal de Toxicómanos, que estaba a cargo de la SSA. El proceso de remisión era derivado de investigaciones proveídas por los Policías de Narcóticos. En ese entonces, también la Colonia Penal de las Islas Marías contaba con un recinto especial para la atención de toxicómanos.

En México, la marihuana era el estupefaciente más consumido, no se tenía registro de la existencia de habituados al opio, ni a las drogas “sintéticas”. El Departamento de Control de Medicamentos, Sección de Narcóticos de la SSA, destacó que en el Distrito Federal, 70% de toxicómanos consumían morfina y 30%, marihuana; porcentaje inverso en provincia. Se anotaba la existencia de 111 adictos, que obtenían sus dosis por mercados ilegales.¹²⁷ En el plano lícito, eran tratados por el citado Hospital, bajo la observancia de la Oficina de Control de Medicamentos de la SSA.¹²⁸ En cumplimiento a la Convención de 1931, el comercio interno de estupefacientes estaba en función de las restricciones que marcaban las Convenciones Internacionales, el Código Sanitario, y el Reglamento de Laboratorios, Farmacias y Similares.¹²⁹ El sistema de importaciones se basó en concesiones de certificados de importación de narcóticos. México no exportó estupefacientes.

En 1931 se reformó el artículo 432 de la Ley de Vías Generales de Comunicación,¹³⁰ que prohíbe la circulación de cualquier tipo de enervantes por correo.¹³¹ Consigo endureciendo los mecanismos para frenar el tráfico. En este año clausuró el Hospital Federal de Toxicómanos, y la encargada de sustituirlo fue un pabellón para viciosos en el Manicomio General de Mixcoac, también conocido como “*La Castañeda*”. El Instituto Mexicano del Seguro Social, empezó a ocuparse del asunto, y creó un pabellón para estos individuos. “El

¹²⁶ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1953*, p.70.

¹²⁷ *Ibíd.*, p.73.

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ *Ibíd.*, p.71.

¹³⁰ Desde el 15 marzo de 1920, las autoridades sanitarias publicaron circulares relativas. La Secretaría de Gobernación lo hizo desde el 14 de agosto de 1931, hasta el 28 de junio de 1935. La Secretaría de Hacienda desde el 28 de julio de 1923, y la de Relaciones Exteriores el 2 de febrero de 1926.

¹³¹ *Ibíd.*, p.124.

Victor Hugo Carvente Contreras

gobierno espera que, conforme vaya realizándose su política económica, de salubridad, agrícola y educativa, vendrá reduciéndose el problema nacional de toxicómanos”.¹³²

El 25 de enero de 1950 se publicó el Código Sanitario que derogó el de 1934. El nuevo realiza una mejor enumeración de los “estupefacentes”, y en su artículo 280 determina a quiénes podrán otorgarse los permisos para la importación de enervantes, carencia del anterior Código. En resumidas cuentas, se ajusta a las reformas de las convenciones internacionales en la materia.

El 29 de diciembre de 1954, se publicó un nuevo Código Sanitario,¹³³ sin novedad sustantiva alguna. Todavía no contenía una prohibición total para las drogas sintéticas, mismas que ya cobraban importancia en el seno de debate de Naciones Unidas por el desconocimiento que infundían. Preguntándose hasta qué grado estos suplirían a los naturales en la disminución del dolor humano, con la sospecha de que generaran un hábito pernicioso.¹³⁴ Entró en vigor el 1 de marzo de 1955 y determinó que la campaña contra la producción, venta y consumo de enervantes, es materia de salubridad general, por considerarse que envenenan al individuo y degenera la especie humana.¹³⁵

Aumentando el espectro de sustancias prohibidas, el 20 de marzo de 1971 se reformó el Código Sanitario para que, por primera vez, se dictaran sanciones para el uso de sustancias alucinógenas y alcaloides derivados; entre los más insistidos estaban los *hongos alucinógenos*, el *peyote*, el *ololiuqui*, el *LSD*, la *bufotenina*, la *banisterina*, la *harmalina*. Se facultó al Consejo de Salubridad General para que indicara qué otro tipo de psicotrópicos debían ser considerados bajo los términos de los estupefacentes.¹³⁶ El Consejo de Salubridad General es el facultado para establecer la prohibición conforme a cualquier sustancia que considere estupefaciente.

El 13 de marzo de 1973 se publicó el octavo Código Sanitario que mantenía las mismas disposiciones referentes a drogas que los anteriores. Finalmente,

¹³² PGR. *Memoria...-1955*, p.83.

¹³³ Se derogó el expedido el 31 de diciembre de 1949.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 88.

¹³⁵ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p.123.

¹³⁶ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1973*, p.159.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

el 7 de febrero de 1984, se publicó la Ley General de Salud, aún vigente y que no ha sufrido modificaciones de fondo en la materia, a excepción de lo referente a “narco-menudeo”, que se verá más adelante.

Actualmente, la Ley General de Salud se funda en el artículo cuarto de la Constitución, y tiene el propósito de reglamentar el derecho a la protección de la salud.¹³⁷ En su cuarto párrafo se expresa:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

La Carta Magna aun se refiere a las drogas con motivaciones eugenésicas. Argumento para el Estado que ha prevalecido desde que se fundó la política prohibicionista, y que sigue siendo razonable para custodiarla. De seguir perdurando debiera incorporar nuevos “argumentos” poco refutables. Por otra parte, así versa la Ley Fundamental respecto a las facultades del Congreso para dictar leyes en materia de Salubridad, artículo 73, *frac. XVI*:

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

La Ley en cuestión, como su precedente, se ocupa de regular todo lo referente a drogas, bifurcándolas en estupefacientes y psicotrópicos. Del mismo modo, establece el régimen jurídico de las adicciones, tanto en sustancias prohibidas como en drogas permitidas. A fin de atender la problemática, desde la arista de la demanda, se crea el Consejo Nacional de Problemas en Farmacodependencia el 14 de enero de 1971,¹³⁸ que fuese el antecedente del actual Consejo Nacional contra las Adicciones, regido por la misión:

¹³⁷ Díaz Müller considera que el derecho a la protección a la salud es, por si mismo, el derecho al desarrollo.

¹³⁸ Estaba conformado por conformado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS, ISSSTE, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, la Academia Nacional de Medicina, la UNAM, la SEP, el Departamento del Distrito Federal, la PGR y la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales.

Victor Hugo Carvente Contreras

Promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional, en materias de investigación, prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones, con el propósito de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social.¹³⁹

Estupefacientes: La LGS en su título quinto, desde el artículo 234 hasta el 243 aborda todo lo referente a los estupefacientes. No se explica cuál fue el criterio metodológico para denominarlos como tal. Se percibe la lista de estupefacientes como una impresión idéntica de la designada en la *Convención de Viena*.¹⁴⁰ Sin mayor preámbulo, el artículo 235 confina a fines exclusivamente médicos y científicos las actividades de:

La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga...

De los artículos relevantes, el 237 prohíbe todo acto mencionado respecto a las drogas más deseadas por el mercado consumidor: *cannabis sativa* conocida como marihuana, *papaver somniferum* o adormidera, *papaver bacteatum* y *erythroxylon novogratense* o coca, opio preparado para fumar y heroína. No obstante, la Ley contempla la posibilidad de extender la veda a cualquier sustancia que considere la Secretaría de Salud. La sanción administrativa que corresponde a la falta de estas prohibiciones son las multas que se estipulan en el artículo 421. Recalcando que la sanción administrativa no anula o interfiere con la sanción que merece por el Código Penal Federal. En el artículo 239 de la Ley se alza el interés que tiene el sector de salubridad por contener las sustancias que pudiesen ser decomisadas por autoridades (principalmente de seguridad y defensa) que de no servirles, se procederá a su destrucción.¹⁴¹

Psicotrópicos: Como en el caso de los estupefacientes, los psicotrópicos señalados en la Ley no integran algún criterio para definirlos, se limita a catalogar las sustancias y a especificar los procedimientos consecuentes a ellas.

¹³⁹ Consejo Nacional contra las Adicciones, 2011. Información Básica (en línea). México: Consejo Nacional contra las Adicciones. <http://www.conadic.gob.mx/>

¹⁴⁰ Listas I y II Convención de Viena de 1988.

¹⁴¹ Asimismo, el artículo consecutivo fija los únicos acreditados para prescribirlos: médicos cirujanos y pasantes durante su servicio social; médicos veterinarios, en aplicación a animales, y; dentistas, sólo para casos odontológicos. Así que, las recetas sólo serán válidas si provienen de estos profesionistas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Son expuestos en el artículo 245 de la Ley, con posibilidad de ampliarse, así lo decida el Consejo General de Salubridad o la Secretaría de Salud. El catálogo de sustancias calcan, con escasa diferencia, las listas sobre psicotrópicos en la Convención de Viena de 1971.¹⁴²

Sobre el objeto, la Ley clasifica los psicotrópicos en cinco grupos:

- Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y se constituyen como un grave problema de salud pública, ya que pueden ser utilizadas para un uso indebido. P. ej. LSD (*dietilamida del ácido d-lisérgico*) hongos *alucinantes* de cualquier variedad, *mescalina* y *el peyote*.
- Las que tienen algún valor terapéutico, pero aún siguen constituyendo un problema grave para la salud pública. P. ej. Anfetaminas y Barbitúricos. Estas sustancias quedan sujetas como los estupefacientes a permisiones condicionadas.
- Sustancias Psicotrópicas de valor terapéutico pero que constituyen un problema de salud pública. P. ej. *Diazepam*, *Efedrina*, *Clonazepam* y *Benzodiazepinas*. Su venta es “controlada” ordena la receta médica con la cédula profesional del que la expida. La cual sólo podrá suministrarse una sola vez y se retendrá en la farmacia.
- Las sustancias psicotrópicas de amplios usos terapéuticos y que representan un problema menor para la salud pública. P.ej. *Cafeína*, *Carbamazepina*, *Tramadol*. De igual forma su venta necesita de receta médica, pero con la característica de que ésta puede ser suministrada hasta tres veces, con la vigencia de seis meses, partiendo del momento expedido. La receta ya no tendrá que ser retenida por la farmacia que lo surta.
- Las sustancias que carecen de valor terapéutico y que su uso es frecuente en la industria. Éstas se determinan en disposiciones reglamentarias correspondientes.

De acuerdo al artículo 247, refiere a las actividades de “siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga” se encuentran sujetos

¹⁴² Bunster., op.cit.

Victor Hugo Carvente Contreras

a las mismas disposiciones que están sometidos los estupefacientes, y sólo podrán realizarse si responden a un fin científico o médico.

Imprescindible notar que el artículo 254 refiere al consumo de inhalantes. Sustancia causante de efectos psicotrópicos, de verdadero y comprobado efecto devastador para la salud física y mental. Asunto que debe ser atendido por la Secretaría de Salud y los gobiernos estatales, según lo estipula la Ley. Tales autoridades “ejercerán medios de control en el expendio de sustancias inhalantes, para prevenir su consumo por parte de menores de edad e incapaces...” Hasta ahora no se ha dictaminado alguna Ley que prohíba esta acción, a sabiendas de su carácter urgente¹⁴³ y del contexto que presume una guerra contra las drogas fundada en el empecinamiento hacia la salud.

2.2.3 Dimensión Penal: Código Penal Federal.

Las organizaciones supranacionales han dirigido la política punitiva en materia de drogas a nivel mundial. México no es la excepción al ser signatario de las Convenciones de Naciones Unidas. Tal y como lo menciona el destacado jurisconsulto Luis Díaz Müller: “La Convención de Naciones sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas obligó a dictar una serie de reformas en el sistema jurídico mexicano, especialmente en el capítulo relativo a los delitos contra la salud”.¹⁴⁴

En 1920 se publican las “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”, referente jurídico que prohibió el cultivo y la comercialización de la marihuana, siendo la primera Ley prohibicionista de drogas en México, y en 1926, ampliándose a la adormidera.¹⁴⁵ Posteriormente, en 1929, México se suscribe a la Convención del Opio, incorporando en el Código Penal el “Delito contra la salud” en sus modalidades de tráfico, uso y producción de estupefacientes, marcando sanciones para cada uno. Este nuevo tipo delictivo, según la PGR, se instaura por respaldo internacional más que por necesidades internas.

¹⁴³ Véase: “Aumenta el consumo de inhalantes en jóvenes de clase alta”. *Excelsior*, 08/03/11. http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=720437

¹⁴⁴ Díaz Müller, Luis, *El imperio de la razón. Drogas, Salud y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 125.

¹⁴⁵ Astorga, Luis. *Arqueología del narcotráfico*, Nexos (online) Julio-1995.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El Código de 1929 señaló de “peligroso” al estado de éxtasis bajo el efecto de la droga, al consumidor se le denominó toxicómano, acreedor a encierro en un manicomio. El juicio sanitario utilizado para distinguir al toxicómano se basaba en la exclusión del uso recreativo (aunque no había formas para diferenciar). Su reclusión duraría hasta su “completa curación”. Más tarde, el Código de 1931, reprodujo casi en su totalidad el contenido de su antecesor. Solamente reviró en la “toxicomanía” y desechó la teoría de estado peligroso por su clara ambigüedad, contraria a las garantías individuales. En ese mismo año, los delitos por tráfico de drogas y toxicomanía pasan a ser de tipo federal.¹⁴⁶

Siguieron reformas: el 14 de febrero de 1940; el 12 de mayo de 1945; y el 12 de noviembre de 1947. Sin embargo, ninguna modificaría sustantivamente la política represiva del ordenamiento.¹⁴⁷ El otrora Procurador General, González de la Vega, prosiguió con la labor final de su antecesor en materia antinarcótica: promovió las vías jurídicas para la creación del tipo “proselitismo en materia de enervantes”, que modificaran los artículos 193, 194 y 197 del Código Penal. La pena era símil a la aplicada por homicidio.

Durante el período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, la Conferencia de 1961 fue ratificada en México el 17 de marzo de 1967 y entró en vigor el 19 de mayo de 1967. Inmediatamente se aprobaron las reformas y adiciones a los artículos 85, 193, 194, 195, 196, 197, 198 y 199 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales. La totalidad de reformas se publicaron el 8 de marzo de 1968. Manifestando “(...) la intención permanente de no interrumpir la conducta de tratados internacionales de los que somos parte”. De igual forma, se cambiaron los términos de “enervante”, “drogas heroicas” por la de “estupefaciente”; expresión ya ocupada en el Código Sanitario de 1946.¹⁴⁸

La reforma al 195 del CPF penaliza el transporte y la cosecha del estupefaciente que no había sido estimado en el Código de 1931. Resultaba inverosímil que el aspecto medular del tráfico de drogas no fuese penalizado específicamente.

¹⁴⁶ Norzagaray, López Miguel David. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el período 1988-2009*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2010, p.7.

¹⁴⁷ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p. 120.

¹⁴⁸ PGR. XII. Período del presidente Gustavo Díaz Ordaz. <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/pepregudo.htm>

Víctor Hugo Carvente Contreras

A lo cual, la Suprema Corte de Justicia emitió jurisprudencia sobre el artículo 194 del CPF, prescribiendo que el delito contra la salud en su tipo de tráfico de enervantes, abarcaba el comercio y el transporte de droga. Se daba por sobrentendido.¹⁴⁹ La adición al 197 del CPF, pactó que el funcionario o empleado aduanal que permitiese la entrada o salida de estupefacientes del país, sin las restricciones legales, sería acreedor de una pena de seis a quince años, la pena más drástica. Esta disposición es relevante para desalentar el ejercicio de autoridad a favor del delito.

La revisión fundamental del corte penal de las drogas se centra en sus órdenes jurídicos básicos: Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El segundo ordenamiento, por ser de carácter secundario, no se analizará, ya que, se remite a las instrucciones que ordenan al Ministerio Público en el inicio de una acción penal.

Las conductas punibles relativas a los estupefacientes y psicotrópicos son tipificadas en el Código Penal Federal como “Delitos contra la Salud”. Éstos se demarcan en el título séptimo, capítulo primero, “De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos” y comprenden desde el artículo 193 hasta el 199. El que inicia reseña como narcótico a: estupefacientes, psicotrópicos, vegetales y otras sustancias que altere la mente humana. La tipificación y clasificación de estupefacientes y psicotrópicos ya se notó anteriormente en la Ley General de Salud. De esta forma, el Código en afán de no caer en omisión, alude a cualquier “sustancia o vegetal” que la LGS pudiera incluir posteriormente. Se entiende que el Código penalizará cualquier conducta respecto a nuevas sustancias.

Dentro del mismo artículo son punibles las conductas relacionadas con las sustancias ceñidas por los artículos 237; 245: fracs I, II y III; y 248 de la Ley de Salud. Cada una de las conductas se penaliza con prisión, como se especifica entre los artículos 194-199. Las penas se incrementarán en una mitad si los delitos que se estipulan en el 194 son realizadas por servidores públicos “encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos contra la salud”. O también, por algún miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera que sea su situación: retiro, reserva o activo, sancionándolo con la baja definitiva y la inhabilitación para desempeñarse

¹⁴⁹ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

en un cargo público. Asimismo, los servidores públicos, profesionistas, técnicos o personas relacionadas a la salud, que en su calidad se valgan para cometer alguna conducta prohibida. Hay especial énfasis en los casos de servidores públicos y militares, por su intrínseca interacción que resulta de la persecución del delito, y del combate frontal con los grupos delictivos. Es proclive a generar redes de contubernio.

Debido a las modificaciones que se realizaron a la Ley General de Salud derivadas de la aprobación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, se implementaron nuevas disposiciones, a grandes rasgos:

- Una lista de cantidades máximas de narcóticos destinada al consumo personal, observable en el artículo 479 de la Ley General de Salud y gracias a estas cantidades máximas se puede discrepar al *narcomenudista* del *narcomayorista*. A decir de cada uno: *narcomayorista*, si el monto iguala o supera las cantidades señaladas en la lista multiplicadas por mil; *narcomenudista*, si el monto es menor a las cantidades convenidas en la lista por mil.
- Se instaura la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, para el combate al narcomenudeo. Las autoridades del fuero común investigarán el delito y ejecutarán las sanciones. Las autoridades federales se encargarán de casos donde haya elementos para presumir Delincuencia Organizada y narcomayoreo.
- Se crea una delimitación conceptual entre “consumidor” y “farmacodependiente”. El primero es “toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos o síntomas de dependencia”. En tanto, el segundo es “toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos”.

Antes del 21 de agosto de 2009 la sanción era determinada conforme al tipo de sustancia, cantidad, y primicia o reincidencia del delito. Todas eran castigadas con prisión, sólo que su duración variaba. Las sanciones después de esa fecha, dependían según se tratara de narcomenudeo o narcomayoreo.

Victor Hugo Carvente Contreras

Cuadro I. Comparativo de disposiciones. “Ley contra el narcomenudeo”.	
Antes (21-08-09)	Después (21-08-09)
<p>La posesión con fines de comercio y suministro se castigaba con cinco o hasta quince años de prisión.</p> <p>El comercio, el suministro, transporte, producción, tráfico, introducción o extracción del país; respondía a la pena más alta, que oscilaba entre los diez y veinticinco años.</p> <p>La siembra, el cultivo y la cosecha, eran castigados con: uno a seis años cuando concurra instrucción y extrema necesidad económica; si el cultivo, siembre o cosecha tiene por finalidad alguna de las actividades previstas por el artículo 194, se les aplicará la misma pena, con el alivio de que sería cumplida dos de las terceras partes. Y si bien, no hay finalidad alguna descrita por el 194, procederá una pena de dos a ocho años.</p>	<p>La posesión sin fines de comercio o suministro, se castiga de diez meses a tres años de prisión, en caso de narcomenudeo. El narcomayoreo, con cuatro a siete años y medio.</p> <p>La posesión con fines de comercio o suministro, se sanciona con tres años o hasta seis años de prisión: narcomenudeo. En cuestión de narcomayoreo, se castiga de cinco a quince años.</p> <p>El comercio, suministro, transporte, producción y tráfico, se pena con cuatro, o hasta ocho años de prisión, narcomenudeo. En narcomayoreo, de diez a veinticinco años.</p> <p>Las penas correspondientes a las acciones de “siembra, cultivo y cosecha” merecen tanto para narcomenudeo y narcomayoreo. Además, no varía el tiempo de prisión, se conserva el mismo demarcado antes de la reforma.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en LGS y CPF.

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

Fuente: Elaboración propia con base en LGS y CPF.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El artículo 194 define lo que se entiende por producir: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico”; por comerciar: “vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico”; por suministro: transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier tenencia de narcóticos. Sin embargo la norma no prescribe de forma explícita qué se deberá de entender por “tráfico”, aunque se da una noción del término en la fracción II del artículo, la cual estatuye el acto de introducir o extraer del país algún narcótico, ya sea de forma momentánea o en tránsito.¹⁵⁰

El artículo 195 bis ciñe al Ministerio Público Federal para proceder penalmente en contra de las personas que posean peyote, hongos alucinógenos y medicamentos que contengan narcóticos. En el caso del peyote y los hongos, depende de su cantidad y de las circunstancias de su consumo, tales deberán ser utilizadas para ceremonias o alguna actividad propia de las comunidades indígenas. En cuanto a los medicamentos, se deberá probar que son destinados para el tratamiento médico del que los posea. De igual forma, se imputará una pena de cinco a quince años al que contribuya a desviar precursores químicos a la producción de cualquier narcótico. Consecuentemente, se decomisarán los objetos, máquinas e instrumentos para la comisión del narcótico, tal y como lo acuerda el artículo 196 Ter.

La administración de algún narcótico sin la previa autorización de un médico autorizado, vale una pena que puede variar entre los tres y nueve años. La pena será extendida en una mitad si: la víctima fuere menor de edad o si es “incapaz comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente”. Igualmente, quien provea gratuitamente algún narcótico a un tercero “para su uso personal e inmediato” será merecedor de prisión de dos a seis años, y podrá ser ampliada hasta en una mitad, si el perjudicado es menor de edad. Todo lo anterior queda explicitado en el 197 del Código. El 199 refiere al farmacodependiente. En caso de que éste se relacione con alguna conducta establecida en los artículos 195 o 195 bis, será sujeto a un tratamiento médico. No se exonera la pena correspondiente, y podrá recibir los servicios de rehabilitación en el centro de reclusión.

¹⁵⁰ En el dado caso de que no se cometa el “tráfico”, empero, existan los indicios para argumentar que éste era el fin; no se eximirá de la sanción, la cual podrá ser de hasta 2/3 partes de la correspondiente.

Victor Hugo Carvente Contreras

2.3 Régimen internacional contra de la delincuencia organizada.

2.3.1 Convención de Palermo.

En comparación con el régimen prohibicionista de las drogas, el que sanciona a la delincuencia organizada es relativamente nuevo. Fue la Convención de Nápoles, en 1994, donde germina la inquietud por crear una herramienta jurídica internacional para combatir al crimen organizado. Pero, no es hasta diciembre del 2000 que se firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y consigo el comienzo formal del Derecho internacional para atacar a la delincuencia organizada. La también conocida como Convención de Palermo, fue suscrita por 124 países. México entre ellos. Firmó el 13 de diciembre del 2000 y aprobó el Senado el 22 de octubre de 2002.

En el contexto internacional, se distinguen como sucesos definitorios para la consagración de la Convención de Palermo: la Convención de Viena de 1988; la construcción de normas regionales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y los estatutos de la Comunidad Europea sobre drogas y delincuencia organizada, específicamente el Tratado de Ámsterdam.¹⁵¹ Basta revisar la naturaleza de estos eventos para acordar que su común denominador es el combate a las drogas. La Convención de Palermo nace en el seno de las discusiones contra el tráfico y abuso de las drogas.

Por otro lado, las legislaciones internas que fueron parámetro para su conformación, los casos más notorios: a) *Conspiracy Law-Common Law*; b) La Ley R.I.C.O. (*Racketeer Influenced and Corrupted Organization*) de 1970, Estados Unidos; c) el modelo de la *Ley Rognoni-La Torre* de 1982 en Italia. Y por supuesto, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* de México, instaurada en 1996.

El Estado Mexicano ha ratificado los tres protocolos inherentes a la Convención:

¹⁵¹ Véase: Buscaglia, Edgardo. *Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la convención de Palermo*. Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile, p. 3. (en línea) http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_83.pdf

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.*
- *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.*
- *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.*¹⁵²

La Convención de Palermo deriva de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 15 de noviembre de 2000 en Nueva York. Consta de 41 artículos y forma parte del Derecho Penal Internacional. Su importancia radica en constituirse como el primer instrumento penal internacional que unifica definiciones y que, además, establece los diferentes delitos que deben sancionar los signatarios. El objetivo primordial de la Convención y de las diversas “Leyes internas” es sancionar la delincuencia organizada, para lo cual construyó tipos penales especiales, medios de prueba novedosos, nuevas formas de admisibilidad y de evaluación de la prueba.

En el Prefacio de la Convención hay algunos párrafos dedicados a explicar lo “civil” y lo “incivil”. Por lo primero habrá de entenderse la civilización, y subsecuentemente “los siglos acumulados de conocimientos que sientan las bases del progreso”, y los valores que lo cimientan. Los artífices de la sociedad civil son los ciudadanos, empresas, sindicatos, profesores, periodistas y partidos políticos, o entiéndase a los elementos de un sistema político. En tanto que, la “sociedad incivil” refiere a: “terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas, y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil”, y que, además, “sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la humanidad”.¹⁵³ El Prefacio identifica a los Estados con proclividad a generar sociedades inciviles. A saber:

Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que consideramos civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares; pero no son invencibles.¹⁵⁴

¹⁵² Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. <http://www.unodc.org/southerncone/es/crime/marco-legal.html>

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

Victor Hugo Carvente Contreras

No es necesario realizar un análisis concienzudo para percibir la exaltación maniquea que posee Naciones Unidas frente al fenómeno de la Delincuencia Organizada. La batalla entre el bien y el mal; la sociedad civil contra la incivil. Equidistar un punto entre los dos polos parece no tener cabida. Juzgando a los “inciviles” como ajenos, externos, o entes orbitales a la sociedad “civil”. No se percibe en el escrito la posibilidad de que esos adversos, también sean emanados de una sociedad madre, o más aún, también sean producto de los mercados libres. Se adjudican beneficios notables a las fronteras abiertas; sin embargo, no se reconoce que la sociedad global trae consigo males innatos a su existencia. Como se reconocen los beneficios, es adecuado reconocer las desventajas. En este estudio, se asume que la Delincuencia Organizada no es un ente que se abstraigo de la sociedad para perjudicarla, sino como un fenómeno propio de la sociedad. Innato, pues.¹⁵⁵

El contenido de la Convención puede dividirse en cuatro apartados fundamentales: conceptos generales y tipificación de conductas; disposiciones procesales; medidas de cooperación internacional para procurar su cumplimiento; y disposiciones administrativas. Se ahondará en la “tipificación de conductas”, por considerarse las sustantivas de la Convención. De este modo, las medidas de cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada representan las acciones adjetivas; las disposiciones procesales se encasillan en actividades ejecutivas, y las administrativas en orgánicas.¹⁵⁶

El fin de la Convención es “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”, según dicta su artículo primero. El consecutivo define varios elementos relativos, entre ellos: grupo delictivo organizado, delito grave, grupo estructurado, bienes, producto del delito, embargo preventivo, decomiso, delito determinante, entrega vigilada y organización regional de integración económica. La definición de nuestro interés que es objeto de la Convención es *grupo delictivo organizado*. Para ser considerado como tal, debe reunir mínimas características: a) debe ser constituido por tres o más personas; b) exista durante cierto tiempo; c)

¹⁵⁵ “Pero, estos avances tecnológicos también han tenido efectos negativos, incrementando la desigualdad en el acceso a los recursos económicos y también han permitido que grupos de delinquentes tomen esas oportunidades para cometer delitos transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de personas, el lavado de dinero y el incremento de la corrupción.” Buscaglia, op.cit., p. 5.

¹⁵⁶ Contreras López, María Elsa. *Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/13/mcontreras13.pdf>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con fines de obtener un beneficio económico o material.¹⁵⁷

Es crucial la definición de grupo estructurado, porque define también la naturaleza del narcotráfico:

Grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

De igual importancia, el artículo tercero fija las condiciones para considerar un delito del tipo transnacional, tales: a) si es cometido en más de un Estado; b) se comete dentro de un sólo Estado, pero es planificado en otro; c) se comete dentro de un Estado, pero el grupo delictivo opera en más de uno; d) se comete en un sólo Estado, pero tiene efectos importantes en otro. Las Partes definirán su actuación en un marco de respeto a la soberanía de cada uno. Ninguno podrá intervenir en asuntos internos de otros Estados.

No descartando un eslabón del sistema macro-delincuencial, el artículo sexto refiere a la operación financiera de la delincuencia organizada que asegura su proliferación y disimula sus ganancias en actividades ficticiamente lícitas: el “blanqueo” de las ganancias ilícitas. Se señalan los casos en que las Partes deban tipificar este delito, entre ellos: “la conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito...”; “la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza (...) de bienes”; “la adquisición, posesión o utilización de bienes...”o; “la participación en la comisión de cualquiera de los delitos...”. Consecuentemente, el artículo séptimo aborda los mecanismos para combatirlo.

Aunque, no es objetivo de este trabajo ahondar sobre las relaciones que guarda la delincuencia organizada con las autoridades gubernamentales, ni la supeditación de los grupos delictivos al poder político; se destaca la objetividad del artículo octavo para reconocer la dinámica en la que se desenvuelve la delincuencia organizada, al penalizar la “protección” que funcionarios brindan a los grupos delictivos. Esta disposición asume “entrelíneas” que es imposible ocultar el vínculo entre funcionarios y delincuentes:

¹⁵⁷ Infiere una conducta que fije un delito punible con privación de libertad, al menos de cuatro años.

Victor Hugo Carvente Contreras

Artículo 8. Penalización de la corrupción. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; (...)

El artículo noveno estipula las maniobras para atenuar la corrupción. Básicamente, consisten en prevención, detección y castigo de los funcionarios corruptos. Por otra parte, el artículo 23 versa sobre “la penalización de la justicia”; se insta a que cada Parte tome las medidas necesarias para tipificar como delitos las acciones intencionales de: uso de la fuerza física, intimidación, o amenazas. Éstas con el fin de inducir un falso testimonio que, a su vez, obstruya la aportación de pruebas en relación con la comisión de un delito, o para obstaculizar el quehacer de los funcionarios de justicia.

Sin ahondar en las “disposiciones procesales”, están incluidas en los artículos 11 al 22, 24, 25 y 26, atienden sobre: Proceso, fallo y sanciones; Decomiso e incautación; Cooperación internacional para fines de decomiso; Disposición del producto del delito o de los bienes decomisados; Jurisdicción; Extradición; Traslado de personas condenadas a cumplir una pena; Asistencia judicial recíproca; Investigaciones conjuntas; Técnicas especiales de investigación; Remisión de actuaciones especiales; Establecimiento de antecedentes penales; Protección de testigos; Asistencia y protección a las víctimas. Y finalmente, el artículo 26 involucra “Medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”. Al respecto de estos artículos, México ha realizado varias aclaraciones. Por ejemplo, en referencia al artículo 16, apartado 5, inciso a, esclarece: “El Estado mexicano considerará la Convención como la base jurídica de la cooperación en materia de extradición, respecto de aquellos Estados Parte con los que no tenga celebrados tratados en la materia”.¹⁵⁸ En referencia al artículo 18, apartado 13; el gobierno mexicano, aclara: “Se designa como autoridad central en materia de asistencia judicial recíproca, a la Procuraduría General de la República”.¹⁵⁹ Otra precisión en el apartado 14: “Para el caso de solicitudes de asistencia

¹⁵⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011. México, Tratados Internacionales http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=&PHPSESSID=e501f33799babaa6f9e29d9538a54f29

¹⁵⁹ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

judicial, éstas deberán ser presentadas en idioma español. Las solicitudes también podrán ser presentadas en el idioma del Estado requirente, siempre y cuando vayan acompañadas de una traducción al español”.¹⁶⁰ Todas las puntualidades son meramente técnicas, México no ha interpuesto alguna observación sobre un aspecto sustantivo de la Convención.¹⁶¹

El artículo 31 revela otro ámbito para hacer frente a la delincuencia organizada: “prevención”. El documento lo contextualiza así “reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito adoptando oportunamente medidas legislativas, administrativas o de otra índole.” Entre las medidas, destaca “El fortalecimiento de la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el ministerio público y las entidades privadas pertinentes, incluida la industria.” Esto es, se persuade a que las Instituciones que menoscaban a la delincuencia organizada, sean proclives a la cooperación y a la circulación de información útil.¹⁶² En el caso mexicano, esta recomendación ha tenido poca resonancia; contrariamente, se ha destacado el hermetismo de las Instituciones de seguridad y defensa.

En congruencia con las Convenciones de 1961 y la 1988, la de Palermo también exhorta a las Partes a tomar medidas más drásticas a fin de “prevenir” o combatir la delincuencia organizada transnacional.¹⁶³

2.4 México: Régimen contra la Delincuencia Organizada.

2.4.1 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

A raíz de la suscripción, adhesión y ratificación de México a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; en 1991, la Procuraduría General de la República elaboró un anteproyecto de Ley Federal contra el Narcotráfico y Control de Drogas,¹⁶⁴ el

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ Referente a las medidas de cooperación internacional para procurar el cumplimiento de la Convención y el combate a la delincuencia organizada se sitúan en los artículos 27 a 32, 34 y 35.

¹⁶² Se conviene evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las prácticas administrativas, a fin de que éstas no sean empleadas por la delincuencia.

¹⁶³ Esta continuidad es observable en la fracción tercera del artículo 34.

¹⁶⁴ PGR-Sitio Oficial, 2011. Delincuencia Organizada, Antecedentes. México. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Antecedentes.asp>

Víctor Hugo Carvente Contreras

cual no logró consolidarse. Se ilustra como el primer intento por reglamentar el proceso contra la delincuencia organizada. Revisando la “exposición de motivos” para la creación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se encuentra que fue el año de 1993 la introducción formal del concepto en la Constitución Mexicana:

En México, como es sabido, el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de 1993 con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo que el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia, “podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada”.¹⁶⁵

A razón de esta reforma constitucional, en 1994 también se reformó el Código Penal Federal y los Códigos de Procedimientos Penales, tanto Federal como del Distrito Federal. El Código Penal de ese entonces, en su artículo 196 bis, señalaba que:

(...) se impondrá prisión de veinte a cuarenta años... A quien por sí, a través de terceros o a nombre de otros, dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar o que se practique cualquiera de las actividades delictivas a las que se refiere este capítulo¹⁶⁶

El Código Federal de Procedimientos Penales, de aquel tiempo, señalaba en su artículo 194 bis la característica de la delincuencia organizada: “en los que tres o más personas que se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantes lucrativos alguno de los delitos legalmente previstos en los siguientes artículos del Código Penal:....” Este Código delimitaba al menos tres características fundamentales para considerar la existencia de “delincuencia organizada”. En mismo artículo, se duplicaba las cuarenta y ocho horas de retención, en caso de delitos flagrantes o casos urgentes.

Es hasta 1996 cuando se decide que es imprescindible crear un instrumento jurídico especializado para su combate. La vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada el 15 de octubre de ese año. Su artículo segundo describe lo que deberá entenderse por el concepto:

¹⁶⁵ Exposición de Motivos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey=9005&nIdRef=7&cFechaPub=23/01/2009&cCateg=DECRETO&cTitulo=LEY%20FEDERAL%20CONTRA%20LA%20DELINCUENCIA%20ORGANIZADA>

¹⁶⁶ Código Penal Federal de 1994.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

Entre los delitos, naturalmente figuran los de narcotráfico. Los infractores adquieren una doble sanción, ya que se castiga por el delito que cometieron, y por el de pertenecer a la delincuencia organizada.¹⁶⁷

Aunado a lo anterior, también se decomisarán los objetos, instrumentos y productos del delito, así como propiedades y demás bienes, en caso de que no se pruebe su procedencia legítima. Paralela al Código Penal, las penas serán aumentadas hasta en una mitad, si es un servidor público que coadyuve a la ejecución de un delito para la delincuencia organizada o si se utiliza a un menor o un incapaz para cometer algún delito.

El artículo octavo menciona que la Procuraduría General de la República es la facultada para atender este delito, a través de una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada. De modo congruente, en 1996 se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), que en el 2003 se convertiría en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).¹⁶⁸

Entre las medidas que destaca la LFCDO para el combate a la delincuencia organizada:

- La infiltración de agentes, a fin de poder conocer las estructuras, formas de operación, y ámbitos de actuación de las organizaciones;¹⁶⁹

¹⁶⁷ Más a fondo: “Sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se cometan, al miembro de la delincuencia organizada se le aplicarán las penas siguientes:

I. En los casos de los delitos contra la salud a que se refiere la fracción I del artículo 2o. de esta Ley:
a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o
b) A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa. (...)”

¹⁶⁸ Para su conformación aglutinó, además, a la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y a la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud.

¹⁶⁹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 11.

Victor Hugo Carvente Contreras

- Auditorías a personas físicas y morales ejecutadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición del Ministerio Público de la Federación;¹⁷⁰
- Intervención de comunicaciones privadas, siempre que se argumente fundadamente que el individuo investigado es miembro de la delincuencia organizada, la acción sólo la podrá llevar el Ministerio Público de la Federación;¹⁷¹
- Aseguramiento y decomiso de bienes que posea algún indiciado de delincuencia organizada;¹⁷²
- Protección a jueces, peritos, testigos, y cualquier persona, cuando así se requiera; reducción de penas al que perteneciendo a una asociación delictiva colabore con la persecución de la delincuencia organizada;
- Recompensa al que auxilie en la localización de algún miembro, siempre y cuando, se haya girado su orden de aprehensión.

La comunidad internacional ha dilucidado al narcotráfico como la expresión fehaciente de la delincuencia organizada. La misma Convención de Palermo sitúa como antecedente inmediato a la Convención de Viena. Antes de tal, eran insuficientes las herramientas jurídicas que sancionaran al crimen organizado y a los funcionarios corruptos. No había captura significativa de “capos” de la droga.

En México, el narcotráfico es la mayor expresión de la delincuencia organizada, o al menos, el enfoque gubernamental así lo ha abordado. ¿Qué elementos pueden constatar esta idea? Las pruebas inequívocas se encuentran en el transcurso para la consagración de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y en el proceso que derivó en la creación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. El proceso jurídico comienza en 1991 con la elaboración de un *Anteproyecto de Ley Federal contra el Narcotráfico y Control de Drogas*, continúa en 1996 con el *Proyecto de Ley Federal contra el Crimen Organizado*,¹⁷³ y se concreta, en ese mismo año, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, vigente en nuestros días.

¹⁷⁰ Ibid., artículo 10.

¹⁷¹ Paralelamente, esta disposición instó a que se enviara una iniciativa de reforma al artículo 16 constitucional

¹⁷² Estas medidas se habilitaron a través de la reforma al 22 constitucional.

¹⁷³ Andrade Sánchez, Eduardo. *La delincuencia organizada*, Revista Jurídica No. 87, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Es erróneo suponer que la delincuencia organizada sólo sea el tráfico de drogas; más no es así, considerar que éste fenómeno si fue la principal motivación para crear un entramado jurídico y administrativo para abatir a la delincuencia organizada.

Capítulo III

ESTRUCTURA DE SEGURIDAD ENCARGADA DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO: CONTROL DE LA OFERTA.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA DE SEGURIDAD ENCARGADA DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO: CONTROL DE LA OFERTA.

3.1 Tipología de seguridad.

La seguridad, conforme a la Carta Suprema, se estipula como un concepto que se fracciona tripartitamente -Nacional, Interior y Pública- y, a su vez, representan un ámbito de acción.

El marco jurídico nacional y la misma academia no dilucidan parámetros uniformes para delimitar cada esfera de seguridad, sólo brindan indicios ambiguos y perspectivas particulares e históricas. Resulta más sencillo ubicar a cada uno de éstos ámbitos respecto al aparato coercitivo que lo alberga en función del combate al tráfico de drogas. Se brinda una auscultación sobre las tres en cuestión:

3.1.1 Seguridad nacional.

Seguridad Nacional puede ser entendida según su margen de operación, relato histórico, instituciones, y doctrina. Reuniendo apreciaciones afines y disímiles, según el emisor. No hay consenso sobre qué significa, es un concepto utilizado a diestra y siniestra, e inacabado. La circunscripción del tipo de fenómenos que le incumben está determinada principalmente por los enfoques “reduccionista” o “ampliacionista”. El primero, aborda la tradición de incluir en su agenda temas eminentemente de defensa exterior y seguridad interna, incluyente de la participación del sector castrense; inversamente, el segundo, aborda tópicos que varían desde la autosuficiencia alimentaria hasta el medio ambiente, haciendo extensiva la invitación a diversos agentes sociales.¹⁷⁴

Existe una tendencia, tanto de actores políticos como del sector académico, de circunscribir todo problema, sea de carácter coyuntural o estructural, como

¹⁷⁴ La visión ampliacionista, generalmente, involucra cooperación internacional, porque son fenómenos que no pueden ser atendidos eficazmente por la vía unilateral. Véase: Aguayo, Quezada Sergio; Bagley, Michael Bruce, “En busca de la Seguridad perdida.” Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, México: Siglo XXI editores, 1990, p. 25.

Victor Hugo Carvente Contreras

un asunto de seguridad nacional. Rezagos sociales se erigen por distintas voces como temas concernientes: la pobreza, marginación y desempleo, son algunos ejemplos. Buscando en su inclusión la urgencia de su atención. Pero el narcotráfico se ha constituido como un problema crónico en la agenda gubernamental, sin que se ubiquen sus factores causantes como tópicos a combatir. Extraer de raíz. Los elementos promotores son la corrupción y la impunidad; circunscritos en la máxima “las expresiones de la delincuencia organizada proliferan a través de la tutela del poder político”. O sea, la construcción y propagación del narcotráfico refiere, necesariamente, de la colusión con la esfera de poder. El negocio de las drogas triunfa gracias a la capacidad de corrupción de los grupos delictivos y la impunidad que ejerce la autoridad. Sin embargo, también se precisa que son factores imposibles de eliminarse, por lo tanto se consiente que estos existan, pero sin que recaigan en índices intolerables que imposibilite el accionar de las instituciones. Es decir, si la institución está completamente contaminada, no puede alcanzar los objetivos que la determinaron. La corrupción acompañada de la impunidad daña sistemáticamente a las instituciones, poniendo en jaque a los brazos operativos del gobierno. Es ahí donde debiera situarse el debate sobre los asuntos de seguridad nacional: en asuntos estructurales, no en la última expresión de un proceso de descomposición.

Por deducción, a juicio propio, la seguridad nacional es el sostenible funcionamiento de las instituciones que constituyen al Estado en un margen de autosuficiencia para hacer frente a las eventualidades.

Pero la anterior, es sólo una en el universo de definiciones; por ello se propone también la noción sensata que propone el catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana, Guillermo Garduño Valero: “(...) no es una noción ambigua, sino histórica, en la medida en que es el contexto el que le da contenido y los cambios en éste se ven reflejados en la modificación de la categoría”.¹⁷⁵ Esta dilucidación aplica para todo lo que define el hombre, imbricando que toda concepción de cualquier cosa, está definida por el sujeto que lo define, según su tiempo, o su resultado histórico.

Ahora bien, en el plano gubernamental, la definición que otorga el órgano de inteligencia civil, CISEN, en referencia a la Ley de Seguridad Nacional, define: (...) las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener

¹⁷⁵ Garduño., op.cit., p. 36.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a:

- Proteger al país frente a riesgos y amenazas.
- Preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación.
- Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
- Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.

Como se puede observar, no se ocupa de definir ¿qué es? pero si ¿qué busca? La agenda del CISEN plantea como misión primordial: la integridad, permanencia y estabilidad del Estado Mexicano. Para operar este objetivo, se crea un esquema de “amenazas y riesgos” capaces de arremeter contra el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.¹⁷⁶

Por *amenazas* se entienden: fenómenos intencionales de otro Estado o agentes no estatales relacionados a espionaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Así como:

(...) actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstaculización de operaciones militares o navales contra la misma; acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación...

La categoría anterior se encuentra tipificada en el apartado de “Delitos contra la Seguridad de la Nación” insertos en el Código Penal Federal. Tradicionalmente, estas “amenazas” son consideradas como herencia del mundo bipolar. La Guerra Fría que trajo consigo la persecución del llamado “enemigo interno” que, según la Doctrina de Seguridad Nacional emitida por Estados Unidos hacia las regiones de su influencia, amenazaba la seguridad del país y dio cabida a la etapa denominada “Guerra Sucia” en México.

¹⁷⁶ CISEN. Sitio Oficial. “Amenazas y Riesgos”. <http://www.CISEN.gob.mx/>

Victor Hugo Carvente Contreras

Los *riesgos*, por su parte, se refieren a la condición externa o interna formada por “situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias...” que no alcanzan el grado de amenaza, pero, valga la redundancia, ponen en riesgo el desarrollo nacional. Por tal, no se pueden definir los riesgos de forma permanente, ya que éstos obedecen a escenarios de coyuntura.

En el contexto jurídico, se hace alusión al concepto en la Constitución, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente enumeradas en el 89 constitucional “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.” Antes de expedirse la Ley de Seguridad Nacional, ya se establecía lo que debía entenderse por este concepto en el *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional*, así como las diversas instancias que comprendería el cometido:¹⁷⁷

Que la seguridad nacional como competencia del Gabinete comprenderá diversas áreas de seguridad, como la interior, la exterior, la seguridad pública federal o la seguridad jurídica, cuando sus respectivos fenómenos adquieren dimensiones tan especiales que se convierten en objeto de una política, estudio, estrategia o acción de seguridad nacional, he tenido a bien expedir el siguiente...

Asimismo, como en el ramo de seguridad pública, la Ley de Seguridad Nacional estatuye un Consejo de Seguridad Nacional.¹⁷⁸ El concepto es inconcluso pero se redelimita en lo administrativo.

Basta elevar como asunto de seguridad nacional para involucrar la participación de todo agente estatal necesario. En México hay una propensión a que los asuntos de seguridad nacional estén cooptados por los institutos armados. Mientras así suceda, no resulta conveniente la apertura de la agenda de seguridad nacional. Si es que se da, debe darse en función de integrar

¹⁷⁷ DOF: 9/04/2003

¹⁷⁸ Estará integrado por: el Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá; El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; El Secretario de la Defensa Nacional; El Secretario de Marina; El Secretario de Seguridad Pública; El Secretario de Hacienda y Crédito Público; El Secretario de la Función Pública; El Secretario de Relaciones Exteriores; El Secretario de Comunicaciones y Transportes; El Procurador General de la República, y El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

activamente tanto a organizaciones de la sociedad civil como instituciones que no radiquen en tareas de seguridad.

3.1.2 Seguridad interior.

La seguridad interior no cuenta con una axioma; ausencia que ha derivado en la interpretación heterogénea de los mismos actores que han buscado definir a la del tipo nacional. Son mínimas las referencias a la seguridad interior en la legislación mexicana. Cortadas del mismo artículo, la fundamental se halla en la Carta Magna, en el apartado que versa sobre las facultades y obligaciones del Presidente, artículo 89, fracción VI: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional la define como: “Providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la Nación”.¹⁷⁹ Bastante impreciso.

Ahora, si la definimos por sus efectos, nos remitimos a la legislación militar en el *Código de Justicia Militar* que estipula los “Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación” los delitos previstos son: la Rebelión y la Sedición. El primero aborda categóricamente a personal del Ejército, en caso de que se “levanten en armas” contra el Gobierno de la República; el segundo, refiere a que diez o más personas, reunidas tumultuariamente, resistan a una autoridad.¹⁸⁰

Paradójicamente, sin saber qué es, la Secretaría de la Defensa Nacional reestructuró la división territorial militar para garantizar la seguridad interior. Asumiendo que la principal tarea del ramo se ocupa en el combate al narcotráfico.¹⁸¹ A diferencia de los dos conceptos anteriores, éste no cuenta con un entramado orgánico que expresen facultades. Se encuentra en el marco de las Armas Nacionales; dado que, tanto en la Facultad del Presidente para hacer uso de ellas, con fin de garantizarla, como en las “misiones” que le confiere

¹⁷⁹ Secretaría de la Defensa Nacional. 2001. Glosario de Términos Militares. Colección Manuales del Ejército Mexicano, México; 379. En: Moloeznik, Marcos Pablo. “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas.” Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, 2005, pp. 169-212.

¹⁸⁰ El Diccionario de la Lengua Española define sedición: Alzamiento colectivo y violento contra la autoridad, el orden público o la disciplina militar, sin llegar a la gravedad de la rebelión.

¹⁸¹ “Combate al narcotráfico, prioridad para el ejército: Cervantes Aguirre” La Jornada, 20/febrero/2000.

Víctor Hugo Carvente Contreras

su propia Ley Orgánica. El actor protagonista es el Ejército y la Fuerza Aérea, el cual podrá actuar en conjunto con la Armada, Dependencias del Gobierno Federal, Estatales o Municipales, según lo ordene o apruebe el Presidente de la República. Primordialmente la tarea le corresponde al Instituto armado.

El término ha relucido más por su uso para legitimar el uso de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional en tareas antes otorgadas a los civiles. Representa ese campo de acción entre lo impreciso de la seguridad nacional y lo preciso de la seguridad pública. Un espacio de posibilidades, pues.

3.1.3 Seguridad Pública.

A diferencia del término anterior, la seguridad pública se encuentra definida por el artículo 21 constitucional, y no se presta a ambigüedades conceptuales.¹⁸² Función y jurisdicción, básicamente. Se determina como un fin irrenunciable del Estado mexicano a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Los quehaceres que comprende son la prevención, investigación y persecución de los delitos y la sanción de las infracciones administrativas. Todo un sistema. Mismo artículo reconoce que no sólo es una la institución encargada de la seguridad pública, sino son varias: “La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos...”

La seguridad pública es de carácter fundamentalmente civil:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...

Pese lo anterior, son integrantes del Consejo de Seguridad Pública, los dos titulares de las Instituciones Armadas, el Secretario de Defensa Nacional y el Secretario de Marina. El Consejo es la máxima instancia de decisión sobre la

¹⁸² La reciente *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* es reglamentaria del artículo 21 constitucional, y tiene por objetivo regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y también regular las competencias y las bases de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

seguridad pública,¹⁸³ sustentado por el *Acuerdo por el que se crea el gabinete de Seguridad Pública*,¹⁸⁴ instancia donde se definen los integrantes rectores de la política de seguridad pública. Las fuerzas castrenses, en materia orgánica, están presentes en la esfera de la seguridad pública.¹⁸⁵

3.2 Narcotráfico: métodos de combate.

El término “narcotráfico” se empezó a utilizar en los años setentas, y ha sido acuñado en el discurso oficial de la política prohibicionista para referir a todas las fases del negocio ilícito que involucra comerciar sustancias ilícitas. De hecho, así se ha utilizado en este estudio. La multiplicidad de acepciones que se le otorgan a dicha palabra produce confusión para definir su significado, al grado de configurar nuevas con el prefijo *narco*. Los nuevos términos han sido reproducidos por medios periodísticos y por autoridades, otorgándoles una especie de legitimidad en el uso del lenguaje. De igual fortuna, se ha utilizado la expresión *cártel* para indicar a los grupos organizados de traficantes dedicados a esta actividad ilícita, a la vez que ésta palabra no concuerda con la realidad de organizaciones que disputan las rutas de tráfico de drogas en México.¹⁸⁶

No obstante, en el sector académico se sustenta la connotación dada. El Dr. Carlos Antonio Flores Pérez señala al respecto:

¹⁸³ Conformada por el Presidente de la República; el Secretario de Gobernación; el Secretario de Seguridad Pública; el Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema. Por su parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se compone por El SNSP se compondrá por: Consejo Nacional de Seguridad Pública; Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; Consejos Locales e Instancias Regionales; Secretariado Ejecutivo del Sistema.

¹⁸⁴ DOF: 06/01/2005. El cual es presidido por el Presidente de la República, y estará conformado, también, por los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, junto con el Secretario de Seguridad Pública; el Secretario de Gobernación; el Comisionado de la Policía Federal Preventiva; el Subsecretario de Política Criminal, y como miembro permanente, el Procurador General de la República.

¹⁸⁵ De igual forma que el apartado anterior, los “Delitos contra la Seguridad Pública” están demarcados por el Código Penal Federal, son: Evasión de Presos, Quebrantamiento de sanción; Armas Prohibidas, y Asociaciones delictuosas.

¹⁸⁶ Véase: Astorga, Luis. “Tráfico de drogas ilícitas y medios de comunicación” IIS-UNAM. Ponencia preparada para la Conferencia Internacional Medios de Comunicación: guerra, y terrorismo y violencia. “Hacia una cultura de la paz”, Universidad Iberoamericana, México, D.F., 5-6 de mayo de 2003.

Víctor Hugo Carvente Contreras

(...) el tráfico de drogas en sí mismo una actividad económica: se trata de la producción, transporte y comercialización de determinadas sustancias en función de un mercado que demanda las mismas, que por razones históricas han sido proscritas a partir de los intereses de la potencia hegemónica mundial, paradójicamente, aquella donde se encuentra el mayor consumo de drogas psicoactivas: Estados Unidos.¹⁸⁷

Generalmente, los mercados de distribución de drogas no se encuentran en el lugar de producción; en México, por ejemplo, la mayor parte de las drogas producidas son enviadas a Estados Unidos. Las redes de comercialización y la organización de las estructuras criminales se basan en vínculos de confianza entre grupos que, típicamente, mantienen lazos de tipo familiar o étnico. No obstante, como cualquier magna-empresa requiere de profesionistas que atiendan los diferentes eslabones del proceso económico. Todo el ciclo resguardado por el poder político que garantice su permanencia.

A cada fase del ciclo económico le corresponde una estrategia gubernamental que pretende mermarlo. Varían según la producción, la comercialización y el consumo. Las técnicas de combate procuran centrarse en los dos primeros procesos, a fin de frustrar el tercero. Cuando Jorge Carpizo como Procurador General, durante un año en el Salinato, escribió un informe sobre su estancia, *“Un año en la Procuraduría”*. En éste se enumeran las maniobras consideradas para abatir el narcotráfico. Todas ellas conforman una estrategia apuntada a la disminución de la producción y la comercialización de drogas. La estrategia ha variado mínimamente, y sus líneas de combate, también. Es por ello que a continuación se sintetizan:

- Erradicación de cultivos ilícitos;
- Intercepción de cargamentos en el territorio, espacio aéreo y el mar territorial;
- Desmantelamiento de las organizaciones criminales;
- Interrupción del tráfico de armas;
- Limitar el *blanqueo* de capitales;
- Identificación y bloqueo en el desvío de precursores químicos que se requieren en la fabricación de drogas;
- Prevención en el uso de enervantes y psicotrópicos;

¹⁸⁷ Flores Pérez, Carlos Antonio. *Reflexiones sobre la política de seguridad contra el narcotráfico*. Sin fuente.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- Atención a farmacodependientes;
- Generación de una cultura “anti-narco”.

Las anteriores pueden ser catalogadas en dos grandes ámbitos: preventivas y reactivas que, paralelamente, refieren al control de la oferta y demanda, respectivamente. El desmantelamiento de grupos, las armas, y el blanqueo, impiden la reproducción del órgano ejecutor. La prevención de uso de drogas y atención a los usuarios, refieren a la arista preventiva sanitaria. Mientras que, todas las restantes están destinadas a la disminución de la oferta. Son más las de carácter reactivo que las preventivas. No se ha consolidado la prevención para impedir la medida reactiva; resulta más factible la prevención en la arista de la demanda que en la de oferta. Existen medidas tendientes a desalentar la oferta de droga, y a impedir la formación de organizaciones criminales, aunque, no son del todo fructuosas por estar determinadas al motor de consumo, y aún más, cuando la política hegemónica de combate está orientada a la disminución de la oferta.

Debido a su preeminencia, se ahondará un poco en los métodos de carácter reactivo del control de la oferta, mismos que han instrumentado instancias que han coadyuvado con la PGR: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Seguridad Pública, primordialmente.

De igual forma que el concepto de narcotráfico, el de erradicación no solamente implica la acción de extraer y destruir la planta ilegal; sino el proceso de evitar la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación o acondicionamiento de enervante, a través de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos, campamentos o secaderos, centros de acopio y laboratorios clandestinos para la producción de estupefacientes.¹⁸⁸ Las operaciones se agrupan en cuatro tareas: localización; destrucción; intercepción local; búsqueda de centros de acopio y secaderos.

Las operaciones de intercepción, tienen como principal objetivo interrumpir el flujo de drogas en el territorio nacional producidas en el país o en el extranjero. Comprende la localización y detención de droga que es transportada por diversos medios para ser llevada a los centros de comercialización. También,

¹⁸⁸ “La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo” Secretaría de la Defensa Nacional. –México: FCE, SEDENA, 2005.

Víctor Hugo Carvente Contreras

incluye la incautación de precursores químicos y de armamento utilizado por los traficantes. Las tareas de intercepción se catalogan en terrestres, aéreas y anfibias.¹⁸⁹

El desmantelamiento de organizaciones criminales incluye la persecución y detención de *capos*, *sicarios*, *lugartenientes*, *lavadores de dinero*, y todos aquellos que integran la red interna del grupo, y que cumplen una función dentro de la estructura. También se realizan investigaciones a los personajes que brindan poder político a las organizaciones delictivas (es el caso del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, vinculado al tráfico de drogas y lavado de dinero, por medio de Ramón Alcides Magaña “El Metro”, operador de la Organización de Juárez).

La captura de elementos que habitan en las redes externas al poder político ha sido la actividad predominante en éste rubro. Caracterizando su efectividad en la captura de famosos *capos*. Esta medida se ha mostrado como el parámetro para medir la efectividad de esta línea de acción; sin embargo, no representa un hecho definitorio para el ocaso de la organización criminal. Puesto que, este tipo de organizaciones se desenvuelve en la lógica empresarial. Donde la ausencia de personal directivo debe ocuparse inmediatamente para continuar con las actividades habituales y no ceder el mercado a otras organizaciones que, constantemente, se encuentran en disputa por territorios codiciados.

La reproducción rápida de los liderazgos, la concentración de la capacidad de liderazgo en algunas organizaciones y la hegemonía histórica de las organizaciones lideradas por sinaloenses en la estructura con tendencias oligopólicas del tráfico de drogas en México, no permiten apoyar la tesis de desarticulación definitiva, aunque sí la de la desestabilización coyuntural, pasajera. En diferentes épocas históricas,

¹⁸⁹ La intercepción terrestre se lleva a cabo en la red carretera, instalaciones aeroportuarias, ferroviarias y centrales de transporte. Se frustra la salida de drogas, precursores químicos, químicos esenciales y armas. Mediante la instalación de puestos de control, bases de operación y patrullas de reconocimiento. La intercepción aérea: acotar el vuelo de aeronaves no identificadas, de procedencia ilícita y con cargamentos de droga. Para evitar que se transporte droga a la frontera norte. La técnica es evitar que carguen de gasolina e impedir actividades de apoyo. Estas tareas son resueltas, generalmente, por aeronaves de la Fuerza Aérea Mexicana en coordinación con Dependencias del Ejecutivo Federal. Se realizan reconocimientos aéreos para identificar naves, pistas de aterrizaje clandestinas y posibles estaciones de carga de combustible. Igualmente, se despliegan unidades de fuerzas especiales del Ejército “con apoyo de medios aéreos y se instalan puestos de observación y vigilancia con binomios canófilos en los aeropuertos del país”.

Intercepción anfibia: con el objetivo de ejercer cobertura en litorales, lagos, lagunas, esteros, presas, ríos y toda vía fluvial del territorio nacional, y superficies terrestres aledañas. A efecto de evitar su uso en la circulación de droga. Sean traficantes mexicanos o extranjeros.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

los medios han consignado las declaraciones triunfalistas de funcionarios que anuncian “golpes definitivos” al tráfico de drogas. Tardan más en anunciarlos que la realidad en desmentirlos.¹⁹⁰

Por su parte, la investigadora Coletta Youngers, afiliada a *Washington Office on Latin American*, WOLA, corrobora la versión anterior:

Los narcotraficantes detenidos son reemplazados rápidamente por otros que ascienden en los rangos de la organización. Los cárteles desmantelados quedan sustituidos por operaciones más pequeñas y simples que resultan más difíciles de detectar y disuadir. Cuando las rutas del narcotráfico se ven interrumpidas por campañas de interceptación, sencillamente vuelven a demarcarse en otro sitio.¹⁹¹

Pese a la poca relevancia en la desarticulación de las empresas, no implica que el Estado no tenga la obligación para capturar a sus miembros. Debe realizar las averiguaciones previas para su persecución y detención. Es sólo una de las acciones para mermar el tráfico de drogas. Siempre coyuntural, nunca estructural.

En lo concerniente a la interrupción al tráfico de armas, las organizaciones de traficantes de drogas cuentan con cuadros armados para ejercer la supremacía de su organización frente a otras, en defensa del territorio y mercado que detentan, ejercer disciplina dentro de la organización, enfrentamientos con las fuerzas estatales, y en su caso, la custodia de la región de influencia. Ante la ausencia de “acuerdos” y de árbitro, en la división del mercado de drogas, suelen acentuarse los conflictos en busca de la hegemonía. Resaltan por estar poseer armamento selectivo y de alto poder.

Las medidas para contrarrestar el flujo ilegal de armas dependen de la colaboración multilateral o bilateral entre las naciones que reciben y remiten las armas. En el caso de México, Estados Unidos es el principal proveedor de armas. Conciérne de manera directa a esta nación la vigilancia eficiente de sus fronteras. Pero, como sucede con el tráfico de drogas; el tráfico de armas supone un mercado que debe ser satisfecho, y por ello, los emisores de armas podrán variar, pero la impetración subsistirá y deberá ser satisfecha por algún proveedor. El motor fundamental para la compra de armas es la violencia

¹⁹⁰ Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. (El poder y la sombra)*. México, Ed. Tusquets, 2007.

¹⁹¹ Coletta Youngers; Rossien Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: el impacto de los Estados Unidos* Buenos Aires: Biblos, 2005. p. 20

Víctor Hugo Carvente Contreras

sistémica que genera la oposición de límites de mercado, así como venganzas y altercados reservados por la dinámica de la violencia. Encierra un ciclo sempiterno.¹⁹²

Referente a la conversión de ganancias ilícitas en supuestamente lícitas, el traficante explica la procedencia de sus lucros; recurriendo a diversas operaciones y transacciones que diluciden actividades legales, a efecto de que puedan salir al mercado con registro económico y tributario.

El lavado de dinero implica el encubrimiento de activos financieros de modo que ellos puedan ser usados sin que se detecte la actividad ilegal que los produce. Por medio del lavado de dinero, la delincuencia transforma los ingresos económicos derivados de actividades criminales en fondos de fuente aparentemente legal.¹⁹³

Este delito se tipifica en el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y en la Ley Federal contra la Delincuencia

¹⁹² El tráfico de armas es un asunto que ha escalado progresivamente en la agenda gubernamental. La legislación que regula es la Ley Federal de Armas y su reglamento. Se estipula la responsabilidad directa de la SEDENA. Impidiendo la venta de armas, la expansión de armerías, y control sobre el comercio, transporte y usos de estas, algunos permitidos –como la cacería-. La Ley origina la prohibición para producir y comercializar armas en el país; situación que ha determinado, mayormente, el tráfico ilegal desde los Estados Unidos.

Delinquentes y ciudadanos pueden adquirir el arma de su gusto, a expensas de que la Ley antes citada, determina cuál es de su uso exclusivo para el ejército –como el calibre .45- y cuál para uso “ciudadano”. También, el fundamento legal distingue entre posesión y portación de armas de fuego: para poseer armas, no se necesita de permiso alguno; para portarla, sí. La posesión encuentra su argumento legal en la legítima defensa de los habitantes de un domicilio. Constituyéndose como un área de oportunidad para el “mercado negro”.

El Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control de Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GC-Armas), hasta el momento no ha logrado diseñar una estrategia para frenar el tráfico de drogas. El grupo representa un esfuerzo bilateral para atacar el fenómeno. Fue creado en 1995. Opera bajo el cargo de la SEDENA. En el 2007 se nombró como Secretario Técnico al CENAPI. El Grupo lo integran la SEDENA, SEMAR, SSP, SEGOB, SHCP, SRE y la PGR, en el ámbito nacional; y por parte de Estados Unidos, el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos –ATF- Migración y Aduanas, y el Departamento de Defensa. “Desde 1995, los resultados del GC-Armas habían sido relativamente pobres, por lo que era un grupo de consulta sin verdadero poder de decisión.”

La SEDENA concentra el monopolio de las armas, pero no tiene control sobre ellas; las cifras que expone el Registro Nacional de Armas subyacen en la irrealidad. Por añadidura, esta situación forma parte de las serie de prerrogativas que goza el Ejército, que exhibe poco control civil, y que fomenta el manejo irregular. El tráfico de armas, funciona en el margen de la dinámica de mercado. Mientras siga existiendo demanda, por parte de México: Estados Unidos seguirá suministrando.

¹⁹³ Red Contra Delitos Financieros - FINCEN: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. http://www.worldpolicies.com/espaniol/lavado_de_dinero.html

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Organizada.¹⁹⁴ La PGR en diversos momentos de su estructura orgánica, ha contado con áreas dedicadas a la atención del “lavado de activos”. Pero, es el 17 de julio de 2000, cuando se crea la instancia formal, la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero. Misma que después se fusionara con la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, para crear la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.¹⁹⁵

Respecto a la prevención de proliferación de organizaciones criminales, se ha discutido y propuesto la reproducción de una cultura *anti-narco* que tenga por objetivo evitar que individuos se sientan motivados por ingresar a los cuadros operativos del narcotráfico. Generalmente, su ingreso es para engrosar la capacidad de fuego de la organización criminal, ya que, rara vez pueden ocupar puestos de alto mando. Como en toda lógica empresarial-familiar, esos perfiles son forjados para liderar la compañía en algún momento de transición.

La generación de una cultura *anti-narco*, o la expansión de conductas colectivas deseables, podría ser la estrategia menos acabada, menos tangible. Esto, en principio, porque no existe un método infalible para abordar la redimensión de algo que pudiese considerarse impreciso; como lo es la concepción de éxito que domina a generaciones enteras. El poseer descomunal en una vida efímera. Algunos interesados sobre este tema, han concordado que este tipo de anhelos se concentran en regiones donde confluyen la marginación, la miseria, el hambre; y destellan como motores legítimos hacia la búsqueda de oportunidades en la ilegalidad.

¹⁹⁴ Es considerado como un delito autónomo, puesto que puede ser condenado el sujeto por éste, independientemente de otros delitos.

¹⁹⁵ Actualmente, las instancias encargadas de atender este delito son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y; la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creada en el 2004, y que tiene como antecedente directo la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones.

La Unidad de Inteligencia Financiera se integra por cinco Direcciones Generales Adjuntas, e integra a las áreas involucradas en detectar y prevenir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, o que pudiesen favorecer la comisión del lavado de dinero, y financiamiento al terrorismo. Las técnicas especiales que prevén las normas jurídicas para el combate de este delito, son: vigilancia electrónica, uso de informantes y arrepentimiento eficaz o testimonio de cooperación.

De igual manera, es legal el decomiso de bienes en caso de lavado de dinero, y es posible compartirlo con otros países, si es que éstos colaboraron en el proceso. En México, existe el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes –SAE–, órgano desconcentrado de la SHCP, encargado de la administración de bienes incautados y decomisados. Véase: “Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006” Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. México. p. 37.

Victor Hugo Carvente Contreras

Identificados estos factores aparentemente causales, es de preverse que su atención no responda a líneas de acción de orden represivo, ni de salud pública (al menos que, ésta última sólo considerada como elemento de infraestructura en servicios públicos). Es de otro orden, podría ser educativo, pero debe estar sustentado en una realidad que asegure que esos valores aprendidos en el aula, o en la misma familia, puedan ser desenvueltos en una realidad afable a ellos. No debiese la pugna de “valores vs realidad”.¹⁹⁶

Sin embargo, hay que redefinir otra percepción menos tangible aún: el furor, la adrenalina y las ganas de vivir fuera de la ley. Es decir, la vida al margen de la ley suele ser seductora y apasionante, y temo decir que ante ello, no puede hacerse nada. Para qué encarnar debates inútiles que subyacen en cómo desprestigiar ese modo de vida. Hay factores que la nutren, pero es imposible desviar los gustos natos.

Derrumbar las aspiraciones y gustos de los individuos que habitan en una sociedad, no es congruente con la vida democrática, amén de la pluralidad y tolerancia hacia la diversidad de ideas; pero es contraria a la legalidad. Por esto, la estrategia gubernamental, en caso de que esté decidida en socavar la propagación de la “cultura narco”, debiese orientarse en un margen de acción de lo obligatorio, que es el establecimiento de las condiciones sociales mínimamente homogéneas que no contraríen a las fundamentales libertades.

Todas las anteriores medidas antinarcóticas están ceñidas en el *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, un plan de carácter multisectorial el cual está determinado por los apartados:

- Prevención y control de la demanda de drogas;
- Prevención y control de la oferta de estupefacientes;
- Atención a delitos conexos al narcotráfico;
- Cooperación internacional;

¹⁹⁶ La deificación de personajes dedicados a las actividades relacionadas con el tráfico de drogas, es un proceso que no es aceptable para muchos sectores de la población y, evidentemente, para el Estado. En gran medida, no acomoda con el estereotipo de “héroe” que se ha infundido a través de la historia. La versión indeseable es aquella que ha sido construida a partir de la fama extendida que evoca la ejecución de actividades marginales a la Ley. Como es el caso de traficantes de drogas. Que se nutre por la empatía que genera en sectores de la población beneficiados por el actuar del personaje, y por otros que les causa admiración el *modus vivendi* de tales.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Se abordaron las líneas de acción encuadradas en el segundo y tercer punto. El apartado que importa mayormente a este estudio es *Prevención y control de la oferta de estupefacientes*, dejando a un lado la prevención¹⁹⁷ y privilegiando el control que involucra tareas de “erradicación” de cultivos, intercepción de droga, y desmantelamiento de organizaciones delictivas. Las secretarías que a continuación se enunciarán fungen un papel importante en este rubro, y han suplido algunas funciones preeminentes de la PGR. En este tenor, el PNCD menciona al respecto:

Tratándose de la prevención y control de la oferta, por disposición constitucional también corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de diversas secretarías de Estado y del Ministerio Público de la Federación, la prevención, investigación y persecución de los delitos contra la salud y sus delitos conexos.¹⁹⁸

La disposición anterior abre la pauta para la integración de instancias para la asistencia en la contribución de la misión de la PGR, en aras de la atención múltiple. Asimismo, el Programa menciona que a la Procuraduría le compete la coordinación de la política del gobierno federal en materia de control de drogas. Es decir, hay integración bajo la supervisión de la instancia facultada, y en uso de las competencias que le son conferidas exclusivamente a ésta. Históricamente, la PGR ha capitaneado el esfuerzo conjunto y trazado las estrategias de combate; sin embargo, a partir de circunstancias en diversos momentos históricos como: la poca eficiencia operativa, el narcotráfico circunscrito en seguridad nacional, el descrédito de las instancias civiles, y la simple coordinación de instancias gubernamentales, la ha rezagado en esta tarea. Ha sido un proceso paulatino que apunta a la preponderancia de las Fuerzas Armadas.

3.3 Secretarías de Estado encauzadas al control de drogas.

Actualmente, las instancias encargadas del combate al narcotráfico abarcan casi todo el Gabinete de Seguridad. La magnitud del fenómeno abarca la colaboración de diversas Dependencias federales.

¹⁹⁷ La prevención del cultivo implica el combate a la pobreza, en este rubro nota su presencia la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la formulación, la conducción y evaluación de una política general de combate a esta problemática estructural. Por su parte la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se encarga de la elaboración de programas que eleven el nivel de vida de las familias que habitan en el campo “para impulsar el desarrollo integral en este medio y así reducir las posibilidades de las organizaciones dedicadas al narcotráfico para inducir a la población rural al cultivo de enervantes.” Desarrollo Rural Integral.

¹⁹⁸ PGR. Programa Nacional para el Control de Drogas: Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006.

Victor Hugo Carvente Contreras

Esta sección se centra en identificar a las Dependencias de la Administración Pública Federal encomendadas en el combate al narcotráfico, las cuales son de carácter civil y militar. Históricamente, el combate ha sido abordado desde una perspectiva reactiva-coercitiva, pormenorizando la arista preventiva-disuasiva. Las Dependencias de interés que están ligadas a la PGR en la arista reactiva son: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Seguridad Pública. Sus atribuciones formales se estipulan en la LOAPF, *grossa modo*:

- a) Secretaría de Gobernación: Establece y opera un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.¹⁹⁹
- b) Secretaría de la Defensa Nacional: Se ocupa del despacho de los asuntos concernientes a la defensa del territorio nacional. Asimismo, se encarga de la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea.²⁰⁰
- c) Secretaría de Marina: Organiza, administra y prepara la Armada Nacional. Ejercicio de la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio y vigila las zonas marítimas mexicanas.²⁰¹
- d) Secretaría de Seguridad Pública: Extinta. Desarrolló políticas de seguridad pública y propuso la política criminal en el ámbito federal, encaminadas a la prevención de comisión de delitos del orden federal.²⁰²

Ante este panorama, únicamente nos aproximaremos al recorrido de ajustes que ha hecho la Procuraduría General de la República a través de sus órganos encargados de combatir al narcotráfico. No sin antes, hacer un recuento de las Secretarías antes mencionadas en su labor antinarcótica.

3.3.1 Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación como conductor de la política interior del Poder Ejecutivo, aparece como Dependencia fundamental para la preservación de la armonía interna, desde la arista de conciliación y disuasión, al grado de considerarse al Secretario de Gobernación como Secretario de Seguridad Interna.

¹⁹⁹ LOAPF, artículo 27.

²⁰⁰ Ibid., artículo 29.

²⁰¹ Ibid., artículo 30.

²⁰² Ibid., artículo 30 bis.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Para identificar las atribuciones en materia de seguridad de la Secretaría es necesario remitirse al artículo 27 de la LOAPF en su frac. XXIX, que a letra dice: “Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. El órgano administrativo encargado de establecer tal sistema es el CISEN, este órgano tiene el carácter de ser desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario de Gobernación. Entre sus atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país; (...)
- VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

Es uno de los órganos de inteligencia civil que cuenta el aparato gubernamental. Sin embargo, existen otras instancias de inteligencia: del lado de los civiles, la Procuraduría General de la República cuenta con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); en la Secretaría de Seguridad Pública se encontraba la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial, y la División de Inteligencia perteneciente a su órgano desconcentrado, Policía Federal. En lo que respecta a la inteligencia militar: la SDN cuenta con la Segunda Sección del Estado Mayor Presidencial (EMP); la Secretaría de Marina está

la Unidad de Inteligencia Naval. El CISEN realiza labores de inteligencia y contrainteligencia, y es la base del sistema mexicano en esta materia para preservar la seguridad nacional.²⁰³

Ahora bien, el asunto que acomete a este trabajo es identificar el área de la Secretaría de Gobernación que ha estado indicada en el combate al narcotráfico, y aunque decisivamente al CISEN no se le ha conferido esta tarea,²⁰⁴ un organismo antecesor de éste no se abstuvo de investigar la violación de todas las leyes federales y asuntos relacionados con el tráfico de drogas: la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

3.3.1.1 La Dirección Federal de Seguridad y el narcotráfico.

Es poco asequible la información institucional acerca de la DFS, apenas el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 sólo la menciona: “En la década de los setentas, es creada la Dirección Federal de Seguridad, entre cuyas funciones se encontraba la de analizar e informar de hechos relacionados con la Seguridad de la Nación”.²⁰⁵ Concebida como producto del “autoritarismo exacerbado”, la extinta DFS formó parte de la estructuras de “inteligencia” del gobierno mexicano, pero cuestionablemente del Estado mexicano.

Los servicios de inteligencia que antecedieron a la Dirección Federal de Seguridad:

- Sección Primera de la Secretaría de Gobernación, 1918.²⁰⁶
- Departamento Confidencial, 1920

²⁰³ En este órgano desconcentrado recae el Secretariado Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional.

²⁰⁴ La Secretaría de Gobernación no ha tenido un papel preponderante en la participación del combate al narcotráfico, en el momento de la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) se encargó de proveer sus “cuadros” provenientes de la Dirección de Contrainteligencia. Además algunos de los directivos del CISEN se han trasladado de ocupar cargos dentro de la PGR, como es el caso de Jorge Tello Peón y Eduardo Medina Mora.

²⁰⁵ Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.

²⁰⁶ Titulares a partir de 1920: Rafael Flores, Lamberto García, Jesús Moreno, Paulino Navarro y Miguel I. Gutiérrez. En 1924 el general Martín E. Bárcenas. Desde 1920, los agentes iniciaron el trabajo relacionado con la investigación acerca de candidatos a diputados y senadores, la elaboración de informes, así como la ordenación y recopilación de recortes de periódicos y el uso de placa de policía. para marzo de 1925, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles empezó la capacitación de los que serían “agentes de información política”. Véase: Salazar Anaya, Delia; Hernández y Lazo, Begoña. *Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación, Sección: Dirección de Investigación Políticas y Sociales, 1920-1952*. INAH. <http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/intro.html>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- Oficina de Información Política, 1939.
- Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales, 1941.²⁰⁷

El Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales (DIPS) es el antecedente directo de DFS, se creó en 1941 y duraría con este nombre hasta 1947. Cuando se cambió la nomenclatura a Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), ésta se había ocupado de funciones adjetivas que le restaban importancia frente a la DFS que, a su vez, se caracterizaba por ser operativa y poco analítica. La Dirección no nace como una organización de inteligencia del Estado mexicano, sino como un grupo de escoltas del entonces Presidente Miguel Alemán Valdés. Buscando en este organismo: suficiente protección, control de la incipiente disidencia y, a grandes rasgos, obediencia de lo que fuese ordenado.²⁰⁸ Fue inicialmente conformada por policías que provenían de distintas corporaciones. Al poco tiempo de su fundación se integraron militares, a petición de la SDN, tales no podían ser aislados de ninguna esfera de seguridad.²⁰⁹

No contaba con referente jurídico claro que especificara sus facultades y diera certidumbre sobre su margen de acción. Durante el sexenio de Miguel Alemán Valdés, dependió directamente de la Presidencia de la República.²¹⁰ En la administración del ex Presidente Adolfo Ruiz Cortines se desplazó a la Secretaría de Gobernación. Pero apareció dentro de estructura orgánica hasta el cuarto Reglamento de la Dependencia, en 1953.

La falta de análisis de la información, el escaso respeto a los derechos humanos y su intervención en las disputas de poder, colocaron a la DFS como

²⁰⁷ Durante esos años los titulares del Departamento fueron Alfonso García González (1941-1942), José Lelo de Larrea (1943), Eduardo Ampudia (1944-1945), Emilio Baig Serra (1945-1946) y Lamberto Ortega Peregrina (1946-1948).

²⁰⁸ Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola, Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Ed. Grijalbo, 2001, p. 61.

²⁰⁹ Es de recalcar la intención del presidente Miguel Alemán Valdés por formar un grupo civil para su seguridad, sus motivos se fundaban en las desconfianzas que le inspiraban los militares, situación que llegó a traducirse en un desdén hacia su sistema de escalafón basado en el mérito. Por ejemplo, se dio el caso que Alemán otorgara grados militares a civiles, y nombrara como Jefe del Estado Mayor Presidencial –EMP– a Santiago Piña Soria, el cual sólo tenía el grado de coronel. Años después, se repetiría un caso, más sonado aún, el del Jefe de la policía capitalina, Arturo Durazo Moreno, se le otorgó el grado de general, y consigo la falta de respeto a la formación militar.

²¹⁰ Aguayo Quezada., op.cit., p. 62.

Victor Hugo Carvente Contreras

la policía política del grupo político en el poder.²¹¹ Alejándose de constituirse como una organización de inteligencia al servicio del Estado mexicano. En el *deber ser*, se considera que los instituciones de inteligencia son “altamente profesionalizadas que responde a los intereses del Estado y que están alejadas de las disputas por el poder de partidos o grupos.”²¹² Por otro lado, “son reflejo de la sociedad a la que sirven y de la cual derivan su poder e idiosincrasia”. Baste decir que, no sólo los servicios de inteligencia son un reflejo de las sociedades, también lo son el conjunto de Instituciones del Estado.

La DFS nace en el contexto “bipolar” que se germinaba en el mundo, la “guerra fría”. El occidente-capitalista *versus* el oriente-comunista. Dado que esta etapa se desenvolvió a través de la influencia de regiones estratégicas, México formó parte del frente geopolítico que trazaba Estados Unidos frente a la entonces Unión Soviética. La tendencia anticomunista adoptada en México fungió como un eje doctrinario de la DFS. En su faceta anticomunista, esta corporación se centró en la vigilancia de los grupos vinculados al comunismo y espionaje a diplomáticos de países partidarios. En la vertiente de policía política al servicio del gobierno en turno, la DFS se ocupó del espionaje político a los opositores y enemigos del Presidente, (aun dentro del propio Partido Revolucionario Institucional) a izquierdistas, periodistas antagónicos, obreros sindicalizados, algunos extranjeros y, en suma, a todo aquel que generara una intranquilidad al Presidente.²¹³ La más clara de sus actividades fue el aniquilamiento de la guerrilla urbana.

En los inicios de la DFS, el narcotráfico no adquiría la relevancia que hoy lo caracteriza, era considerada por la élite gobernante y por la misma sociedad como una actividad marginal. Esto no quiere decir que se ignoraran las ganancias cuantiosas que éste negocio ofrecía. Corroborando esta idea, el primer director de la DFS, Gral. Marcelino Inurreta de la Fuente, mencionaba:²¹⁴ “(...) el narco -decía a sus agentes- puede hacerlos ricos, pero el que se mete ya no vuelve a salir”.²¹⁵

²¹¹ Ibid., p. 62.

²¹² Ibid., p. 36.

²¹³ Aguayo, op.cit., p. 71.

²¹⁴ Sergio Aguayo y Guillermo Garduño coinciden en que el verdadero Jefe de la DFS durante la gestión de Inurreta fue el coronel Carlos I. Serrano, perteneciente al círculo del Presidente, también líder del Senado, vinculado al narcotráfico. Véase: Garduño, op.cit. p. 235.

²¹⁵ Aguayo, op.cit. p.75. Bajo esta frase se reconoce que los grupos del narcotráfico se regían por los códigos internos que presumen una lealtad exacerbada propia del crimen organizado.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

En materia de combate al narcotráfico, existía una duplicidad de funciones, ya que tanto la PGR como la DFS estaban facultadas para investigar delitos de tráfico de drogas. La rivalidad, de acuerdo al Dr. Sergio Aguayo, pudo haberse detonado por el control del tráfico de drogas. En este tenor, el experto Dr. Carlos Antonio Flores Pérez, explica la rivalidad dada entre la PGR y la DFS; la primera, una instancia facultada legalmente para investigar los delitos contra la salud, y la segunda, que operaba al margen de la Ley, con mandos extralegales que se fueron gestando y tolerando durante el combate a la guerrilla.²¹⁶

(...) en el modelo Centralizado-descendente-incremental, las fuerzas de seguridad pueden disputar entre sí por obtener mejores condiciones para extorsionar a los delincuentes de acuerdo con los intereses de los grupos que se desempeñan dentro de ellas. Sin embargo, el hecho distintivo es que las organizaciones delictivas aparecen precisamente sujetas, en todo momento, a la extorsión centralizada de los representantes del Estado, que independientemente de su adscripción institucional, constituyen el patrón en torno a los cuales gira el desarrollo de la actividad ilícita.²¹⁷

La capacidad para operar al margen de la Ley, en muchos casos gozando de impunidad absoluta, le abrió el paso para ser la instancia central del gobierno para poder extorsionar y brindar protección a los traficantes de drogas. Al grado de que algunos agentes de la DFS se consagraran como líderes de organizaciones delictivas, como es el caso de Rafael Aguilar Guajardo.

El objetivo primordial de la DFS era disolver la guerrilla. Cuando ésta fue acabada casi en su totalidad, se involucró de lleno a este órgano en el combate al narcotráfico.²¹⁸ El punto de intersección decisivo entre el narcotráfico y la DFS fue ubicado en Guadalajara. Los narcotraficantes más preponderantes que eran originarios de Sinaloa, lugar donde forjaron sus operaciones delictivas, se desplazaron a Guadalajara debido al éxodo que originó la Operación Cóndor en 1975, creando todo un entramado industrial dedicado a lavar las ganancias ilícitas. Esta ciudad representaba un campo propicio para el auge de sus operaciones, dado que el ambiente de violencia era latente, nacido por

²¹⁶ Flores Pérez, Carlos Antonio, *El estado en crisis: crimen organizado y política, desafíos para la consolidación democrática*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2005, p. 123.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 124

²¹⁸ Flores., *op.cit.* 104.

Victor Hugo Carvente Contreras

la represión de grupos policiales y paramilitares a la organización guerrillera más referida de los años setentas, la Liga Comunista 23 de Septiembre. Para garantizar la eficacia del abatimiento de la rebelión se dotó a los represores de “un amplio margen de impunidad” que fue determinante para que reafirmaran sus actividades delictivas.²¹⁹ De acuerdo al Dr. Carlos Antonio Flores Pérez, la DFS entretejía una relación de dominación y protección con las bandas dedicadas al narcotráfico.

(...) la Federal de Seguridad introdujo a los traficantes con gente de influencia en Guadalajara, les encontró casas, le asignó guardaespaldas y construyó con ellos una especie de complejo narco-industrial. Los traficantes proporcionaban músculo y sangre; de jefes de la Federal aportaban cerebro, coordinación, protección contra otras agencias del gobierno y capacidad de fuego con miles de armas automáticas traídas de contrabando. Les dieron a los traficantes protección y computadoras, y los organizaron.²²⁰

La complicidad entre miembros de la DFS y del narcotráfico se fue acrecentando durante la gestión del ex Presidente José López Portillo,²²¹ alcanzando uno de sus puntos más altos con José Antonio Zorrilla Pérez como director de la DFS durante el período de Miguel de la Madrid. Al grado de que uno de los narcotraficantes de mayor jerarquía de aquel entonces, Caro Quintero, conservara al momento de su detención una “charola” que lo identificaba como agente de la DFS. Mismo que fuera acusado y sentenciado por el asesinato de Enrique Camarena, agente de la *Drug Enforcement Agency* (DEA), y Alfredo Zavala, piloto mexicano. El suceso anterior revelaría un grado de corrupción inadmisibles, y una insoslayable redimensión del órgano. Uno de los encargados de liquidar la Dirección Federal de Seguridad fue Jorge Carrillo Olea, el cual argumentaba la decisión por el grado de corrupción que azotaba a la corporación:

La primera determinación, antes de desaparecerla, era tomar el control del *desgarriate* aquél, pues sin Zorrilla a la cabeza aquello podía ser verdaderamente explosivo. Los comandantes que habían llegado con aquél desaparecieron. El nivel de corrupción era mucho peor de lo imaginado y la DFS no aguantaba una

²¹⁹ Aguayo., op.cit. p. 223.

²²⁰ “Hasta su propio banco tenía” Revista Proceso, no. 650, 17 de abril de 1989. Extraído de la Edición especial no. 32.

²²¹ Para 1981, había crecido el presupuesto de la DFS y se habían creado representaciones en todos los Estados.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

cirugía de reconstrucción sino una cirugía mayor, que significaba mandarlos al diablo mañana mismo...²²²

Dicho lo anterior, la DFS desaparece el 29 de noviembre de 1985, y el organismo que habría de sucederlo fue la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN). En 1988 entrado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y nombrado como Secretario de Gobernación a Fernando Gutiérrez Barrios, éste nombra a Jorge Carrillo Olea al frente del órgano de inteligencia, fungiendo sólo 74 días como director. El DISEN duraría cuatro años y se transformaría en el Centro de Información y Seguridad Nacional definido como “el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México”. Carrillo Olea seguía en el encargo, durando alrededor de 20 meses, antes de que fuese nombrado titular del órgano antinarcóticos de la PGR. Fernando del Villar suplió la vacante de director del CISEN, a pesar de no ser un sujeto de confianza del titular del Ministerio del Interior, pero sí del Presidente de la República.

3.3.1.2 La transición de la DFS a CISEN.

El entonces mandatario Salinas de Gortari dismanteló las viejas estructuras que habían arrasado con el movimiento guerrillero de los años setenta, al instaurar el Centro de inteligencia y el Gabinete de Seguridad Nacional que estaría a cargo de la Oficina de Coordinación de la Presidencia, que presidía José Córdoba Montoya, y con ello “El manejo de la seguridad nacional quedó sujeto al poder discrecional de la élite más cerca a la figura presidencial.” Pero, contrariamente el 13 de febrero de 1989 expide el Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, ratificando las funciones de “coordinar las acciones en materia de seguridad nacional”.²²³ Es decir, mientras Miguel de la Madrid concentraba las tareas de inteligencia en la Secretaría de Gobernación; Salinas sólo lo hacía legalmente, pero *de facto* las acumulaba en su más cercana esfera de acción.

Sin embargo, en la práctica posterior de la administración salinista, ninguna de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional o Marina, ni la Procuraduría General de la República, incluidas todas en el Gabinete de

²²² “La Dirección Federal de Seguridad era un nido de ratas”. Entrevista a Jorge Carrillo Olea. La Jornada, 28/11/2001. <http://www.jornada.unam.mx/2001/11/28/012n1pol.html>

²²³ Sierra Guzmán, Jorge Luis. *El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Plaza y Valdés, primera edición 2003, p. 127.

Victor Hugo Carvente Contreras

Seguridad Nacional, equiparó su poder con el acumulado por la Oficina de la Presidencia.²²⁴

Debido a la corrupción generada en la DFS y a su consecuente descomposición institucional que sufrió este órgano, a raíz de su involucramiento con el narcotráfico, se recomendó que la instancia sucesora no se involucrara en este rubro:

Tal vez debido a las lecciones que había dejado la corrupción de la Dirección Federal de Seguridad, desde el primer momento el CISEN excluyó de su esfera de interés al narcotráfico (el asunto se transfirió a la PGR), lo que sería una de las razones por las cuales el Centro nunca ha sido penetrado por los señores de la droga.²²⁵

El Dr. Sergio Aguayo señala que gracias a la disciplina interna de los servicios de inteligencia mexicanos no han sido corrompidos, esto se debe a que se ha evitado el “contacto corruptor” que forja el combate frontal con estos grupos delictivos. Es claro que esta consideración no ha sido para las Fuerzas Armadas, por su participación activa en el combate a las bandas organizadas. La lección de la DFS sería, *deber ser*, la exclusión del CISEN en la lucha contra este delito.

En la medida en que el narcotráfico ha sido considerado amenaza a la seguridad nacional, por los últimos tres gobiernos federales, el CISEN realiza algunas actividades de inteligencia en materia de crimen organizado. Cabe destacar, sin embargo, que uno de los propósitos de las autoridades que lo dirigen ha sido, precisamente, evitar su participación directa en el combate al narcotráfico, como medio para evitar la corrupción de sus funciones y personal.²²⁶

Pero, paulatinamente, dado que el narcotráfico figura como asunto prioritario en toda la estructura de seguridad y defensa de la actual administración, no se ha hecho esperar que el Centro también se vea involucrado en el combate al crimen organizado, y rompa con su esquema tradicional de contención frente al fenómeno delictivo.²²⁷ La implicación de situar un fenómeno como asunto

²²⁴ Ibid., p. 129.

²²⁵ Aguayo., op.cit. p. 260.

²²⁶ Flores., op.cit. p.105.

²²⁷ “Reforman el CISEN; entrará de lleno al combate contra bandas del crimen organizado” La Jornada, 28/enero/2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/28/index.php?section=politica&article=021n1pol>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de seguridad nacional, instiga a que éste sea abordado por el órgano civil de seguridad nacional, como también por las Fuerzas Armadas, como primer y último garante de la seguridad nacional, respectivamente. Considerar al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, no emerge en el Calderonato, sino desde tiempos del ex presidente Miguel de la Madrid en 1987, y desde entonces es considerada como la principal amenaza.

Pese a que no tiene un papel reconocido en labores antidrogas, el CISEN ha formado a funcionarios y operadores para la seguridad pública encauzados a esta tarea. El órgano es un propulsor de recursos humanos, pese a que el perfil no es del todo idóneo.²²⁸

3.3.2 Secretaría de la Defensa Nacional.

La Secretaría de la Defensa Nacional organiza, administra y prepara a dos ejércitos, el de tierra y aire, contenidos en el Ejército y la Fuerza Aérea, respectivamente.²²⁹ Esta última que debiera considerarse como un arma autónoma, en la realidad se encuentra subordinada al Ejército de tierra y más bien se identifica como “aviación del Ejército”.²³⁰ La Ley que reglamenta la organización y atribuciones del Ejército y Fuerza Aérea, estipula que dichas instituciones armadas son permanentes y tienen las siguientes misiones generales²³¹ contenidas en el siguiente cuadro realizado por el investigador Marcos Pablo Moloeznik. Sintetizando cuál es la imbricación de cada una:

Cuadro III. Misiones Generales demarcadas en LOEFAM.	
Misión	Implicación
Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;	Defensa Exterior.
Garantizar la seguridad interior	Involucra tareas de combate al narcotráfico, apoyo a la seguridad pública, y orden interno.

²²⁸ Herrera-Lasso, Luis. “Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones” en Seguridad Nacional y Seguridad Interior...op.cit., p. 210.

²²⁹ La Secretaría de la Defensa Nacional nace por Decreto el 1º de noviembre de 1937, acto seguido en 1939 se crea el Departamento de Marina Nacional, separando esta arma que, anteriormente, integraban la Secretaría de Guerra y Marina, creada el 16 de abril de 1861.

²³⁰ Véase: Garfías Magaña, Luis. “Las Fuerzas Armadas mexicanas” en Discutamos México, Canal 11, Programa 106.

²³¹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 1.

Victor Hugo Carvente Contreras

Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas	Labor social, campañas diversas, plan acuario.
Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y	Reforestación, educación Servicio Militar Nacional y apoyo al deporte.
En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.	Plan DN-III-E

Fuente: Moloeznik, Marcos Pablo. La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad • Año 19 • N° 1 • 2005 • pp. 169-212.

La misión por excelencia del Ejército es la defensa exterior sustentada en la Ley Orgánica del Ejército. A estas armas nacionales, junto con la Armada, se le atribuyen una multiplicidad de misiones que distan de su objetivo primordial. Esta desviación de objetivos no es nueva, y encuentra espacio en labores de apoyo. Como lo expone el ex presidente Miguel Alemán Valdés en 1950:

Es de mencionarse la eficaz cooperación del ejército en los censos nacionales, así como en las campañas contra la fiebre aftosa, la mosca prieta, la producción y tráfico de estupefacientes. Unidades de la Fuerza Aérea Mexicana acudieron en auxilio de los damnificados de las Repúblicas de Guatemala y Ecuador.²³²

Los tres planes de guerra y doctrinas para el despliegue de las fuerzas armadas es: DN-I, defensa externa; DN-II, seguridad interna y paz social; DN-III, protección a la población en caso de desastres naturales. De acuerdo a Raúl Benítez Manaut, experto en la materia, las tres doctrinas permanecen inmutables, pero las circunstancias han fortalecido unas y mantienen formalmente otras. Y es que, México promueve la diplomacia de distensión en las relaciones internacionales. Es poco probable la amenaza militar, el DN-I sólo como hipótesis de guerra.

3.3.2.1 El Ejército en el rebate al narcotráfico.

El orden de las misiones del Ejército expresa su jerarquía de prioridades. El principal objetivo del Ejército es la defensa contra enemigos externos, pero México siendo país con poca trayectoria beligerante al exterior, le resta intervenir en su segunda misión en importancia, la garantía de la seguridad

²³² Segundo Informe de Gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1950_255/Cuarto_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Miguel_A_1253.shtml

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

interior. Categóricamente, el combate al narcotráfico ni el apoyo a las autoridades civiles en funciones de seguridad pública están conferidas en la variedad de misiones de la institución armada. Sin embargo, la seguridad interior ha sido interpretada como espacio de interposición en la esfera de la seguridad pública.

Al día de hoy, han sido diversos los argumentos y explicaciones del porqué de la intervención de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, muchas de ellas circundan en su forzada intervención ante las insuficiencias de los cuerpos de seguridad civiles. Tanto en la incapacidad para crear una policía profesional, como en la corrupción sistemática que los infiltra. Otras opiniones, menos claras, refieren a la capacidad de armamento y profesional-operativa de los grupos delictivos a las que sólo les puede hacer frente las FF.AA., fundada en la estimación de desertiones militares que robustecen los cuadros del crimen organizado. No obstante, los riesgos a los que se exponen a las fuerzas armadas ante el combate al narcotráfico, es el fenómeno similar que ha sufrido crónicamente los cuerpos civiles. La interacción operativa conlleva al escalamiento de corrupción.

Los efectos negativos de la participación militar en el combate al narcotráfico son diversos, el más notable es el escaso respeto a los derechos humanos. Aunque las Fuerzas Armadas actúen conforme a Estado de Derecho; la realidad es que la concepción de los derechos humanos es sencillamente dispar. Mientras, en los institutos armados, el respeto a estos subyace en la no infracción de los derechos fundamentales, en el ámbito civil es la reproducción de una cultura de convivencia armoniosa auspiciada por el orden de las leyes.

La integración del Ejército en tareas antidrogas ha conllevado a la elevación de su presupuesto, consigo la modernización de la institución, adquiriendo más y mejor equipo, y en la capacitación de sus efectivos en tareas policiales. Su renovación está diseñada para afrontar a un sujeto desigual, que no circunscribe al típico enemigo de la doctrina militar. El Congreso, históricamente, se ha limitado a aprobar el presupuesto de las FF.AA., sin inmiscuirse en su elaboración, ni en el control sobre su gasto. Hecho que es explicado como uno de los costos de la reconocida “subordinación” de las fuerzas armadas hacia el gobierno civil. El combate al narcotráfico ha aumentado su ingreso, frente al gasto superior que ha destinado a la manutención del personal en activo y retirado.

Victor Hugo Carvente Contreras

A esto se suma un nexo sutil entre la decisión del alto mando de la Sedena de comprometerse en funciones de seguridad pública y la búsqueda de recursos financieros adicionales. Efectivamente, tanto el combate contra el narcotráfico como el apoyo a las autoridades civiles en el accionar contra la delincuencia en general le brindan al Ejército una importante fuente de ingresos que queda al margen de los esquemas de fiscalización y control del Congreso. Es la vertiente “mercenaria” de la Sedena, a la que se debe sumar una fuente extra de recursos: aquellos que llegan como parte de los programas de entrenamiento y cooperación con el exterior, en particular con EEUU.²³³

3.3.2.1.1 Revisión de su trayectoria.

No es propósito de este estudio ahondar en una detallada cronología de la participación del Ejército en tareas de combate al narcotráfico. Tan sólo se propondrá un panorama histórico de sus intervenciones.

Primordialmente, el Ejército de tierra ha centrado sus tareas de combate al narcotráfico en cuatro líneas: localización y destrucción de plantaciones ilegales; desmantelamiento de laboratorios clandestinos; intercepción de drogas; combate frontal los grupos delictivos, y detenciones en flagrante delito, con la obligación de ponerlos a disposición del Ministerio Público.²³⁴

El modo de operación de las Fuerzas Armadas es hermético. Por ello es difícil reconocer en su estructura orgánica cuáles son los órganos internos dedicadas al combate al narcotráfico. Se presume que a través de las áreas Sección Segunda, y Séptima (anteriormente, Sección Décima durante el Zedillato)²³⁵ del Estado Mayor Presidencial; inteligencia y operaciones contra el narcotráfico, respectivamente.²³⁶ El área que no ha relucido abiertamente, con papel preponderante, es el Centro de Inteligencia Antinarcóticos (CIAN), el cual depende directamente de la Secretaría Particular del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.²³⁷ La oficina estadounidense *Central Intelligence*

²³³ Moloeznik, Marcos Pablo. *Las fuerzas armadas: entre la atipicidad y el mito*. Revista Nueva Sociedad No. 213, enero-febrero de 2008. p.164.

²³⁴ Ruíz-Cabañas I, Miguel. *La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias*, en: Smith Peter H. (comp.) *El combate a las drogas en América*, México: FCE, 1993, p. 215.

²³⁵ “Reparten cargos en la SEDENA” *El Siglo de Torreón*, 4/12/2006. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/249259.reparten-cargos-en-la-sedena.html>

²³⁶ También tiene presencia la Policía Judicial Federal Militar, dependiente de la Procuraduría de Justicia Militar. Flores., op.cit.

²³⁷ “Organizaciones criminales infiltraron centro antinarcóticos de la SEDENA” *La Jornada*, 13/ noviembre/2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/13/009n1pol.php?origen=index.html>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Agency (CIA) fue la encargada de entrenar a los militares mexicanos que integrarían este centro. Su función es: “desarrollar la inteligencia empleada para identificar a los narcotraficantes más importantes y diseñar las estrategias para dismantelar a los cárteles de la droga”.²³⁸

En el sexenio de Miguel de la Madrid se crea un equipo militar fundamental para introducir al Ejército en tareas antinarcóticas de combate frontal. En 1986 se funda el grupo de fuerzas especiales del Ejército, por órdenes del entonces Secretario Gral. Juan Arévalo Gardoqui, mismas que serían transformadas en el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), destinados a operaciones contrainsurgentes y de “guerra” contra el narcotráfico. Su flota aérea se determinaba para tal fin, en escenarios no convencionales denominados “guerra de baja intensidad” o “defensa interna”; el agrupamiento militar tenía la capacidad para adaptarse a cualquier terreno por más hostil que pareciera. Su aparición obedeció a la presión ejercida por Estados Unidos debido al asesinato del agente de la DEA, Camarena. Para demostrar su firme compromiso, también se designó al Gral. Vinicio Santoyo Feria, entonces jefe del Estado Mayor de la SDN a ocupar la comandancia de la V región militar, ubicada en Guadalajara, lugar donde se suscitaron los hechos.

En el trabajo de tierra, la extirpación de cultivos e intercepción de sustancias se realiza por fuerzas dispersas en todo el territorio nacional, en función de las zonas y regiones militares.²³⁹ Es una de las acciones sustantivas en el combate al narcotráfico por parte del Ejército. Se incluyó a esta institución armada en dicha tarea debido a dos factores que, a su vez, son atributos: penetración en áreas rurales de difícil acceso, y mayor cobertura nacional. El objetivo general comprende: “desestimular la siembra de enervantes rompiendo los ciclos productivos para impedir su cosecha y consecuentemente las utilidades generadas”.

La SDN inició su participación como coadyuvante de la PGR en la lucha contra las drogas en el año de 1966, desde entonces, su intervención, según la SDN, ha sido permanente.²⁴⁰ Sin embargo, su participación data, al menos, de 1938. Se iniciaron operaciones de “erradicación” en la agrupación de

²³⁸ Meyer Maureen. “Tráfico de drogas, violencia y el Estado Mexicano” Briefing Paper Thirteen. Washington Office Latin America/ The Beckley Foundation-Drug Police Programme. November 2007

²³⁹ Flores., op.cit., p. 105.

²⁴⁰ Respuesta a la solicitud enviada el 15 de abril de 2008 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en Folio No: 0000700053808, y recibida el 15 de mayo de 2008.

los Estados de Sonora, Chihuahua y Durango. Las Operaciones fueron las siguientes: Plan “Canador” en 1966, Fuerza de Tarea “Cóndor” en 1977, Fuerza de Tarea “Marte” en 1987.

En 1948, el Ejército participa en la erradicación manual de cosechas ilícitas en la llamada “Gran Campaña” que fuese el antecedente de la “Campaña Permanente” conocida como la decisión gubernamental emprendida en 1975 para localizar y erradicar cultivos, a razón de su aumento desmedido, y por la creciente presión ejercida por Estados Unidos para que México disminuyera su producción, bajo la lógica unilateral de eliminación de la oferta en los países productores. El calificativo de “permanente” no se dio por considerar al narcotráfico como un asunto que durara para la eternidad; sino porque “(...) las actividades de destrucción de cosechas, efectuadas por el ejército, se efectuarían durante todo el año y no sólo durante las épocas de sembrado y cosecha, como hasta entonces se había hecho”.²⁴¹ Se concebía que la campaña durara por un tiempo limitado. Bajo el contexto de la Campaña Permanente se desarrolló la Operación Canador y Cóndor.

Plan CANADOR: En el ámbito académico, generalmente, se reconoce a la Operación Cóndor como el primer despliegue masivo de efectivos militares en tareas de erradicación de cultivos. Se emplearon alrededor de 2500 a 3000 de estos elementos, a lo largo de la campaña. No obstante, de acuerdo a información proporcionada por la SDN: en 1966 el Plan CANADOR²⁴² antecedió a la Operación Cóndor, empleando una cantidad similar de elementos militares del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.²⁴³ La erradicación de cultivos de cannabis y adormidera fue el eje de dicho plan, y surge a raíz del aumento significativo de la siembra y cultivo de los enervantes citados, esto conllevó a que el gobierno de la República tomara medidas con el fin de “nulificar” la actividad.²⁴⁴

²⁴¹ Ruíz-Cabañas., op.cit., p. 214.

²⁴² No obstante, el estudioso de las relaciones entre Estado y crimen organizado, Dr. Carlos Antonio Flores Pérez, reconoce otra intervención militar en el combate al narcotráfico, llamada “Operación pulpo” efectuada en Michoacán y parte de Guerrero, a finales de los sesenta en el marco de la “guerra sucia”. Esta operación no la reconoce la Sedena, pero es fundamentada a través de testimonios que recoge el investigador. Véase: Flores Pérez, Carlos Antonio, *Causas y efectos de la participación militar en la lucha contra el tráfico de drogas*. www.justiceinmexico.org/events/.../Participacion-militar-Flores.pdf

²⁴³ “Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil” La Jornada, 28/marzo/2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/28/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²⁴⁴ SEDENA. Sitio Oficial. <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2003/sep/24092003.htm>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Fuerza de Tarea “Cóndor”: O también conocida como Operación Cóndor, efectuada en 1977, durante el régimen José López Portillo. Se reconoce como el primer despliegue militar masivo en tarea de erradicación de cultivos ilícitos. Se realizó en enero de 1975, implementada por la Novena Zona Militar, la PGR y la Zona Naval. Se realizó en la denominada región del “triángulo dorado” que abarca Sinaloa, Chihuahua y Durango. Duró alrededor de diez años, y tuvo alrededor de 23 comandantes en este lapso.²⁴⁵

Para tal Operativo, el país fue dividido en 13 zonas y 344 sectores, por el Procurador General de la República. Se gastaron alrededor de 35 millones de dólares, se enviaron alrededor de 2500 soldados, 250 agentes de la policía judicial federal, elementos de la Armada, y de la policía estatal y municipal. Todos al mando de Carlos Aguilar Garza y de los Generales Ricardo Cervantes García y José Hernández Toledo. Centrando su accionar en la zona de la Sierra Madre Occidental.²⁴⁶

La Operación Cóndor fue calificada por el investigador del CIDE Jorge Chabat, como “uno de los pocos ejemplos exitosos de un país que logra reducir de manera efectiva la producción drogas en su territorio, mediante el combate policiaco (sic)-militar”.²⁴⁷ Esta versión es aceptada en el plano de la eficacia operativa; pero, en el rubro de “efectos sociales”, la historia es otra. Las repercusiones negativas, fueron varias: la desaparición de comunidades rurales por la migración de la sierra hacia las ciudades, atribuida a las arbitrariedades de las autoridades militares hacia la población civil.²⁴⁸ En Sinaloa generó la migración de 100 mil personas a las urbes de Guamúchil, Guasave y Culiacán.²⁴⁹

²⁴⁵ “Operativo actual, símil de Operación Cóndor” El Universal, 3/enero/2008. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156841.html>

²⁴⁶ El equipo con que contaba era 60 aeronaves con 3 mil horas de vuelo mensuales (en 16 bases), 130 pilotos y 340 técnicos que mantenían el equipo. También se informó que en la zona sur de Chihuahua, norte de Durango y totalidad de Sinaloa, registrada como “OC” en la campaña, cuenta con 3 helicópteros y 12 avionetas. El coronel Jaime Quiñones Cruz, comandante del 20 Regimiento de Caballería, declaró que México dejó de ocupar los primeros lugares en el abastecimiento de esos productos. Periódico Novedades: 29/noviembre/ 1978. http://docentes2.uacj.mx/rquinter/cronicas/narcotr.htm#_ftnref5

²⁴⁷ Chabat, Jorge. *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009.

²⁴⁸ “La Operación Cóndor trajo miedo y éxodo en la Sierra de Sinaloa” La Jornada, 24/mayo/2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/24/politica/004r1pol>

²⁴⁹ “Operación Cóndor causó éxodo de capos y civiles” El Universal, 22/diciembre/2006. <http://www.eluniversal.com.mx/estados/63346.html>

En el terreno de la eficiencia, la Operación fracasó en el mediano plazo, puesto que uno de los objetivos era impedir la entrada de droga a Estados Unidos; mercado que fue suplantado rápidamente por organizaciones delictivas de Colombia y de Asia. En la entrada de los ochentas la operación perdió total efectividad, y nuevamente México empezó a ser proveedor de marihuana y heroína, al tiempo de ser ruta para el trasiego de cocaína proveniente de Colombia.

Fuerza de Tarea “Marte”: Puesta en marcha a finales del mandato del presidente Miguel de la Madrid, en 1987, y orientada a la erradicación de cultivos en la zona del “triángulo dorado”. Por disposición presidencial, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos realizaron operaciones de intercepción de enervantes en tierra, incluyendo ya no sólo a la zona de Chihuahua, Durango y Sinaloa, sino todo el territorio nacional. Se tiene estimado que desde 1986 hasta 1994 se emplearon alrededor de 26 mil efectivos militares.²⁵⁰ Simultáneamente, en 1990 iniciaba la Operación Halcón,²⁵¹ que consistía en vigilar el espacio aéreo para evitar el trasiego de drogas de Centro y Sudamérica hacia Estados Unidos. Los aviones partían de las bases de Hermosillo, Sonora; Monterrey, Nuevo León, y Culiacán, Sinaloa.²⁵² De igual forma, comienzan operaciones anfibias para interceptar enervantes en los litorales mexicanos.

En esta década, el narcotráfico ocupa un lugar prioritario en la agenda gubernamental, y su atención se extiende a diversas regiones del territorio nacional. Destacando las siguientes Operativos: Fuerza de Tarea Azteca, en 1996; Operación guardián, en 1998; Directiva azteca XXI, en 2000; Plan general contra el narcotráfico “Milenio”, en 2001; Plan estratégico de combate al narcotráfico de la S.D.N., en 2004.

Fuerza de Tarea Azteca: Entró en operación en agosto de 1996,²⁵³ sustituyendo la Fuerza de Tarea Marte. A diferencia de todas las operaciones anteriores, se

²⁵⁰ Como dato distintivo, el actual Secretario de Defensa, el Gral. Guillermo Galván Galván, estuvo al frente de la Fuerza de Tarea Marte, de febrero a mayo de 1993. “El general que pensó en el retiro” El Universal, 25/diciembre/2008. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/164697.html>

²⁵¹ “Evalúa México reanudar Operación Halcón con EU” El Universal, 3/marzo/2007. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/410091.html>

²⁵² “Los gobiernos de México y Estados Unidos reanudarán la operación Halcón” La Jornada, 9/septiembre/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/09/index.php?section=politica&article=011n1pol>

²⁵³ Sexto informe de Gobierno-Ernesto Zedillo Ponce de León. Soberanía: “Defensa de la Soberanía en el ámbito interior.”

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

conocen los resultados específicos de este operativo. “(...) la destrucción de 236 120 plantíos de marihuana en 16 279 hectáreas, 153 065 de amapola en 11 238 hectáreas, 969 pistas de aterrizaje clandestinas, 396 campamentos y 831 secaderos de marihuana.” Significó acoger una estrategia general fundada en el fortalecimiento del esquema de coordinación interinstitucional. En 1998 se lleva a cabo la Operación Guardián en la frontera norte, sur y península de Yucatán, tendiente a desalentar el ingreso de drogas a México.

Directiva Azteca XXI y Plan General contra el Narcotráfico “Milenio”: La primera se efectuó a partir del 1º de diciembre de 2000. Encauzó la tarea de combate a las drogas, en tanto se daba el proceso de reestructuración, especialización y depuración de la policía antidrogas de la PGR. Mientras que, el Plan “Milenio” se ejecutó a partir de noviembre de 2001. Ambas operaciones comprendían operaciones, en todo el año, de localización de plantíos, centros de acopio, erradicación e intercepción de drogas.²⁵⁴ Por su parte, la Operación Guardián continuaba instrucciones en la frontera norte y sur del país. *El Plan estratégico de combate al narcotráfico*, se llevó a cabo el 16 de junio de 2004, y sustituyó a los dos anteriores.²⁵⁵ Operó en conjunción con el Sistema Integral de Vigilancia Aérea.²⁵⁶

3.3.2.2 Marco Legal de actuación de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico.

La carencia de un marco legal adecuado que permita a las fuerzas armadas operar contra el narcotráfico, no es una demanda nueva. Tal vez, una de las más sonadas fue en 1953, cuando en pleno conocimiento de que la PGR poseía el monopolio para la persecución de los delitos federales; el Gral. Álvarez Borboa diseñó la consulta referente a las facultades de los comandantes de subsector e inspectores que colaboran en la Campaña antinarcóticos. En referencia a su marco de acción para “levantar actuaciones con motivo de la comisión de delitos del orden federal”. Y para interpretar los artículos 2, 35 y 40 de la entonces Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. Se dictaminó que los militares fungen como “auxiliadores” de la Policía Judicial Federal.

²⁵⁴ Tercer Informe de Gobierno: Fox. <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?ruta=1&idseccion=275>

²⁵⁵ Cuarto informe de Gobierno: Fox http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/imprimir_seccion.php?idseccion=293&ruta=1

²⁵⁶ Quinto informe de Gobierno: -Fox <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=94>

Víctor Hugo Carvente Contreras

La consulta fue desahogada interpretando armónicamente los artículos 2º, 35 y 40 de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, resolviéndose en el sentido de que los referidos militares desarrollan, en la campaña, funciones de auxiliares de la Policía Judicial Federal y, consecuentemente, si están facultados para levantar actas relativas a la comisión de delitos contra la salud, debiendo dar aviso al funcionario del Ministerio Público Federal más cercano al lugar donde se cometan los hechos delictuosos, quien deberá continuar el procedimiento y siempre dentro del plazo de 24 horas, para que autorice y convalide tales actuaciones.²⁵⁷

Según la SDN, el referente jurídico por el cual se sustenta la actuación del Ejército y Fuerza Aérea en el combate al narcotráfico De las siguientes, la que faculta expresamente su participación son las tesis de jurisprudencia de la SCJN:²⁵⁸

- El artículo 89 constitucional fracción VI.
- Ley de Seguridad Nacional artículos 1º, 2º, 5º, fracciones I y V, y 16.
- Las tesis de jurisprudencia 35/2000, 36/2000, 37/2000 y 38/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículos 1o., 2o., 3o., 11 y 17.
- Ley de planeación, artículo 1o.

Gracias a las tesis de jurisprudencia emitidas por la SCJN que posibilitan al Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México para auxiliar a las instancias civiles de seguridad pública, e involucrarlas en acciones de restauración del orden público, específicamente de actuación frente al crimen organizado, y basándose en la obligación de preservar la seguridad nacional y de disponer de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior; el 9 de mayo de 2007 crea el Presidente el “Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal”. Ordenamiento que sería reformado el 17 de septiembre de 2007, y que define al cuerpo:

Artículo 2o.- El Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal es un organismo que tiene como misiones generales, las que establece el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y en particular, proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación, para lo cual contará con los

²⁵⁷ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1953*, p. 65.

²⁵⁸ De la Secretaría de Gobernación, con el que remite contestación a punto de Acuerdo aprobado por la Cámara de Senadores. 14/12/2007.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

recursos humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, tácticos y estratégicos, que le permitan cumplir con tales misiones.

Este cuerpo intervendrá por instrucciones del Presidente de la República, a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles a quienes preste el apoyo. En ningún caso podrá sustituirse en las funciones que legalmente competan a las autoridades apoyadas.

El espacio de intervención del Ejército en tareas de antidrogas, es un puente que ha logrado su reafirme en tareas de inteligencia, contrainsurgencia, y lo ha posicionado en otras tácitamente de seguridad pública, como control policial y control político.²⁵⁹

3.3.3 Secretaría de Marina, el emergente protagonista.

Ubicar el momento histórico en que la Secretaría de Marina incursiona en tareas antinarcóticas es difícil; pero, se asegura que su protagonismo es reciente, a decir de una década, encontrando su cúspide durante el Calderonato. Por ejemplo, en materia de intercepción de droga, en 2007 se instituyó la “Operación Inflexible” en siete Regiones Navales, destinada a mermar la capacidad de las organizaciones traficantes, y de operaciones de patrullaje dentro de la franja marítimo-costera.²⁶⁰ Además, las “Operaciones de Alto Impacto” en regiones costeras con alta incidencia de presencia de grupos, como Michoacán, Veracruz, Guerrero y Tamaulipas. En el rubro de inteligencia, la creación de la Unidad de Inteligencia Naval en 2008, a la que se la ha identificado como el centro más eficaz y con mayor interlocución con órganos de inteligencia extranjeros. En la arista administrativa de distribución, la creación de Centros Unificados para la Atención de Incidentes Marítimos Portuarios (CUMAR) integrados por las Administraciones Portuarias, Capitanías de Puerto y las Aduanas Marítimas.²⁶¹

²⁵⁹ Basta recordar el “Michoacanazo” que consistió en la detención de 11 presidentes municipales, 16 funcionarios y 1 Juez, del Estado de Michoacán, en junio de 2009. O la detención del ex alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rhon, en 2011.

²⁶⁰ Primera región: Tuxpan de Rodríguez Cano, Veracruz; Segunda región: Ensenada, Baja California; Tercera región: Ciudad del Carmen, Campeche; Cuarta región: Guaymas, Sonora; Quinta región: Isla Mujeres, Quintana Roo; Sexta región: Manzanillo, Colima; Octava región: Acapulco, Guerrero. Cuartel General: Distrito Federal. Véase: “Reorganizan marina para combate a narcotráfico” 15/01/2008. <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/enero/datos/reorganizan-marina.htm>

²⁶¹ Gral. Div. Dem., Augusto Moisés García Ochoa. Contralm. C.G. DEM., José Luis Arellano Ruíz. Cap. Nav. C.G. Dem., Antonio Velasco Ríos. *La Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada y su Impacto en la Seguridad Nacional*. Tesis. Maestría en Seguridad Nacional, CESNAV, 2012.

Victor Hugo Carvente Contreras

La SM como adjetiva de la PGR, en persecución del delito del narcotráfico, exaltó su participación activa en el asesinato de uno de los *capos* de la droga más de mayor importancia, Arturo Beltrán Leyva, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, en diciembre de 2009.²⁶² Aunque es novedosa la participación de la Armada en la logística de operativos de combate frontal a traficantes, no lo son las tareas de erradicación de cultivos e intercepción de droga por la vía marítima, pero éstas al ocaso de la SDN. Para demostrarlo, basta revisar los montos eliminados de áreas cultivadas:

Cuadro IV. Comparativo de participación: SDN vs SM.				
Erradicación de cultivos ilícitos (Hectáreas)				
Año	SDN		SM	
	Marihuana	Amapola	Marihuana	Amapola
1995	15 807.0	12 580.7	13.3	
1996	16 266.8	11 255.4	50.4	
1997	17 015.5	12 938.8	25.8	
1998	17 833.4	12 894.7	29	
1999	25 710.2	12 184.8	24.7	0.8
2000	24 505.8	11 822.6	39.2	7.9
2001	21 725.7	13 697.8	35.3	2.2
2002	23 726.1	14 020.1	14.4	0.1
2003	29 448.5	16 465.2	16.1	0.1
2004	25 130.2	13 446.3	1.9	
2005	26 710.3	18 810.2		
2006	28 050.2	15 643.9	0.5	
2007	22 952.5	11 258.0	255.3	9.8
2008	18 394.5	13 186.1	152.4	0.5
2009	16 018.4	14 718.5	495.3	90.6
2010	18 001.3	15 330.6	541.3	146.2
2011	13 262.4	16 300.6	139	82.7
2012	4 025.6	10 131.7	83.1	35.2

Fuente: Elaboración propia con base en el 6º Informe de Gobierno 2012

²⁶² “Muere Arturo Beltrán Leyva al enfrentar a elementos de la Armada” La Jornada, 17/diciembre/2009.
<http://www.jornada.unam.mx/2009/12/17/politica/005n1pol>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

En lo que refiere al orden jurídico, la Ley Orgánica de la Armada de México, expone más elementos que justifican su tarea frente al narcotráfico. El ordenamiento señala que ésta es la institución militar de carácter permanente cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior, así como colaborar en la seguridad interior del país.

Facultades que le otorga la LOAPF a la SEMAR:

Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V.- Ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

[...]

VII.- Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas;

[...]

XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional;

Por su parte la LOAM, señala en referencia a su participación en el combate al tráfico de estupefacientes:

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

[...]

II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;

III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;

[...]

IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable; (...)

Víctor Hugo Carvente Contreras

Por otra parte, el Reglamento interior de la SEMAR, en su artículo noveno le compete realizar el enlace y coordinación con las fuerzas armadas e instituciones nacionales y extranjeras, para formular y mantener actualizados los planes para garantizar la seguridad interior del país.

Artículo 9o.- Corresponde al Jefe del Estado Mayor General de la Armada:
(...)

VIII.- Obtener, procesar y distribuir información de interés estratégico y operativo para el cumplimiento de la misión y atribuciones de la Armada de México;

IX.- Realizar el enlace y coordinación de la Secretaría con las fuerzas armadas e instituciones nacionales y extranjeras; (...)

XIV.- Establecer y mantener los sistemas de información para generar elementos de juicio que faciliten la toma de decisiones del Secretario;

XV.- Formular y mantener actualizados los planes para garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país en el ámbito de su competencia, así como coordinar con otras dependencias y entidades la elaboración de los mismos; (...)

Se presume que, su protagonismo es un resultado de un marco jurídico más conveniente y de la estrecha cooperación con Estados Unidos (a la postre de la desconfianza en el Ejército) nación que desde 1993 ha visto a esta arma nacional como un área neurálgica en tareas antinarcóticas. Y progresivamente ha mostrado tener la confianza de sus homólogos militares estadounidenses, por ejemplo en el 2010, cuando Víctor E. Renuart desempeñaba como Jefe del Comando Norte, reiteró: “La Marina mexicana y sus uniformados han demostrado habilidad para procesar información de inteligencia y proceder rápido contra los principales líderes de los *cárteles*”.²⁶³

Paralelamente al entrenamiento especializado de efectivos del Ejército, el Pentágono se ha dedicado a capacitar elementos de la Armada. Esto data de años atrás, por ejemplo, en 1997 más de 600 elementos participaron en el programa de entrenamiento de fuerzas navales mexicanas especializadas en la lucha antinarcóticos en mar, costas y ríos. Los adiestramientos se realizaron en suelo mexicano. Asimismo, en abril de ese año, equipos móviles de entrenamiento estadounidense se trasladó a México para instruir a 100 oficiales navales.²⁶⁴

El 10 de mayo de 1993, la Oficina de Fiscalización Gubernamental (GAO), órgano investigador del Congreso estadounidense, sustentó un documento de

²⁶³ “Entrena Estados Unidos a los marinos mexicanos para capturar o matar a capos” La Jornada, 5/ diciembre/2010.

²⁶⁴ Sierra Guzmán., op.cit., p. 269

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

61 páginas que hallaba necesaria la revisión del método de intercepción de droga. “La DEA inicialmente planea enfocarse en la expansión marítima hasta que los oficiales mexicanos aprueben establecer retenes en las carreteras”. Así, la inversión debía ser a la Marina, según también señalaba la Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte (NBRF), con intención de que su eficiencia de intercepción aumentara. En esta fecha aumentó la partida destinada a esta Arma Nacional, por parte del gobierno del país vecino.²⁶⁵

Ha sido un proceso paulatino que alcanzó mayor relieve durante el Calderonato, según funcionario de la DEA:

Desde la década de los 90 la **Agencia Antidrogas** y otras como el **Pentágono** realizaron diagnósticos del potencial que tenía la Marina para interceptar droga vía marítima con apoyo de Estados Unidos, pero existían enormes restricciones de soberanía que impedían incluso que personal estadounidense abordara embarcaciones mexicanas, eso cambió al iniciar el gobierno del presidente Felipe Calderón.

Asimismo, en octubre de 2007 la GAO en “Asistencia de Estados Unidos a la Marina Mexicana”, señala que desde el 2000 el Departamento de Defensa estadounidense gastó 58 millones de dólares en equipo y adiestramiento “para ayudar a la Marina a interceptar aeronaves y embarcaciones sospechosas de transportar drogas”. La GAO para julio de 2010, la gestión de Barack Obama, en el marco de la Iniciativa Mérida, solicitó al Congreso de Estados Unidos 260 millones de dólares, del Fondo de Asistencia Militar (FMF) “para acelerar la asistencia aérea a la Marina mexicana”.²⁶⁶

Paralelamente, el 2 de junio de 2007, se reordenó la distribución de la fuerza naval para la vigilancia y el patrullaje marítimo en el orden de los operativos conjuntos contra la delincuencia organizada. Quedando así: siete regiones, 13 zonas, 14 sectores y un cuartel general.²⁶⁷

²⁶⁵ “Marina fortalece captura de narcos con ayuda de EU” El Universal, 14/octubre/2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/876540.html>

²⁶⁶ Además se proporcionaron tres helicópteros Black Hawk, un avión Casa 235, Persuader, tres vehículos de inspección no intrusiva, y equipo de detección de radioactividad.

²⁶⁷ “Entró en vigor nueva estructura para fortalecer la vigilancia en costas” La Jornada 2/junio/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/02/index.php?section=politica&article=009n2pol>

3.3.4 Secretaría de Seguridad Pública.

Entre los cambios propuestos al inicio de la gestión del entonces Presidente Vicente Fox Quesada era crear una dependencia federal llamada “Secretaría de Seguridad y Servicios de Justicia” que agruparía labores de investigación, desarrollo de políticas de combate a la delincuencia, defensoría de oficio, regiría el sistema penitenciario federal, y brindaría apoyo a la Fiscalía General de la Federación (PGR) y al Poder Judicial.²⁶⁸

Para dar pie a este proyecto, el 30 de noviembre de 2000 se reformaron la LOAPF, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP) y la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP). La resultante fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Acto seguido se facultó a su titular para presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La fundación de la SSP representó un proceso de autonomía en la prevención del delito al elevarse como Secretaría y dejar de fungir como Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Gobernación.²⁶⁹ Asimismo, el control del SNSP se le otorgó a la SSP, conferido anteriormente a la SEGOB. Entre una de las innovaciones del modelo policial que representaba la naciente SSP era la conjugación de funciones técnico-operativas con tareas de inteligencia que, anteriormente, estaban conferidas al CISEN.

El objetivo formal de su creación obedece al proyecto de integrar a diversas instancias que se encontraban dispersas:

Por primera vez, al conjunto de acciones y esfuerzos para salvaguardar la seguridad de la sociedad, proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, concentrando en una sola institución las

²⁶⁸ Ramos López, Juan. “La creación de la Secretaría de Seguridad Pública” en *Revista de Administración Pública- INAP*. No. 106. Sep.-Nov. 2002.

²⁶⁹ Los cambios inherentes de esta reestructuración fue el ascenso de la Dirección General de Readaptación Social a Órgano de Prevención y Readaptación Social. A su vez, los órganos desconcentrados administrativos, ya existentes y adscritos a la SEGOB, se integraron a la SSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva y Consejo de Menores. Con el fin de enmarcar claramente las atribuciones de cada unidad administrativa el 6 de febrero de 2001 se creó el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (RISSP). Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública. Antecedentes Históricos. DOF: 4/septiembre/2008.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

funciones que anteriormente se encontraban disgregadas en un sinnúmero de dependencias y órganos de gobierno.²⁷⁰

Para referir los antecedentes de la Secretaría de Seguridad Pública forzosamente tenemos que remitirnos a sucesos que denotaban una inquietud por definir la seguridad pública. Uno de ellos es, indudablemente, la modificación al artículo 115 constitucional, referente a los servicios que proporciona el Municipio, durante la gestión del otrora presidente Miguel de la Madrid, en el que se establecía que una de las obligaciones de este orden de gobierno era prestar el servicio de “seguridad pública”.²⁷¹

Otro antecedente, durante el Salinato fue la creación de la *Coordinación de Seguridad Pública de la Nación* en 1994 como unidad dependiente de la Presidencia de la República, que entre sus múltiples funciones sería la de entablar canales de comunicación con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y el Departamento del Distrito Federal para la salvaguarda de la seguridad pública.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estipulaba como un asunto prioritario la seguridad pública, dando pie a la creación Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 que, a su vez, forjaba la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual preveía la coordinación en materia de seguridad de los tres ámbitos de gobierno, pero que no unificaba en un sólo órgano la función de seguridad preventiva disgregada en diversas dependencias.

Por su parte, el antecedente directo del SNSP fue el Convenio de Coordinación celebrado entre la PGR, el gobierno del Estado de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que dio origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.²⁷² Misma que asentara las bases para que en diciembre de 1995 se publicara la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.²⁷³

²⁷⁰ Ramos López., op.cit. p. 12.

²⁷¹ Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. DOF: 26/04/1994.

²⁷² DOF: 15/2/1995. Cf. Vargas Casillas, Leticia A. “Reformas en materia de Delincuencia Organizada y Seguridad Pública en los últimos cinco años”. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/16.pdf>

²⁷³ DOF: 11/12/1995. Abrogada por Decreto: 02-01-2009.

Victor Hugo Carvente Contreras

Para contener al SNSP se creó la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social dependiente de la SEGOB, en el marco de la *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*, emprendida por el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa. Esta Subsecretaría se conformaba por tres Direcciones Generales: Prevención y Tratamiento de menores; Prevención y Readaptación social; y Normatividad y Supervisión de Seguridad Privada. La decisión de ubicar al SNSP dentro de la estructura de la SEGOB y no dentro de la Procuraduría General de la República, fue catalogada como una decisión clave; ya que se perpetuó “la responsabilidad legal que tiene que tiene la Secretaría de Gobernación de supervisar la seguridad interna, lo cual engloba las amenazas del orden público, entendido de una manera más amplia, y no solamente al crimen”.²⁷⁴

3.3.4.1 Policía Federal Preventiva: coadyuvante del Ministerio Público.

Hay distintas versiones sobre los motivos que urgieron la creación de la PFP, una de las más aceptadas en el argot académico fue el paro de actividades y la toma de instalaciones en la UNAM por grupos estudiantiles en 1998; ante ese escenario se cree que Ernesto Zedillo creó el órgano policial compuesto por elementos militares.²⁷⁵ En el plano institucional, en 1994 se anotaron varios secuestros de alto impacto, lo cual modificó la agenda del CISEN, enfocándola hacia la seguridad pública, lo cual ideó la creación del órgano policial para desconcentrar esta tarea.²⁷⁶

Ahora, administrativamente, la función policial estaba diseminada en diversas secretarías. La Secretaría de Gobernación operaba a través del Instituto Nacional de Migración la Policía Migratoria Federal; La Secretaría de Comunicaciones y Transportes a cargo de la Policía Federal de Caminos; la Policía Fiscal Federal estaba adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁷⁷ Ante esta dispersión se consideró la opción unificar estos cuerpos de seguridad. Esto sólo a través de una Ley que demarcara la creación de una Policía Federal con funciones preventivas, incluyendo las funciones de esta

²⁷⁴ Chabat, Jorge; Bailey, John (comp.) *Crimen transnacional y seguridad pública, desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, p. 37.

²⁷⁵ Chabat, Jorge. La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En Alvarado; Serrano, coord., *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, serie Los grandes problemas de México, COLMEX, p. 26.

²⁷⁶ *Ibid.*, p.210.

²⁷⁷ Ramos López, Juan. *op.cit.*, p. 18.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

índole que habían ejercido las corporaciones dependientes de las Secretarías. Con la iniciativa de Ley se aclaraba una esfera de competencia en una sola adscripción administrativa, así como un mando único centralizado.

Y la versión que incumbe a este estudio, es la brindada por el que fuera Secretario Técnico de la Secretaría de Seguridad Pública, Rodolfo Ulloa Flores. Señaló que la PFP surge para ser coadyuvante del Ministerio Público:

El proyecto de la Policía Federal Preventiva surgió con el propósito de actuar como elemento central de la estrategia del Gobierno de la República, contra el crimen organizado y la delincuencia, no sólo buscando la prevención de los delitos federales, sino constituyéndose como una institución capaz de coadyuvar con las policías locales y ministerios públicos en la investigación de delitos de alto impacto...²⁷⁸

Agrega que entre diversos criterios fue el de: “Dar prioridad a la atención de los cinco delitos del fuero federal de mayor impacto social (Secuestro, asalto en carreteras, tráfico de indocumentados, tráfico de armas y narcotráfico)”.²⁷⁹ El testimonio anterior posteriormente encontró sustento en el artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva:

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos; (...) VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Estamos entonces ante la primera policía en el que confluyen las tareas de prevención e investigación del delito, dejándose a un lado la división por competencia.²⁸⁰ Al respecto expone el especialista Ernesto López Portillo:

²⁷⁸ Ulloa Flores, Rodolfo. La policía y tolerancia cero. Revista de Administración Pública., op.cit. p. 114.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ López-Portillo, Vargas Ernesto. La policía en México. En Chabat., op.cit., p. 174.

Víctor Hugo Carvente Contreras

(...) se puede adelantar que en caso de que la PFP realizara por sí actividades de investigación y persecución de delitos, se estaría violando el artículo 21 de la Constitución Política, que faculta para ello sólo al MP, con el auxilio de la policía bajo su mando. Se estaría creando además una instancia paralela a la Unidad Especializada contra la Delincuencia organizada de la Procuraduría General de la República, a la cual se otorgaron procedimientos exclusivos de investigación que demandaron reformas constitucionales que aún generan controversia.²⁸¹

Argumento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos también compartiría, y para ello promovería una acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de diversos artículos de la Ley de la Policía Federal Preventiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A lo que la SCJN resolvió:

De lo anterior, se desprende que es infundado el concepto de invalidez en estudio, pues, como lo reconoce la propia accionante, en términos de la Norma Fundamental, la investigación de los delitos está a cargo del Ministerio Público Federal y, para esa función, las policías están al mando y conducción del mismo. Luego, innegablemente la policía federal encuadra en ese mandato. Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 en cita, se tiene un sistema nacional de seguridad pública, dentro del cual la Policía Federal no actúa sólo en auxilio de las funciones que competen al Ministerio Público, sino en apoyo de la población en todos los ámbitos, federal, local y municipal, para la prevención de los delitos, por lo que deben coordinarse entre sí ambos órdenes de gobierno. Igualmente, es relevante que la Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene como atribución prevenir la comisión de los delitos; siendo, como ya se precisó, auxiliares del Ministerio Público Federal, por lo que, se reitera, no sólo actúan bajo su mando, sino que, además, conforme al artículo 8, fracción VII, cuya constitucionalidad se ha verificado, en el Reglamento se darán los lineamientos mínimos para las operaciones encubiertas. Por lo que el artículo 8, fracción VII, impugnado, no resulta inconstitucional en sí mismo, al no establecer el momento en que el Ministerio Público, dentro del ámbito de su competencia, tendrá conocimiento de los hechos que le corresponde conocer y que derivan de una operación encubierta, pues, para ello, deberá estarse ante todo a la normatividad que al efecto se expida, así como a los mandatos constitucionales y a lo que se establece en la Ley de la Policía Federal y en la legislación aplicable respecto de la institución del Ministerio Público Federal.²⁸²

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos. Acción de inconstitucionalidad 48/2009. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como voto particular formulado por el Ministro Sergio A. Valls Hernández. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5198633&fecha=24/06/2011

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Esta estructura policial nace formalmente el 4 de enero de 1999 al publicarse la Ley de la Policía Federal Preventiva, señalándose como reglamentaria del artículo 21 constitucional.²⁸³ Tendría, entre otras funciones, prevenir la comisión de delitos federales, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.²⁸⁴ Era dependiente de la Secretaría de Gobernación y estaría a cargo de un Comisionado que sería nombrado y removido por el Presidente. Además, la PFP contaría con “autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones” y ejercería sus funciones en todo el territorio nacional.²⁸⁵

Fundamentalmente, la Policía Federal Preventiva se integró con personal operativo militar y de inteligencia civil. Se transfirieron alrededor de 4900 soldados de la Tercera Brigada de la Policía Militar y personal de la Dirección de Contrainteligencia, brazo operativo del CISEN. En menor medida, se integraron la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía Migratoria Federal. La Policía Federal Preventiva significó un espacio para la inserción de militares en el espectro de seguridad pública, ya sea por sus efectivos conformados por militares y dirigidos también por militares, como es el caso del Almirante Wilfrido Robledo Madrid que la encabezó durante el Zedillato. La participación de las Fuerzas cobra presencia en órganos civiles, demostrando que no existe un contrapeso para la expansión de su intervención, éstas se involucran sin que las civiles penetren en su perímetro de acción.

El 1 de junio de 2009 se expide la nueva Ley de la Policía Federal, cambia la nomenclatura de PFP a solamente Policía Federal, y aún con dependencia a la SSP. De igual manera, reitera su coadyuvancia con el Ministerio Público: “Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;”.

Ante esto, recalcar que no prosperó la iniciativa del ex presidente Calderón por unificar las policías federales, tanto de la SSP como de la PGR. Finalmente, la SSP desaparece a inicios de la gestión del actual Presidente Enrique Peña Nieto, y pasa a conformarse en la estructura de la SG; no así la Policía Federal, a la que se determinó robustecerla.

²⁸³ DOF: 4/1/ 1999.

²⁸⁴ Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales; artículo 1. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf

²⁸⁵ El 26 de abril de 2000 se publica el Reglamento correspondiente.

Capítulo IV

PGR: PANORAMA HISTÓRICO DE LOS ÓRGANOS DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO.

CAPÍTULO IV

PGR: PANORAMA HISTÓRICO DE LOS ÓRGANOS DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO.

El capítulo, como su nombre lo dice, intenta brindar un panorama histórico; porque un estudio acucioso sobre el tema implicaría recopilar una serie de variables que no se encuentran a la luz de las fuentes escritas, siendo imposible recogerlas todas ellas. Es entonces, un estudio introductorio que busca ser apenas un cimiento para futuras indagaciones más enriquecedoras. Además se busca brindar al lector un contexto general, nunca detallado, de las motivaciones que determinaron la desaparición de las áreas que interesan y las expectativas que emanaban de las que suplían a éstas.

Las reestructuraciones administrativas tienen un porqué y un fin. No se determinan por la espontaneidad. La reorganización o la misma vida de las estructuras obedecen a la dinámica social. Funcionan para dar certidumbre a la sociedad en sus diversos ámbitos. Si la sociedad, o un foco de ella, inclinan a un asunto como prioritario; la instancia gubernamental competente deberá adecuarse para estar en armonía y en respuesta a los escenarios cambiantes. La disparidad evolutiva “sociedad-administración pública” deriva en conflicto, mismo que, paradójicamente, es motor de cambio para la relación. Un ciclo, finalmente.

Asevero que si la estructura gubernamental no se redefine drásticamente es porque ésta encontró el medio para atender, eficaz y eficientemente la demanda social, volviendo imperceptible la transformación. O la demanda social está adecuada a las formas que ordenan a las instancias gubernamentales, contenida ante el diseño de la estructura e incapaz de transformarle. En el segundo caso –hay muchos más–, no hay evolución, sólo hay estancamiento y frustración encarnada hacia las estructuras incapaces de crear soluciones. Ninguno de los dos supuestos es el ideal. No hay ideales. Sólo formas de relaciones distintas que llegan al mismo punto de oriGral.

La primera analogía supone una serie de cambios graduales-minúsculos que vuelven imperceptible el proceso de transformación, pero que cambian a

Victor Hugo Carvente Contreras

la estructura si la concebimos desde el punto de origen hasta el punto final -cualquiera- en una línea de tiempo. Así sucede en la segunda analogía, sólo que en ésta, la relación es estática y romperá en un punto drásticamente. En las dos hay cambio: en una, es prolongado; y en otra, instantáneo. Lo que varía cuantiosamente es el conflicto: en el primer caso se disemina, se esparce; mientras que en el segundo, se concentra de momento.

Este capítulo está dirigido a describir y analizar la evolución de las áreas de combate al narcotráfico en la trayectoria organizacional de la PGR. Generalmente, concurren las reestructuraciones de estos órganos conforme a la alternancia de procuradores, que obedecen al cambio de mandato presidencial. Sin embargo, no siempre la duración en el cargo de un procurador es paralelo con el mandato presidencial, puesto que es libre la remoción del primero por el segundo. Es frecuente que confluyan diversos procuradores en una sola administración presidencial. En este tipo de transformaciones no hay más regla que cambiar el esquema que, por algún motivo, resulta inadecuado. Lo sustantivo persiste.

El capítulo no se desglosa según el período de cada Procurador, sino se divide acorde a la supresión y consecuente creación de un órgano de combate al narcotráfico. El objetivo es revisar ese componente de la estructura orgánica de la PGR encargada a tal misión.

Las estructuras organizativas como la extensión de motivaciones políticas. La imposición o remoción de los titulares de estos órganos de combate al tráfico de drogas refiere a un terreno de especulación, en el que todos los elementos que se consideren como definitorios, en realidad sólo son una imagen pública de lo que se considera como tal. Se recapitula, insuficientemente las versiones que se encuentran a la luz pública.

4.1 Antecedentes: Policía Sanitaria.

La incursión contra las drogas en México nace auspiciada por la injerencia de organismos supranacionales que en su momento fueron la extensión ideológica de países con prominencia mundial, como Estados Unidos. País que se había encargado, desde finales del siglo XIX, de criminalizar el uso de plantas, como la marihuana, y que a inicios del siglo XX ya sancionaba el andamiaje jurídico interno. Bajo el cobijo que brinda el apoyo de la comunidad internacional, se encargaría de dictar las políticas prohibicionista de drogas, y de extenderlas a

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

donde fuese posible. Naturalmente, México en su área de influencia directa, no sería la excepción.

Según la versión de la PGR, la campaña contra el tráfico de drogas, en el ámbito internacional, nace auspiciada por el temor de que se elevase el consumo de enervantes en naciones que participaron en la Segunda Guerra mundial. Ya teniendo como lección la conflagración universal de 1914-1918, en la que muchos excombatientes se hicieron asiduos al consumo.²⁸⁶ Se buscó impedir la producción de los mismos en países que pudiesen solventar esa demanda, como México. Estados Unidos asumió su liderazgo mundial al finalizar la Guerra, y estableció a la recién creada ONU y su respectiva Comisión de Narcóticos como el ágora donde dictaminarían sus políticas prohibicionistas.²⁸⁷

En México, en un principio, la política prohibicionista no relacionaba el uso de organismos de carácter judicial, sino administrativo. En 1917, se crea el Departamento de Salubridad Pública. Entre sus diversas funciones era ser policía sanitaria en puertos y fronteras, así como prever medidas contra el alcoholismo, preparación y administración de drogas, entre otras.²⁸⁸ En enero de 1925, el Presidente Plutarco Elías Calles estableció por Decreto²⁸⁹ al Departamento como la institución encargada para otorgar permisos de importación de opio, morfina, cocaína y adormidera, en sus diversas formas.

Este nuevo ordenamiento obligó a que ésta instancia y la Secretaría de Hacienda crearan un órgano policial que impidiera el tráfico ilícito de drogas y vigilara el cumplimiento de las disposiciones administrativas que rigen la venta lícita de estupefacientes, llamado Policía Sanitaria Antinarcóticos.²⁹⁰ “La existencia de una policía sanitaria planteaba al Departamento de Salud la capacidad de tener un órgano cuyas actividades debían ser competencia de la Procuraduría General de la República.”²⁹¹ Esto porque, el delito contra la

²⁸⁶ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1948, p.92.

²⁸⁷ Villatorio Martínez, Luis Enrique, Seguridad Nacional y Narcotráfico en México 1970-2000, Tesis de Maestría. México: FCPyS/UNAM. 2002, p.77.

²⁸⁸ Rodríguez de Romo, Ana. Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX. México: FacMed/UNAM. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701998000200002

²⁸⁹ Derogó el de 1923, que prohibía la importación de las llamadas “drogas heroicas”, y establecía como “delito de contrabando” el mercadeo de las mismas. Pérez Montfort, Ricardo. “Yerba, goma y polvo”. México: Ediciones Era/Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999. p. 18.

²⁹⁰ *Ibíd.* p. 19

²⁹¹ *Ibíd.*

Víctor Hugo Carvente Contreras

salud era competencia de la PGR, pero la visión que se distinguía era de salud pública antes que punitiva.

La Policía Sanitaria no estuvo exenta de entretejer vínculos de corrupción con traficantes. Se tiene registro que los negocios del tráfico de drogas eran compartidos por los agentes de esta corporación. El caso más sobresaliente fue el de Raúl Camargo, Jefe de la Policía de narcóticos, durante 1927 a 1930. Se le comprobaron vínculos con delitos relacionados al tráfico de opio y heroína, sucedidos en la ciudad de México. Este hecho sólo era la cúspide de un tejido de corrupción del que eran parte diversos elementos de esta corporación. El Doctor en Historia, Ricardo Pérez Montfort, distingue dos ambientes propicios que corrompieron a esta policía: la ambigüedad de su quehacer y la confusión sobre a qué autoridades competentes debía responder. Ambientes propicios para la corrupción o extralimitación de facultades que derivan en abuso de autoridad o en auto-denominación de competencias.

Las operaciones antinarcóticos que México iniciaba se realizaban en colaboración con Estados Unidos. El primer contacto de cooperación entre las dos naciones halla su precedente en 1930 cuando, por medio de las embajadas de cada uno, se proporcionaron información sobre traficantes, brindándose asistencia policiaca mutua.²⁹² Se tiene el registro de que en el año de 1939, dichas operaciones estuvieron a cargo, por parte de México, del Jefe de la Oficina de Toxicomanías e Higiene Mental y del Jefe de la Policía de Narcóticos; mientras que, de Estados Unidos por H.S. Greighton y Salvador Cancino Peña, ambos pertenecientes al Departamento de Tesoro. Este equipo de trabajo perduró hasta 1946.²⁹³ La prueba más fidedigna de colaboración bilateral es el “caso Woodvin Chek”, (aprehensión de una banda de contrabandistas liderada por Jesús Demara Loreña que habían cruzado de Calexico a México, siendo aprehendidos por autoridades mexicanas).²⁹⁴

Más tarde, en 1943 se unificó el Departamento de Salubridad con la Secretaría de Asistencia, creando la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Pasarían cuatro años para el inicio de las campañas enérgicas contra las drogas, al mando de la PGR.

²⁹² PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1948, p.163.

²⁹³ Álvarez del Castillo, Dagoberto. La campaña del opio. Reportaje exclusivo de “Nosotros”. En: PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1949, p. 55.

²⁹⁴ El gobierno de México destacó campañas contra la adormidera en los Estados de Sinaloa y Sonora, a lo cual fueron encargados Agentes de la Policía de Narcóticos; por su parte, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos envió a un agente, A.F. Shariff.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Finalizada la guerra, las autoridades mexicanas reconocían que uno de sus efectos era la demanda desmedida norteamericana que, ya acostumbrada al consumo de enervantes, prosiguió con sus hábitos afectados por la disminución de estupefacientes ingresados, procedentes de países asiáticos. Por esto, según la versión institucional, fue preciso perseguir con mayor eficacia los delitos relativos, dado que México ingresaría a suceder este mercado cedido.²⁹⁵

El mismo Procurador General confirmó esta concepción:

El problema relacionado la con la producción y tráfico ilícito de las drogas se agravó en los últimos años como consecuencia de la guerra pasada. En efecto, la guerra de 1939-1945 produjo dos fenómenos conocidos por todos y que indiscutiblemente provocaron la agravación a que me vengo refiriendo. Estos dos fenómenos fueron, por una parte, el acrecentamiento del uso de estupefacientes debido, como reiteradamente declara la literatura médica contemporánea, a la psicosis de guerra y, por otra parte, la situación especial que prevalecía en oriente, el desplazamiento del cultivo de la adormidera hacia otras partes del mundo.²⁹⁶

El Jefe de la Dirección de Narcóticos del Departamento del Tesoro, Gobierno de Estados, Harry J. Anslinger, quien ocupara ese puesto desde 1930 hasta 1962, se postuló a descalificar al gobierno mexicano al inferir que se había seguido promoviendo el tráfico de drogas después de terminada la conflagración mundial. Se inculcó de ser el principal proveedor de opio. Esta postura descalificativa no duraría mucho, mudando la estructura del discurso a una de cumplidos.²⁹⁷

La inconformidad del gobierno estadounidense y el escenario latente de México como principal proveedor de drogas colocó a la PGR al frente del combate al tráfico de narcóticos. Se concibió como la respuesta natural del Estado Mexicano para endurecer la política antidroga concebida en el orden internacional. La Policía de narcóticos pasó a segundo término.

4.2 La PGR al frente de la lucha antinarcótica.

A diferencia de la versión generalizada, compartida por el Dr. Luis Astorga, la PGR no se hizo cargo de los delitos contra la salud en el año de 1947. A ésta

²⁹⁵ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1946, p. 91.

²⁹⁶ Entrevista que hizo el señor Carlos Denegri, al C. Procurador General de la República. Proyección de México. Excélsior. 21/mayo/1949.

²⁹⁷ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1953, p.82

institución ya le competía la persecución de éste delito desde años atrás. Sólo que, la instancia encargada *de facto* era el órgano policial del Departamento de Salud que después se integrara a la SSA. No obstante, es cierto que en 1945 la PGR empieza a emprender medidas más drásticas para la persecución de traficantes, cuando ocupaba el cargo de Subprocurador General, González de la Vega, y José Aguilar Maya el de Procurador. “La Procuraduría ha procedido diligentemente en la represión contra los delitos contra la salud, particularmente el tráfico de enervantes, y desde el año de 1945 ha venido dictando una serie de disposiciones para combatir y perseguir esta clase de delitos”.²⁹⁸ Aunque, desde un año antes la PGR ya tenía especial consideración por la lucha contra el tráfico ilícito de enervantes, en sus aspectos legales. Como lo pone de manifiesto el estudio que la Delegación de esta Dependencia presentó ante la *Asamblea contra el Vicio* celebrada en la ciudad de México, en febrero de 1944.

Paralelamente, en el sexto informe de gobierno del Presidente Ávila Camacho enfatizaba sobre la intensificación del combate a las drogas: “La Procuraduría General desempeñó sus funciones de consulta como jefatura del Ministerio Público Federal (...) Se prosiguió con mayor eficacia la persecución de los delitos contra la salud, particularmente el tráfico de enervantes”.²⁹⁹

Aunque la Policía Sanitaria únicamente se ocuparía de colaborar con la Policía Judicial Federal en las investigaciones relativas a delitos contra la salud, en calidad de auxiliador; atendió investigaciones y aprehensiones notorias, como fue el caso del entonces renombrado traficante internacional Max Cossman.³⁰⁰ Por su parte, la PGR iniciaría la batida contra los narcotraficantes, a través de un grupo de tres agentes: Rafael Palomar Madrazo, Sabás Villarreal y Edmundo Fernández Frías.³⁰¹ Las derivaciones de las persecuciones fueron insuficientes a los objetivos planeados, en gran medida por la carencia de transportes y equipo, aunado al desinterés para cooperar de autoridades estatales.

En diciembre de 1946, entrado el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés, el Lic. Ángel González asumió el cargo de Procurador. A la orden

²⁹⁸ PGR. Memoria...-1946, p.91.

²⁹⁹ VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho 1° de septiembre de 1946. Informes presidenciales. Cámara de Diputados, LX Legislatura. p. 343. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-09.pdf>

³⁰⁰ PGR. Memoria...-1953, p.82.

³⁰¹ PGR. Memoria...-1949, p.57.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

del Presidente de la República, se creó un grupo de veinte agentes de la PJJ dedicados exclusivamente a la investigación y persecución del delito del tráfico de enervantes. Hasta entonces, no se había creado una subestructura especializada en atención al narcotráfico. La atención al fenómeno de las drogas escalaba en relevancia para el Gobierno Mexicano; sin embargo, aún no alcanzaba la notabilidad que implicara echar mano de la suma de recursos humanos, logísticos y financieros del Estado mexicano. La magnitud del tráfico de en México era, por así decirlo, controlable. No significó, hasta ese entonces, un asunto que no pudiese ser manejado por una veintena de agentes especializados.

En 1947 iniciaría firmemente la campaña contra el narcotráfico. El Procurador González de la Vega, señalaba:

En la historia de la delincuencia en México, no es sino hasta el presente régimen gubernamental, cuando la Procuraduría General de la República, con la decidida cooperación de las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de la Defensa Nacional, ha podido intensificar con energía la represión de los delitos relacionados con la producción y el tráfico de estupefacientes.

Iniciado el Alemanato, fue designado como Jefe de la Campaña antinarcóticos a Arnulfo Martínez Lavalle, Visitador General, que fungía como delegado alerno de México ante la Comisión de Narcóticos de las Naciones Unidas. La Visitaduría General dentro de la PGR no tenía como función sustantiva esta tarea. Se determinó como una misión encomendada por el Procurador, aún sin función ni área especializada.

Por acuerdo del Presidente Miguel Alemán, la campaña antinarcóticos se realizaría bajo la cooperación de la PGR, la SSA y la SDN.³⁰² Y desde entonces, se reconocía que el fenómeno de las drogas debía ser atacado por la vía de coordinación multilateral: “El Gobierno de México intensifica a diario su campaña contra el tráfico de enervantes, y pide a otros países que cooperen dentro de sus propias fronteras para combatirlo”.³⁰³ La dimensión sanitaria no era de tipo preventiva, sino de auxilio a los “viciosos”.

³⁰² Ibid., p.62.

³⁰³ “El procurador pidió ayuda contra las drogas” Excélsior. 5/enero/1945.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Las expediciones antinarcótics iniciaron el 10 de marzo de 1947, en Sinaloa, Durango y Sonora. Se comisionaron a cinco agentes de la PJF, en coordinación fuerzas militares, en aquiescencia del Secretario de la Defensa Nacional y del Jefe de la Zona Militar.³⁰⁴ El Instituto Armado proporcionó dos aviones con la finalidad de localizar plantíos clandestinos.³⁰⁵ La brigada antinarcótics de la PJF estaba comandada por Rafael Palomar, Jefe del Grupo “A”, integrada por los agentes Raúl Campo Adrete, Fernando Godínez Salazar, Sabás Villarreal Chávez, Fernando Maldonado Martínez y Leopoldo Ortega Flores.³⁰⁶ En menor medida, también se data de la participación del Grupo B, pero se desconocen sus integrantes.³⁰⁷

Las “Campañas” contra las drogas se centraron en la erradicación de cultivos, aseguramiento de drogas, y captura de traficantes y productores. Se determinaron cuatro ejes de combate:

- I. Extinguir las fuentes de producción y elaboración de los estupefacientes, plantaciones de adormidera y marihuana y laboratorios clandestinos que existen en esta capital y en varios Estados, dedicados a “trabajar el opio “crudo” o el “cocinado”, obtenido de los sembradores de adormidera.
- II. Perseguir y capturar a los intermediarios que llevan la “goma o el opio “cocinado, de los lugares de producción a diversos puntos de la frontera norte, para su traslado, de contrabando, a los Estados Unidos, o a esta capital, para su consumo en la misma o para su exportación, especialmente, por algunos puertos del Golfo.
- III. Vigilar y perseguir a los traficantes de drogas heroicas que fomentan el vicio y proveen al consumo en esta capital y en otras importantes ciudades de la República. Además de sitios dedicados específicamente a la administración de estupefacientes, se ha hecho indispensable una vigilancia tenaz de algunos centros nocturnos en donde la sana alegría y el esparcimiento son interferidos con frecuencia por traficantes y viciosos.
- IV. Poner especial interés: a) En que las diligencias para preparar la acción penal contra los infractores ante los jueces federales reúnan los mayores datos de convicción; b) En que durante el perentorio término constitucional de setenta y dos horas en que los jueces decidir sobre

³⁰⁴ PGR. Memoria...-1947, p.83.

³⁰⁵ “Sembradíos de amapola, arrasados” “El Universal. 14/abril/1947.

³⁰⁶ *Ibid* *Ibid*

³⁰⁷ “México convertido en la capital mundial del tráfico de drogas”. En: PGR. Memoria...-1947, p.83.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

la situación jurídica de los consignados, y aun durante todo el proceso penal, se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para evitar que los traficantes burlen la acción de la justicia.³⁰⁸

Pese a que se había iniciado enérgicamente la cruzada antinarcóticos, y aún más incitada por el asesinato del Jefe de la Policía de la ciudad de Mexicali, Juan Meneses,³⁰⁹ el marco jurídico aún no era el adecuado. Se solicitaban como urgentes las reformas al Código Penal Federal.³¹⁰ En ese entonces la el tráfico de enervantes era un delito al cual se podía librar bajo fianza, se fijaba una pena entre seis meses a siete años, y la media condicional era menor a cinco a años, por lo tanto se otorgaba libertad bajo caución.³¹¹ Por esto se procedió a la reforma de los artículos 193, 194 y 197 del Capítulo I, denominado “De la tenencia y tráfico de enervantes”, el 14 de noviembre de 1947. Se creó la figura delictiva de “proselitismo” de enervantes que incurría en la provocación general y la instigación o inducción para el uso de drogas heroicas. Se proscribió la condena condicional para los que cultiven, elaboren o trafiquen con estupefacientes. La máxima autoridad estadounidense en la materia, Harry Anslinger, congratulaba estas modificaciones legislativas: “está mucho más adelantado que las legislaciones sobre enervantes de la mayoría de los otros países”, e instaba “su adopción por todas las legislaciones del mundo”, asumiéndolo como “Código de narcóticos modelo”.

La Policía Judicial se encontraba distribuida de tal forma: tres grupos en el Estado de Durango; tres en Sinaloa; uno en Sonora y uno en Chihuahua.³¹² Ya anotaba éxitos en la captura de afamados traficantes como el de Jorge Paris.³¹³ Actuaban en colaboración la policía de narcóticos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de la Defensa Nacional, y en algunas ocasiones con Agentes confidenciales de la Policía Federal Hidráulica.³¹⁴ Para 1948, ya eran nueve grupos comandados por el citado Rafael Palomar Madrazo, no obstante, en aquél año, fallece junto con el piloto de la FAM, Francisco

³⁰⁸ *Ibid.*, p.82.

³⁰⁹ “Se recrudece la campaña contra los enervantes” *Novedades*. 26/06/1942.

³¹⁰ PGR. Memoria...-1947, op.cit., p.121.

³¹¹ Dantón de los Ríos. Redactor de “Novedades” “México convertido en la capital mundial del tráfico de drogas”

³¹² PGR. Memoria...-1948, op.cit., p.38.

³¹³ PGR. Memoria...-1947, op.cit., p.122.

³¹⁴ “Cinco toneladas y media llegaron ayer a la procuraduría.” *El Popular*. 21/junio/1947.

Víctor Hugo Carvente Contreras

López Domínguez, al estrellarse rumbo a Chihuahua. Fue substituido por el Subjefe de la Policía Judicial Federal, el Cor. Antonio Lomelí Garduño.³¹⁵

La campaña antinarcótica en reconocimiento de las redes de corrupción intrincadas con autoridades locales dispuso su persecución. El Gobernador del Estado de Sinaloa, cesó al Jefe de la Policía de este Estado, Francisco de la Rocha. Asimismo el Gobernador del Estado de Durango decretó el desconocimiento del Ayuntamiento de Tamazula, y consignó a sus miembros a las autoridades penales. Estos Gobernadores, junto con el de Sonora, ordenaron que los policías locales fungieran como auxiliares de los agentes federales.³¹⁶ He aquí un fragmento de uno de los comunicados circulados en la región del “triángulo dorado”:

Atención.-Atención.-Atención.- A las autoridades civiles y pueblo en general de los municipios de Culiacán, Badiraguato, Mocorito y Sinaloa. El Gobierno de la República, por conducto de la Procuraduría General de la Nación, con la cooperación decidida del Gobierno del Estado, en breve intensificará en forma tenaz e implacable la campaña contra los sembradores, compradores y traficantes de “goma” (opio), aplicando serias penas, con el propósito de exterminar el cultivo de la amapola y el tráfico de dicha droga. Al efecto se ocupará militarmente la región al grado de que será imposible burlar las disposiciones de la Procuraduría. Las autoridades civiles, presidentes municipales, síndicos, comisarios, etc., que directa o indirectamente resulten ligados con los traficantes o sembradores de amapola, recibirán ejemplar castigo, en las mismas condiciones que los sembradores y traficantes de droga (...) La Comisión Federal.³¹⁷

La cooperación de diversas instituciones era una respuesta ante la insuficiencia de la PGR para proveer campos donde otras instituciones si tenían un control. La coordinación interinstitucional era un mecanismo ya dado para afrontar el tráfico de drogas, aun cuando éste no alcanzaba magnitudes como las del presente. El trabajo de los agentes de la Policía Judicial no contaba con la infraestructura operativa que sí podía brindar, por ejemplo, el Ejército a través de la Fuerza Aérea, y la Policía dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual ya tenía experiencia en la tarea de años atrás. La SSA puso a disposición de la PGR al cuerpo de Inspectores de Narcóticos, destinados a custodiar la frontera del país. Por su parte, la SDN, extendió a la PGR

³¹⁵ PGR. Memoria...-1948, op.cit., p.24.

³¹⁶ Ibid., p.21.

³¹⁷ Ibid., p.23.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

efectivos del 10º Batallón de Infantería para que se adentraran a la sierra de Sinaloa; dos secciones del 18º Regimiento de Caballería y dos secciones del 16º Batallón para el sur de Sonora; una sección del 12º Batallón de Infantería y dos secciones del 35º Batallón de Infantería para Durango.³¹⁸

(...) determinándose que el aspecto punitivo de la campaña contra el vicio de las drogas corresponde, evidentemente, al Ministerio Público y a la Policía Judicial de la Federación, para llegar por su conducto a la jurisdicción penal federal, en tanto que la colaboración en la campaña, el auxilio y protección de las víctimas del vicio son de la incumbencia de las autoridades sanitarias, de una parte, y de la otra de las autoridades militares y locales, dedicadas a la persecución de los traficantes.³¹⁹

Las principales medidas en la cruzada antinarcóticos efectuadas por el Procurador González Vega, fueron de tres tipos:

- a) Legislativa: Reforma al Código Penal Federal, con fines de penas más severas. El capítulo de Delitos contra la Salud, ya no se circunscribía al contexto de la posguerra, agudizado por el creciente consumo de enervantes.³²⁰ A más de, se creó el tipo delictivo “proselitismo en materia de enervantes;”
- b) Medidas de propaganda. Conjuntamente a la amenaza de penas más severas, se incorporó la estrategia preventiva, haciendo uso de los medios de comunicación masivos, como el radio y el periódico, sumado a la propagación de “volantes” desde avión. Mismos que atestiguaban el endurecimiento de las penas. Esto orilló a que los cultivadores de adormidera, en muchos casos, se dedicaran a cultivos lícitos;
- c) Medidas administrativas. Refieren a la instauración-logística de la campaña permanente contra el tráfico y producción de drogas. Comisionada la jefatura de tal, al Procurador de la República. Por orden presidencial, la campaña recaería en elementos de la Policía de narcóticos de la SSA, unidades de la Fuerza Aérea Mexicana, efectivos del Ejército, y de la cooperación de policías judiciales de entidades federativas.

³¹⁸ *Ibíd.*, p.38.

³¹⁹ *Ibíd.* *Ibíd.*

³²⁰ Así que, en 1947 se modificó el capítulo “de la producción, tenencia, tráfico y proselitismo en materia de enervantes” elevándose las penas.

Víctor Hugo Carvente Contreras

La campaña antinarcótica cubría dos frentes fundamentales: la inhibición de producción de enervantes y detención de traficantes. Comisionado un equipo especial para cada tarea. El equipo destinado a impedir la siembra de adormidera y marihuana, fue equipado con la indumentaria necesaria, y dirigido a las zonas proclives de producción. El equipo encauzado a impedir el tráfico de drogas se ubicó en la frontera norte.³²¹ Las drogas “sintéticas” no era un foco de atención prioritario, aunque era sabido su advenimiento al mercado “Consecuente al desarrollo de la ciencia han aparecido en la actualidad cierto número de drogas estupefacientes de tipo sintético susceptibles de producir hábito...”³²² Su presencia orilló a la diversificación de agentes de la PJJF en atención a esta nueva vertiente de drogas.³²³

La planeación de las campañas de destrucción de cultivos, se realizaban en beneplácito de las autoridades de la SSA y del Jefe de la Zona Militar correspondiente. La destrucción de plantíos de adormidera se desarrolló en el noroeste y otros puntos de la República, primordialmente en Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua. Estableciendo su cuartel general en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. Dividiendo en nueve grupos las tareas de erradicación de adormidera.³²⁴

Más tarde, el 31 de diciembre de 1948 se crearon los Servicios Aéreos de la PGR. Lo cual significaría un avance en la identificación de plantíos ilícitos para su destrucción. Dando inicio al camino de la emancipación operativa-aérea frente a la SDN. Al cabo de 1949, la Policía Judicial Federal poseía aviones exclusivos para identificar los sembradíos de enervantes a través de cámaras fotográficas.

En 1949 la propaganda de no cultivo ilícito se extendió. Sensatamente se acertó que los cultivadores sólo eran un eslabón en la cadena productiva que naturalmente no percibía las ganancias cuantiosas. Se reconoció que eran

³²¹ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1949, pp. 67-68.

³²² *Ibid.*, p.79.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ El grupo uno le correspondía la zona de Durango, desde Tepehuanes, Canelas, Tamazula, Sionori; al grupo tres: Sinaloa y Chihuahua, abarcando Badiraguato y el pueblo de Santiago de los Caballeros; al grupo cuatro: Sinaloa, desde una parte de Badiraguato hasta el nacimiento del Río Petachán; al grupo cinco: la parte sur de Sonora; al grupo seis: noroeste de Sinaloa; el grupo siete: sur de Sonora, parte de las zonas que rodean a los ríos Yaqui y Mayo; el grupo ocho: sur de Sinaloa; y el grupo nueve: parte de Nayarit, extendiendo actividades a la erradicación de marihuana.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

personas humildes con salarios miserables. Por tal, persuadiéndolos de optar por cultivos ilícitos, ya que la Ley, en caso de ser aprehendidas, no haría distinción.

(...) sirven los intereses de los grandes instigadores y traficantes que, desde el extranjero o en el refugio de las ciudades, emboscados tras la apariencia de importantes hombres de empresa, procuran eludir sus graves responsabilidades y la acción de los agentes defensores de la ley y de la salud pública.³²⁵

Así, en el orden administrativo, la campaña antinarcóticos se encontraba centralizada en la Procuraduría General de la República, pero en 1949 se integraron formalmente las policías preventiva y judicial del Distrito Federal y de los Estados, especialmente de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua, así como autoridades municipales. Las actividades militares, igualmente, se extendían. Al grado de que el Gral. Dámaso Carrasco Meraz había fijado un cuartel general antinarcóticos en Durango, cercano al de Sinaloa.³²⁶

Durante este año, las autoridades expresaban su ineficiencia en la destrucción de cultivos, ya que los cultivadores de adormidera sembraban en las riberas de los ríos, así como en las cañadas de la serranía, en grandes extensiones de tierra; redujeron las extensiones y optaron por pequeñas áreas para su difícil localización. Haciendo de la erradicación una extenuante labor. Se tenía por cierto que algunos cultivadores, desplazados de la zona de las Campañas, mudaran hacia otras regiones para continuar con la actividad delictiva. A pesar de esto, el Gobierno de Estados Unidos insistía y congratulaba en foros internacionales la iniciativa e interés del Gobierno Mexicano por desaparecer las drogas del suelo nacional. Al grado que, Harry Anslinger, extendía constantemente la labor de México. “Nosotros siempre recomendaremos vehementemente que México retenga su lugar en dicha Comisión (de Narcóticos de la ONU)”.³²⁷

Se sofisticó el equipo de los Agentes de la PJF, se les proporcionó herramientas especiales, unidades transmisoras y receptoras de radio, y unidades aéreas para poder llegar a las zonas de sembrado, la mayoría procedente del Ejército. Aviones de la PGR se asentaron en Culiacán, donde se ubicaba el cuartel

³²⁵ PGR. Memoria...-1949. Op.cit., p. 25.

³²⁶ Ibid., p. 27.

³²⁷ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1950, p. 182.

Victor Hugo Carvente Contreras

general de la Campaña, a fin de realizar “exploraciones radiales” para localizar los plantíos.³²⁸ Los agentes de la PJF y elementos del Ejército hicieron un “barrido” de alrededor 15 mil km, con la asistencia de los gobiernos de Sinaloa, Durango, Chihuahua y Sonora.³²⁹ Se comisionaron dos grupos de agentes al Estado de Chihuahua, dos a Durango y cuatro a Sinaloa. Auxiliados por 300 efectivos del Ejército Nacional, y organizados conforme a la distribución de la PJF.

A sabiendas de que el período invernal era el idóneo para la siembra de adormidera. En el año de 1951, la PGR declaraba un hecho sin precedentes “en el Estado de Sonora ha desaparecido el cultivo de la adormidera”. Alzándose como un triunfo que ostentaba la efectividad de la Campaña Permanente.³³⁰ Aunque resultase inverosímil tal reconocimiento, la magnitud del fenómeno lo corroboraba; puesto que, se decomisaba poca cantidad de opio crudo, menor aún heroína. Se declaraba nula la producción de morfina y codeína en México. Se concibe como imposible que un Estado de tal dimensión, pudiera ser cubierto por incipientes equipos. Más bien, resulta un anhelo triunfalista improbable de corroborar ante las dimensiones del tal Estado, aunado a la inicial estructura operativa conjunta.

Por su parte, la Policía Federal de Narcóticos de la SSA, se reestructuró a fin de optimar su operatividad en la captura de traficantes. Siempre en coordinación con la PJF para su persecución. Posteriormente, se centró en detectar los laboratorios clandestinos para el procesamiento de drogas, relegando su participación.³³¹

4.3 Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la Producción y Tráfico de Enervantes. El agora de planeación.

Iniciado el mandato del Lic. Adolfo Ruíz Cortines, designó como Procurador General al Lic. Carlos Francisco Sodi, el 2 de diciembre de 1952. El entonces Presidente propuso la creación de un organismo en el que estuviesen representadas las Secretarías de Estado para la vigilancia, administración, organización y persecución de lo relacionado a enervantes. El objetivo era

³²⁸ *Ibid.*, p. 248

³²⁹ *Ibid.*, p. 202.

³³⁰ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1951, p.29.

³³¹ *Ibid.*, p. 251.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

unificar los elementos y recursos con los que contaba cada Dependencia a favor de la Campaña Permanente. La creación de este organismo se interpretó como la consecuencia orgánica de compromisos internacionales suscritos por México. La Junta no sólo contemplaba el ciclo de producción y tráfico de drogas, sino también el combate a la demanda. “El nuevo organismo ha sido creado con objeto de desarrollar una campaña permanente, en todo el país, contra el tráfico de estupefacientes y combatirá a los cultivadores, traficantes y consumidores de drogas heroicas.” Por tal, la PGR creó un fichero de delinquentes contra la Salud y toxicómanos, como un primer intento de Archivo.³³²

La creación de la Junta obedeció a la condición de México como signatario a los Tratados Internacionales.³³³ Se encargaba de tender los vínculos con organismos de la misma índole de otros países, especialmente con Estados Unidos.³³⁴ Su relevancia recaía en constituirse como el organismo de “planeación” de la Campaña antinarcótica. Recibía y contenía información contextual sobre el avance de la cruzada, y a su vez la procesaba para generar las estrategias adecuadas. Es por lo anterior que, no es aventurado apostar a la Junta como un inicial Centro de Inteligencia anti enervantes.³³⁵

De esta Junta, formaron parte las Secretarías: de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Salubridad y Asistencia, de Relaciones Exteriores, y naturalmente, la Procuraduría General de la República. Incidentalmente, se solicitaría la representación de otras Secretarías, en casos específicos.

La creación de este organismo tiene como objetivo fundamental, combatir el tráfico ilícito de narcóticos, y su constitución ha aumentado lógicamente el presupuesto económico del que se dispone para llevar a cabo la Campaña antes mencionada. Así, puede considerarse que los elementos materiales y humanos de las distintas Secretarías que forman la Junta, son utilizados de manera racional y lógica, a efecto de aprovecharlos en toda su extensión.³³⁶

La Junta sesionaba cada semana, y se daba a la tarea de plantear el contexto de la producción y tráfico de drogas. En función del diagnóstico, identificaba a la

³³² “Junta para combatir el tráfico de drogas” El Universal 3/febrero/1953.

³³³ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1953., p. 67.

³³⁴ “Gigantesca batida a los enervantes” La Prensa. 23/febrero/ 1953

³³⁵ PGR. Memoria...-1951, op.cit., p. 82.

³³⁶ *Ibid.*, p. 80.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Secretaría que, acorde a su ámbito de competencia, contribuyera a fustigar el fenómeno. Los acuerdos de la Junta fungían como directrices de la Campaña:

- Se recomendó a los Estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, colaborar más estrechamente con la PGR;
- Proporcionar el equipo idóneo a los agentes de la PJF y elementos del Ejército;
- La vigilancia e inspección de los campos de aterrizaje, donde se sabía de sembradíos de adormidera, por parte del Departamento de Aeronáutica Civil, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Cuidado a los puntos fronterizos y puertos marítimos de Veracruz, Tampico, Acapulco y Ensenada, efectuado por la Dirección de Aduanas de la SHCP;
- Despliegue de efectivos de la Policía de Narcóticos de la SSA en la frontera norte. Y en el corto plazo, la preparación de un esquema de colaboración entre México y Estados Unidos, más arduo y eficaz.³³⁷

Los representantes de cada Dependencia que integraban la Junta: por parte de la SDN, el Mayor Álvaro Andrade Guarneros; por Gobernación, el Lic. Fernando Suárez del Solar; por Relaciones Exteriores, el Lic. Oscar Rabasa; en Salubridad no había ningún comisionado.³³⁸ El Secretario de la Junta era Arnulfo Martínez Lavalle, Visitador General de la PGR.

Anualmente se realizaba la campaña de destrucción de cultivos. La Jefatura de la Oficina de Visitadores, como ya se mencionó, era el área encargada de dirigir la campaña; empero, la Junta era la instancia de fallo, que presidía en función de Secretario su titular. En materia de operatividad de la Campaña, la Junta se encargaba de coordinar a la PJF con la SDN, SSA, y Comunicaciones y Obras Públicas. El Visitador General era el responsable de dirigir la Campaña, pero, el Jefe de la Policía Judicial acordaba directamente con el Primer Subprocurador. No existía supeditación del cuerpo operativo hacia el órgano rector de la campaña.

El Jefe de la Policía Judicial acordará directamente con el Primer Subprocurador, y en los casos de importancia, en que estime necesario conocer el criterio del suscrito, previa consulta con el mismo subprocurador, podrá acudir en acuerdo directo (...) El Visitador General, por cuanto atañe a la campaña de narcóticos que

³³⁷ *Ibíd.*, p. 81.

³³⁸ “Junta para combatir el tráfico de Drogas” *El Universal*, 3/febrero/1953.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

se lleva a cabo en los Estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa y Durango, acordará con el suscrito (Primer Subprocurador), en el momento en que se juzgue necesario hacerlo.

La PJF se ocupaba de todas las aristas reactivas para mermar el tráfico de drogas. Sencillamente no cubría tal frente. Se veía en la necesidad de coordinarse con las policías de todo el país para la persecución de este delito y otros de tipo federal. Afirmando que la coordinación no emerge como un acuerdo de descentralización; se incluye a las policías estatales por insuficiencia logística y operativa de la PJF.³³⁹

En la Campaña de 1952 se originó la idea de disminuir las medidas de carácter represivo e incentivar las de prevención “restauración moral de todos aquellos que por diversas causas han sido presa de los paraísos artificiales...” Refiriéndose a los campesinos que, desconociendo las represalias de sus actividades, se dedicaron a cultivo de enervantes. Para enfrentar dicha situación, la PGR intentó crear una política de rehabilitación de índole cultural, educativa y económica.³⁴⁰ En este año, aun las actividades de erradicación eran centradas en la región noroeste del país. Los sembradores de adormidera repelían de forma violenta a las autoridades, dando pie a enfrentamientos.³⁴¹

En la expedición de ese año se aumentaron las unidades aéreas, avionetas, específicamente.

Es de hacerse notar en virtud de la situación geográfica del emplazamiento de los plantíos de adormidera, su localización desde el aire sólo se puede lograr por medio de aviones pequeños, fáciles de maniobrar (...) Estos aviones son conducidos por expertos aviadores militares proporcionados por la Fuerza Aérea Mexicana. También se realizó una profusa propaganda por medio de volantes, arrojados desde el aire y distribuidos por tierra, haciendo saber las penas que incurrir los que se dedican a la siembra de adormidera y conminándolos a abandonar su ilícita actividad.³⁴²

³³⁹ En el mes de diciembre de 1952, la PJF sufrió una reorganización. El personal integrante fue renovado a efecto de integrar a personal con conocimientos científicos. Desde aquel momento, ya se tenía planeado la necesidad de profesionalizar a la PJF; la instauración de una Academia de Capacitación Policiaca, era impostergable. Su estructura se conformaba por los grupos de: Aprehensiones, de Investigaciones, y uno adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas.

³⁴⁰ PGR. Memoria...-1951, op.cit. p. 68.

³⁴¹ *Ibid.*, p.78.

³⁴² *Ibid.*, pp. 78-79.

Victor Hugo Carvente Contreras

Aumentó el número de elementos de la Policía Judicial y del Ejército. Ahora serían diez grupos de agentes junto con infantería conformaron los equipos de erradicación. Los agentes de la PJF se internaron en la serranía, en un promedio de seis meses, y reportaban al Cuartel General de la Campaña; mientras que, los militares a la Comandancia Militar. La Fuerza Aérea proporcionaba unidades de combate para el auxilio de las contingentes de tierra. Los Gobiernos Estatales, en tanto, brindaban caballos y acémilas para su recorrido.

La responsabilidad de la Campaña le correspondía a la Procuraduría, pero en el terreno eran dirigidas por oficiales del Ejército de la 9ª y 10ª zona militar que fungían como guías de la región.³⁴³ La dirección militar de la Campaña, estuvo en manos del Gral. de División Teófilo Álvarez Borboa, Jefe de la VII Región Militar y Jefe de las operaciones antinarcóticas en los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua. A su mando confluían efectivos de infantería, caballería, aviación y radiocomunicación.³⁴⁴

Durante el año de 1954, se cambió la táctica de combate a la producción de narcóticos. Consistió en proporcionar los medios económicos y una base educativa a los campesinos para que cambiasen sus sembradíos a cultivos lícitos. Más que un cambio de táctica, puede concebirse como la segunda parte de la estrategia para desincentivar el cultivo de drogas. Primero, la campaña divulga la ilegalidad de estas actividades, y después, la alternativa de revirar la financiada actividad ilícita. Paralelamente, la PGR promovió y logró el Acuerdo Presidencial para que el Banco de Crédito Agrícola y Ejidal financiara a campesinos con fin de que “las tierras antes utilizadas en el cultivo de la adormidera, se destinen a la siembra de productos agrícolas lícitos y útiles”.³⁴⁵ La medida fue aplicada debido a que el grueso de campesinos dedicados a la siembra de amapola, muchas veces, desconocían el agravio que ocasionaban a la ley.

En este año,³⁴⁶ la Secretaría de Recursos Hidráulicos incursionó en la Campaña contra las drogas. Su labor consistía en la detección de terrenos donde se

³⁴³ “Dura batida a las drogas enervantes” El Universal. 2/febrero/1953.

³⁴⁴ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1954, p. 114.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ En 1954 se integró Humberto Mariel Lazo como Jefe de la Policía de Narcóticos. El cual fuese acusado por Dolores Estévez Zuleta, una de las traficantes de drogas más prominentes de los años cuarenta y cincuenta en la ciudad de México, de recibir cuantiosos sobornos. La historia de corrupción de esta corporación aún daba de qué hablar. Véase: Ibarra Chávez, Héctor. “La guerra de Calderón contra el narco ¡una guerra perdida! Parte 1” El Independiente. 16/junio/2011. San Salvador, El Salvador.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

sembraba adormidera que contaban con sistema de riego proporcionado por la misma Dependencia; de ser así, procedían a dar aviso a las autoridades competentes. Bajo el argumento de que no sería tolerado que el mismo gobierno solventara con infraestructura actividades delictivas. De igual modo, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a través de la Dirección de Aeronáutica, se encargó de vigilar los campos de aterrizaje con la intención de evitar que se usaran pistas legales para el envío y recepción de drogas.

Si bien la Campaña Permanente mostraba indicios de nutrirse de mayores recursos para su desarrollo; el Gobierno Estadounidense estaba cierto que la mayor cantidad de droga que entraba por sus fronteras no provenía de México. Así declaraba Harry Anslinger, ante el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, Alexander Wiley:

(...) el opio y la heroína que se consume en el oeste viene en su mayor parte de China; algo proviene de Libia y Turquía entrando por Nueva York, y es llevado por aire a California. Pero los narcóticos mexicanos encontrados ilícitamente en el oeste y en otras partes, quizá en Texas, yo diría, no llega a más de un 25% del total.³⁴⁷

En conocimiento de lo anterior, se extendían las técnicas para evitar la siembra de plántos. La vigilancia preventiva fue una de ellas; se postraban elementos auxiliares de la PJF en el perímetro de los terrenos identificados. La PJF patrullaba que no se preparara la tierra en época de invierno.³⁴⁸ Su presencia desalentó la siembra, pero la técnica fue poco efectiva: los productores mudaron hacia otros lugares de siembra, sencillamente. Era imposible comisionar a los agentes suficientes para anticiparse ante lugares impredecibles. Se aumentaron los efectivos de auxilio, y se precisaron las técnicas militares.³⁴⁹ El tráfico por vía aérea y marítima, aún no era reconocido:

(...) los medios de comercio consisten fundamentalmente en la ocultación de las sustancias nocivas, en paquetes, velices, etc., utilizándose las vías terrestres, como ferrocarriles y automóviles. No se tuvo conocimiento de ningún caso de tráfico ilícito por la vía aérea o marítima.³⁵⁰

Debido a que los militares cobraban un papel protagónico en el combate a las drogas, se estableció la organización militar central, “Sector Militar

³⁴⁷ PGR. Memoria...-1954, op.cit., p.159.

³⁴⁸ PGR. Memoria...-1954, op.cit., p.159.

³⁴⁹ Ibid., p.123.

³⁵⁰ Ibid.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Especial”, enfocada a la destrucción de adormidera. Simil a la establecida por los civiles en Culiacán. Asentada en la zona noroeste del país. El objetivo de la estructura militar era cubrir 21, 906 km cuadrados.³⁵¹ Para tal, se dividieron en 12 subsectores concentrados en 3 grupos, a fin de cubrir por regiones los cultivos.³⁵² Para la dirección de cada subsector se eligió a un Jefe o Comandante. Para la observación de los grupos, un Inspector, designado por el Comandante del Sector Militar Especial. Los subsectores se nutrieron de elementos de infantería y caballería.³⁵³ El Gral. Teófilo Álvarez Borboa, circuló una “publicación”, con aprobación del Presidente, que versaba sobre las justificaciones legales, morales y de salud pública, por las que se encauzaba la intención de exterminio de enervantes.³⁵⁴ El radio de extensión militar se amplió 985 km cuadrados. Para 1955, los subsectores militares ascendieron a quince, el radio de acción creció de 22 891 a 30, 028 km cuadrados.

En el plano internacional, el 1 de noviembre de 1954, México se adhirió a la Comisión Internacional de Policía Criminal, pero, dicha instancia no ubicaba al tráfico de drogas en sus materias de avenencia.³⁵⁵ Asimismo, la Cámara de Senadores aprobó el 24 de diciembre del 1954 la “Convención Internacional para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos”. En el nacional, el 31 de octubre de 1956, el Presidente nombró a José Aguilar y Maya como nuevo Procurador, sustituyendo a Franco Sodi, quien fue designado como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 1 y 22 de enero de 1957 se nombró al Tte. Cor. Armando Vederrain Almada y Ramón Méndez Maldonado, como Jefe y Subjefe de la Policía Judicial Federal, respectivamente, y como Visitador General, al Lic. Manuel Castelazo Herrera.³⁵⁶

En 1957, la PGR, en calidad de Consejero Jurídico del Gobierno, resolvió la consulta expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, referida a la posibilidad de que se restringiera la entrada de toxicómanos estadounidenses

³⁵¹ Ibid., p.125.

³⁵² Subsector 1: Choix, Estado de Sinaloa; 2, San José de Gracia, Sinaloa; 3, San Javier, Sinaloa; 4, Dolores, Chihuahua; 5, Temuchina, Sinaloa; 6, Mocorito, Sinaloa; 7, Badirahuato, Sinaloa; 8, Bamopa, Sinaloa; 9, Caminahuate, Sinaloa; 10, Tamazula, Durango; 11, Comedero, Sinaloa; 12, San Juan Nepomuceno, Chihuahua.

³⁵³ La Séptima Comandancia Regional de Transmisiones, proporcionó el servicio de comunicaciones. Se congregaron 5 Jefes Militares, 20 oficiales, 248 soldados con radios de transmisión y de columnas volantes montadas. Ibid., pp.126-127.

³⁵⁴ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1955, p. 74.

³⁵⁵ Ibid., p.81.

³⁵⁶ En este año, se mandaron hacer nuevas placas y credenciales de identificación a los Agentes del Ministerio Público Federal y a los Agentes de la Policía Judicial Federal. Ibid., p.36.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

al territorio nacional. La PGR, señaló que el artículo 11 constitucional dictaba el derecho que tiene todo hombre de entrar y salir libremente del país. Sin embargo, la restricción se mostraba en la Ley General de Población, impedía que los extranjeros toxicómanos o a individuos que fomenten el hábito de consumo, se internasen en el país. Asimismo, el artículo 14 del Reglamento correspondiente, señalaba que las tarjetas de visitante local, no serían expedidas a “viciosos” e indeseables. Se argumentaba que la medida, en caso de ser tolerada, sería totalmente incongruente, puesto que implicaría la entrada de estos sujetos para proveerse de drogas, en medio de una Campaña contra las mismas. “Uno de los acuerdos solicita del Presidente Eisenhower que inicie negociaciones con el gobierno mexicano para llegar a un convenio que tenga como objeto prohibir el cruce de la frontera a expendedores y consumidores de drogas, incluyendo la marihuana”.³⁵⁷ La PGR, insistió en la labor del país vecino, para que ellos mismos se ocuparan de sellar sus fronteras.³⁵⁸ El Senado Norteamericano, coincidió con el argumento de la PGR.

El 1 de diciembre de 1958, iniciada la gestión del Presidente Adolfo López Mateos, designó como Procurador a Fernando López Arias, a su vez éste nombró a Manuel Suárez Domínguez como Jefe de la PJF, y al Tte. Cor. Héctor Hernández Tello, como subjefe de la Corporación. Como Visitador General a Carlos Cárdenas Rojas, el cual falleciera el 28 de febrero de 1960; ocupando su lugar Martín Díaz González, el 15 de marzo de aquel año.

El tráfico de drogas, en este año, se comprendió no sólo como el acto de introducirlas de un país a otro. Se asumió que el tráfico refería a todo el proceso de mercado. Entiéndase, desde su producción hasta su comercialización. Éste sería la concepción que subsistiría a través del tiempo. Filtrándose tanto en el ámbito académico, como en el gubernamental. A invitación del gobierno estadounidense, el 4 y 5 de enero de 1960, se reunieron las Delegaciones de ambos países en Washington D.C., lideradas por Oscar Rabasa y Myles J. Ambrose. Ambas partes suscribieron “Declaración conjunta sobre el control ilícito de estupefacientes”, en uno de sus fragmentos refiere:

Hubo un reconocimiento completo de que el tráfico de drogas entre los dos países comprende la producción, distribución o tránsito ilícitos de estupefacientes en México y la venta o el uso ilegal así como la adicción a esas drogas dentro de los Estados Unidos.³⁵⁹

³⁵⁷ “Novedades” 13/julio/1956. (p. 250)

³⁵⁸ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1957, p. 249.

³⁵⁹ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1960, p.129.

Víctor Hugo Carvente Contreras

En México, aún era cuantificable el número de “habituosos”. La Oficina de Archivo Judicial Federal e Investigación de la Procuraduría General se encargaba de registrar las fichas dactiloscópicas de las personas que usaban algún estupefaciente.³⁶⁰ El consumo interno de drogas en estos años no destellaba como un problema crítico de salud pública.

Debemos insistir una vez más que, para México, no significa un peligro interior el consumo doméstico de la adormidera (*papaver somniferum*). No obstante lo anterior el Gobierno mexicano dedica permanentemente parte importante de sus esfuerzos para extinguir el cultivo de esta última droga, en virtud del deseo de cooperación mundial que en todos los órdenes ha caracterizado a nuestro país.³⁶¹

Más tarde, en 1962 se designaría a Ignacio García Trejo como Visitador General. Duró en el cargo poco tiempo, separándolo el 30 de noviembre de 1964.³⁶²

4.4 El período de los órganos adjetivos.

4.4.1 Oficina de Control de Estupefacientes y Otras Drogas Peligrosas.

El 1 de diciembre de 1964, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, nombró como Procurador a Antonio Rocha. Durante este período fue designado como Jefe de la PJF al Gral. Ramón Jiménez Delgado; Subjefe de la PJF, al Tte. Cor. Arturo Martínez Garza; Comandante de Agentes de la PJF, a Alfredo Arévalo Mendoza; Comandante en Jefe del Primer Grupo de Narcóticos, Alfonso Cortina Rodríguez; Jefe del Segundo Grupo de Narcóticos, Juan Castro Avilés. En abril de 1965 se crea la “Oficina de Control de Estupefacientes y Otras Drogas Peligrosas”, OCEDP, como unidad autónoma, por acuerdo del Procurador General de la República, liderada por Salvador Celis y Vega.

La OCEDP se crea justo cuando la Policía Judicial despuntaba a ser la corporación con mayor predominio para hacer valer su poder ante los grupos delictivos. La Oficina como unidad, absorbería algunas funciones de la Visitaduría General y también de la PJF, sólo en lo que respecta a estadística e informes sobre el avance de la Campaña. Innovaría en materia de difusión sobre la prevención de la toxicomanía. Era una instancia adjetiva, pero de gran relevancia para abrir el paso hacia las estructuras especializadas en narcotráfico.

³⁶⁰ Ibid., p.136.

³⁶¹ Ibid., p.140.

³⁶² El titular de la Institución inauguró el 15 de enero de 1964 la Escuela de Capacitación de la PJF.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Los compromisos internacionales de México, encomendados a la Institución, el fomento de las campañas contra la siembra, cultivo y posesión y otras modalidades del delito contra la salud, así como los convenios o pláticas informales con Estados Unidos de Norteamérica sobre la materia, fueron las razones fundamentales para la creación de esta Unidad.³⁶³

El objetivo del Jefe de la OCEDP era coadyuvar al buen funcionamiento de la campaña contra el tráfico de drogas y el programa preventivo contra la farmacodependencia a nivel nacional.

- a) Jefe de la OCEDP. Función genérica: Participar e intervenir en los eventos relacionados con la campaña permanente sobre la prevención de la toxicomanía. Funciones específicas: Coordinar y supervisar las actividades que realiza el personal adscrito a la oficina. Organizar conferencias, seminarios, congresos. Informar y acordar con el Subprocurador Primer Sustituto sobre las actividades realizadas en la oficina.
- b) Jefe de Mesa de Estadística e Informes. Elaborar los informes y las estadísticas en materia de estupefacientes y otras drogas peligrosas. Dar contestación a las consultas de la PJF. Programar y coordinar las actividades que en la campaña de prevención se requiera.
- c) Encargado de Archivo y Correspondencia. Glosar los expedientes relativos a la investigación, procesos, informes. Clasificar temporalmente las fichas generales y dactiloscópicas que reciban las agencias del MPF.

Posteriormente, el 17 de febrero de 1967 se nombró como titular de la Procuraduría a Julio Sánchez Vargas, se dijo propuesto a impulsar “medidas tendientes a educar antes que reprimir” durando en el cargo hasta el 18 de agosto de 1971. La estafeta de la dirección de la campaña había sido entregada a la Primera Subprocuraduría, que ejercía el Lic. David Franco Rodríguez, mismo que destacaba a la administración de Díaz Ordaz como la de mayor éxito en la historia del combate a las drogas.

El 4 de septiembre de 1965 finalizó la campaña de destrucción de cultivos de plantíos de marihuana en cuatro regiones del Estado de Morelos y en el Estado de Guerrero. Con participación de la SDN y las autoridades locales. Notar que, conforme avanza el tiempo, las Campañas de destrucción de cultivos se extienden a Estados donde antes no se realizaban. De hecho la distribución del equipo aéreo de la PGR tenía presencia en Sinaloa, Chihuahua, Durango,

³⁶³ PGR. Manual de Organización. 31/agosto/ 1972.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Nayarit, Michoacán, Nuevo León, Jalisco, Colima, Guerrero, Sonora, Zacatecas y Oaxaca; agrupadas en cinco zonas.³⁶⁴

Los protagonistas de la Campaña seguían siendo el Gral. Jiménez Delgado, al mando de la PJF; Tte. Corl. Arturo Martínez Garza, como Subjefe; Alfredo Arévalo Mendoza, Primer Comandante; Arturo Durazo Moreno, Jefe del Grupo de Narcóticos; Capitán Francisco Vides Barbabosa, Jefe de Servicios Aéreos; Segundo Comandante del Grupo Especial de Averiguaciones Previas, Florentino Ventura Gutiérrez. Este último, muy sonado gracias a la captura de uno de los traficantes de drogas más famosos de los años 80, Rafael Caro Quintero. Como puede verse, la nómina la integraban celebridades consagradas de la PJF. Sencillamente, eran personajes que tenían un poder extra-facultado, emanados del gobierno de partido hegemónico. Propios del esquema que plantea el Dr. Antonio Flores “Centralizado-Descendente-Incremental” caracterizado por instituciones capaces de mediar entre el poder político y las organizaciones delictivas. En la envergadura de estos funcionarios se puede corroborar la mínima importancia de la OCEDP al frente del combate al narcotráfico.

El 19 de agosto de 1971, entrado el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en diciembre de 1970, se designó a Pedro Ojeda Paullada, durando hasta el final del mandato. El equipo funcionarios de la PGR antinarcóticos estaba conformado por: Edmundo Arriaga López, Jefe de la PJF; Baraquiel Ortiz Legaria, Subjefe de la PJF; Lic. Armando López Santibañez, Jefe de la Oficina Coordinadora de Estupefacientes; como auxiliares de éste, Ariel Graff Arrayales y Jorge Luis Guadarrama Saldaña; Arturo Durazo Moreno, Primer Comandante; Jorge Antonio Bielba Zuñiga, Segundo Comandante de Narcóticos; y como Jefe Servicios Aéreos, Cap. P.A. Francisco Vides Barbabosa. El Lic. Francisco Concesa Ladrón de Guevara, bajo la dirección del Primer Subprocurador de la PGR, era el enlace entre los comandantes de las zonas militares de Sinaloa, Chihuahua y Durango.

El Ejército seguía proporcionando la mayor parte de recursos humanos, alrededor de 13000 militares eran desplegados para la campaña. La PGR era el líder legal de la campaña, pero la SDN era el líder operativo que brindaba mayor suficiencia. No es nuevo el despliegue masivo de militares.

³⁶⁴ Z-1.Sinaloa, Sonora y Chihuahua y Durango. Dos avionetas y dos helicópteros; Z-2: Jalisco, Zacatecas, Nayarit y Colima. Una avioneta y un helicóptero; Z.3. Michoacán. Una avioneta; Z.4. Guerrero y Oaxaca. Una avioneta; Z.5. Nuevo León. PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1970, p. 204.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Esta función de represión se lleva a cabo cada vez con mayor decisión por el Gobierno de México, aumentando elementos humanos, materiales, sistema de comunicaciones, equipo aéreo adecuado, etc., llegando a alcanzar una cifra record a la fecha, de 13 000 miembros de nuestro Ejército destinados a la campaña, un conjunto de 22 unidades aéreas que comprende avionetas y helicópteros, contando además con el auxilio de la mayor parte de las Secretarías de Estado, de los Gobiernos de las entidades federativas y de los ayuntamientos en cuyos territorios se siembran estupefacientes.³⁶⁵

En el Manual General de la Organización del Gobierno Federal de 1972, se señala por primera vez las facultades relativas a control de drogas del Primer Subprocurador:

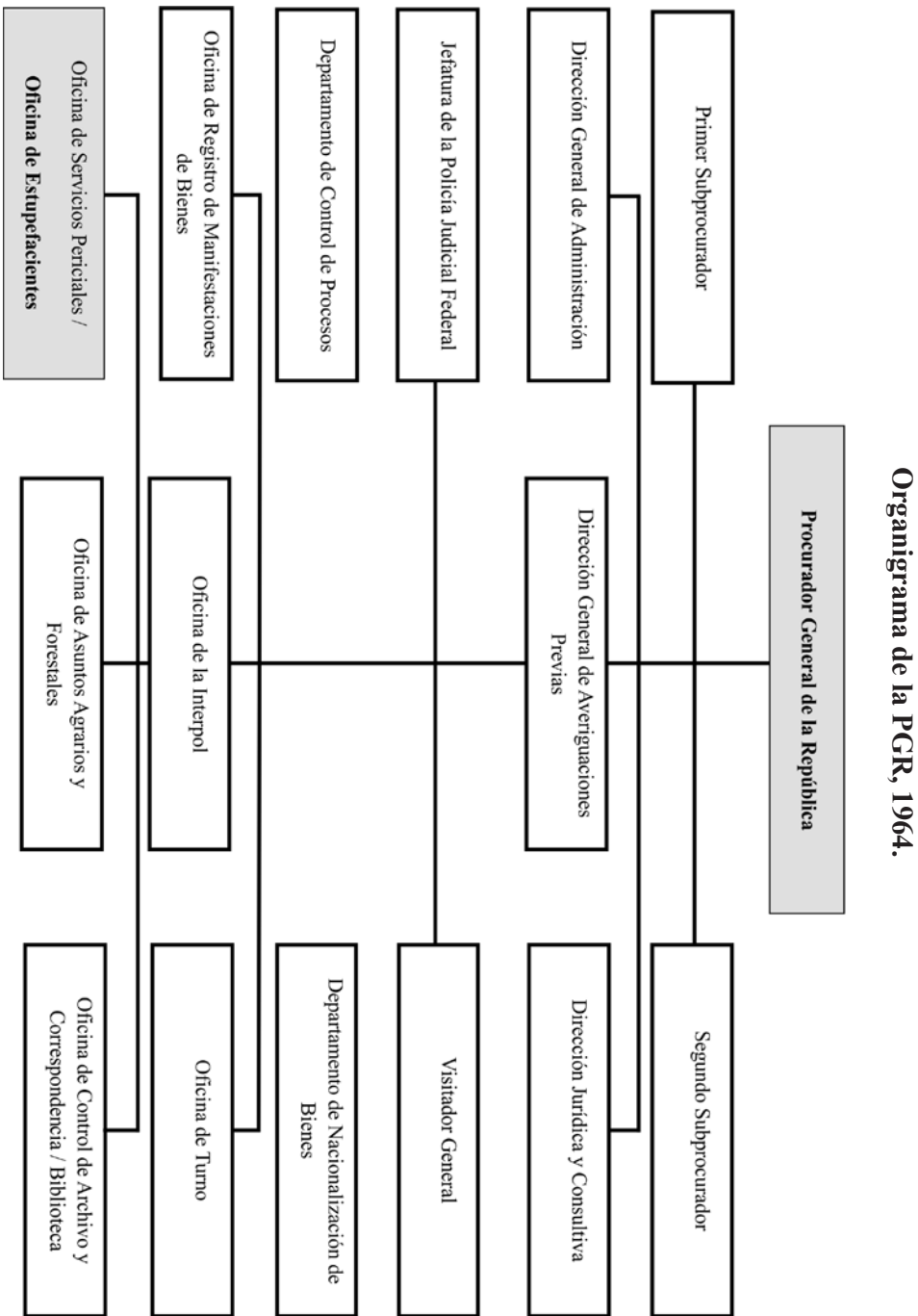
- Revisar toda la información relacionada con la Comisión de los Delitos contra la Salud, así como, intervenir en los eventos Nacionales e Internacionales sobre materia.
- Coordinar las actividades de la Campaña de prevención, de los delitos contra la salud, con las diferentes corporaciones que colaboran en la misma.
- Vigilar y distribuir los servicios aéreos de la Procuraduría.

Para este tiempo, la SSA sólo colaboraba con servicios de asistencia. La PGR en conjunto con las instancias educativas y sanitarias echó a andar el Programa Nacional de Prevención sobre Farmacodependencia. Realizándose en la UNAM, un ciclo de conferencias relativas a tal tópico, del 5 al 9 noviembre de 1973.³⁶⁶ La Oficina de Estupefacientes, en coordinación con dependencias médicas, realizó trabajos de investigación para determinar contenidos y porcentajes de estupefacientes naturales, en zonas geográficas y climatológicas del país. En coordinación con el IPN, la División de Farmacología del IMSS, asesoradas por el Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia. La PGR como magna Dependencia abarcaba las dos principales aristas de las drogas: el socio-patológico y el socio-jurídico. Demostraba ser una fiel exponente del poderío del Partido Revolucionario Institucional.

³⁶⁵ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1972, p. 160.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 241.

Victor Hugo Carvente Contreras



*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

4.4.2 Unidad de Control de Estupefacientes.

En el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, habían pasado alrededor de 27 años desde que se inició la primera Campaña Permanente en 1947. El espectro de destrucción de cultivos no sólo abarcaba el “triángulo dorado” abarcando casi todos los estados que son sujetos en nuestros días. Se había acumulado una vasta experiencia en los métodos para mermar el tráfico de drogas, y se iniciaba la estrategia de Intercepción de droga. En el orden programático, consolidaba la instauración de planes de prevención y capacitación a órganos policiales.³⁶⁷ El equipo aéreo era regio, siendo 24 helicópteros y nueve aviones los que integraban la flota de la PGR.³⁶⁸ En fin, las condiciones eran óptimas para continuar hacia objetivos superiores nunca antes alcanzados.

El 27 de diciembre de 1974 se publicó la primera Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), sustituyendo a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, publicada el 26 de noviembre de 1955. Entre las innovaciones de la nueva ley está la enunciación de Unidades Administrativas de Apoyo que no representan áreas centrales sustantivas, pero sí un apoyo significativo para tales. La exposición de motivos de la Ley, relata al respecto:

(...) sustituir la anterior Ley Orgánica del Ministerio Público Federal por una Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que armonizara y coordinara las importantes actividades del Procurador y del Ministerio Público que preside, con las unidades administrativas que sin participar de atribuciones constitucionales y legales, constituyen un eficaz apoyo para cumplir mejor sus funciones...³⁶⁹

El combate al narcotráfico convertido en un asunto de importancia para la institución, resolvió la creación de la Unidad Administrativa de Control de Estupefacientes. No era un área operativa, ni mucho menos un área central,

³⁶⁷ En el orden programático, se da pie al *Programa Nacional de Combate a los Problemas de Drogas*, emprendido por instancias de seguridad, junto con autoridades sanitarias y educativas. Además, se instaura el *Programa de capacitación en materia de Estupefacientes* a las diversas corporaciones policíacas, como son PJF, Policía Federal de Caminos, Resguardo Aduanal Mexicano, Policía Judicial Estatales, y otros sectores como profesores, farmacéuticos, asociaciones civiles y otras.

³⁶⁸ Los Servicios Aéreos de la PGR, en lo que refiere a la Campaña contra Estupefacientes, no distaban de las tareas confinadas desde su creación. Debe acentuarse que la erradicación de cultivos por fumigación aérea, aún no se realizaba.

³⁶⁹ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1975*, p. 21.

Víctor Hugo Carvente Contreras

sino de control estadístico. Revisando la entonces LOPGR, no explica a qué área central depende la UCE, tampoco cuáles eran las facultades que se le conferían a la citada Unidad. Solamente, se enuncia su existencia en el artículo IV, frac. XV. Se dispone que la Unidad se establecería según las necesidades de la institución y de las previsiones del presupuesto, conforme al artículo 60 de la LOAPGR. Pese a lo anterior, en la serie *Memoria de la PGR* del mismo año, se distingue cuál era la función de la UCE: “Sección de Estadística y Concentración de Datos de Acción Persecutoria”.

No es hasta el Manual de Organización del Gobierno Federal de 1976 cuando se explica que la Unidad estuvo adscrita a la Oficialía Mayor. El Oficial Mayor tenía la encomienda de “Revisar y controlar todos los asuntos relacionados con la UCE, y de las campañas intensivas sobre esta materia en todo el país.” En este documento se reconocen formalmente las atribuciones de la UCE:

Formular la estadística de la campaña permanente contra los estupefacientes en toda la república, elaborar informes periódicos a las autoridades superiores y a las instituciones nacionales e internacionales sobre la materia, de acuerdo a la coordinación y compromisos legales contraídos. Intervenir en forma coadyuvante en el desarrollo de la Campaña Nacional contra la Farmacodependencia y asesorar en la materia a través de pláticas y conferencias, a la Policía Judicial Federal.³⁷⁰

En aquel tiempo, la coordinación de la Campaña, estuvo a cargo del Agente del MPF, Manuel Cárcamo Treviño, bajo la dirección de Manuel Rosales Mirando, Primer Subprocurador General de la República. Trabajando coordinadamente con las comandancias de la 5ª Zona Militar de Chihuahua, 9ª de Culiacán, 10ª de Durango. Cada bando, por así decirlo, tenía propio coordinador, los agentes civiles a Comandantes de la PJF, y los militares a Comandantes de la Región militar respectiva. Las Campañas no eran dirigidas por el Jefe de la Oficina de Estupefacientes, Armando López Santibáñez,³⁷¹ ni por los auxiliares: Jorge Guadarrama Saldaña, Fernando Pascual Vélez y Socorro Cárdenas Torres. Esta área como se mencionó, sólo se remitiría a generar informes estadísticos sobre aseguramientos de drogas, objetos asegurados, y personas detenidas. Así como realizar gráficas comparativas de aseguramiento de estupefacientes y psicotrópicos, en función de las superficie de plantíos destruidos y toneladas incineradas.

³⁷⁰ Secretaría de la Presidencia. Manual de Organización del Gobierno Federal 1976, p. 478.

³⁷¹ Auxiliares. Lic. Jorge Guadarrama Saldaña, Lic. Fernando Pascual Vélez, Lic. Socorro Cárdenas Torres.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El 1º de diciembre 1976 cuando entra en gestión el mandato del Presidente José López Portillo, éste nombra como Procurador al Lic. Oscar Flores Sánchez, el cual designara al cargo de Segundo Subprocurador a Samuel Alba Leyva. Ahora, esta instancia ejercería la dirección de la Campaña. Se auxiliaría de dos órganos operativos básicos: Coordinaciones Regionales de Campaña Contra los Estupefacientes y la Unidad de Control de Estupefacientes. En este mismo año se crea la “Coordinación General de Campaña contra Estupefacientes”, y una “Supervisión de Coordinaciones” en áreas de destrucción, a fin de estandarizar planes, estrategias, equipos y logística.³⁷² Ninguna de las dos instancias apareció en la estructura orgánica de la PGR.

Mientras tanto, la Dirección General de la PJJ contaba con tres comandancias: una para la supervisión y control del personal, para el auxilio del MPF en las Agencias Foráneas; otra con misma misión pero determinada al sector central; y la última dedicada únicamente para las tareas de la Campaña antinarcóticos.³⁷³ En 1977 desapareció este modelo, ya no existían las misiones particulares.³⁷⁴

Durante 1977, la Segunda Subprocuraduría de la PGR a través la Coordinación General de la Campaña, realizó el Plan Nacional de Campaña desglosado en las siguientes fases:

1. Planeación de la Campaña: El país se dividió en 13 coordinaciones regionales, difícil topografía. Cada coordinación se dio a la tarea de formular un programa anual de trabajo. Cada región merecía una estrategia distinta. Se efectuó un estudio socioeconómico en las zonas de Sinaloa, Durango y Chihuahua, para identificar “fuentes ocupacionales sustitutivas”, a consideración de las autoridades y de privados. Se hacían pruebas de herbicidas para que no alterasen la ecología. Se inició la utilización de rastreador electro óptico para la detección de plantíos ilícitos. Se dividieron en 344 sectores el territorio nacional fisioclimatológicas del terreno. La autosuficiencia técnica hasta ese entonces se satisfizo; se dependía de Estados Unidos en la materia. En conjunto con el CONACYT a través de un fideicomiso con el Banco de México para que 24 pilotos y 20 técnicos recibieran adiestramiento para Helicópteros.

³⁷² Con ello optimizar los recursos humanos, técnicos y materiales en zonas de cultivo de estupefacientes.

³⁷³ Para 1983, 200 elementos de la extinta División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), fueron incorporados el 17 de enero de 1983 a la PJJ.

³⁷⁴ PGR. *Memoria de la Procuraduría...-1975*, op.cit., p. 125.

Victor Hugo Carvente Contreras

- 2. Programas de Prevención: Se realizaron estudios socio-económicos en los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua “con el propósito de identificar fuentes de empleo e ingresos que permitan incorporar a la estructura ocupacional a quienes se dedicaren a actividades ilícitas”. Con resultados del estudio socioeconómico se planteó la construcción de una red caminera que permitiera la explotación de recursos forestales y minerales de la zona triple.
- 3. Investigación: Se refiere a indagaciones científicas y sociales del “problema de drogas” realizadas por la Unidad de Reconocimiento y Verificación. Estudios sobre drogas.

En 1980 se suman a la UCE y a las Coordinaciones Regionales, la Unidad de Reconocimiento y Verificación. Las tres en calidad de auxiliares del Segundo Procurador. Las Coordinaciones Generales fueron producto de un modelo de desconcentración administrativa que proporcionó un esquema focalizado de destrucción de cultivos basado en la división del país en trece regiones o zonas. Cada región, una Coordinación. Paralelamente, la Unidad de Reconocimiento y Verificación se comprende como un área control, que corroboraba el cumplimiento de la destrucción de cultivos programados. De las tres unidades, ninguna tenía mayor jerarquía que otra.

Cuadro V. Comparativo de funciones de la UCE desde 1976.		
Unidad de Control de Estupefacientes		
1976	1980	1982
Formular la estadística de la campaña permanente contra los estupefacientes en toda la República, elaborar informes periódicos a las autoridades superiores y a las instituciones nacionales e internacionales sobre la materia, de acuerdo a la coordinación y compromisos legales contraídos. Intervenir en forma coadyuvante en el desarrollo de la Campaña Nacional contra la Farmacodependencia y asesorar en la materia a través de pláticas y conferencias, a la Policía Judicial Federal	Efectuar las estadísticas del desarrollo del plan nacional de campaña contra el narcotráfico, elaborar y remitir informes periódicos a las autoridades superiores y a las instituciones nacionales e internacionales sobre la materia, de acuerdo a la coordinación y compromisos legales contraídos; además asesorar a través de pláticas y conferencias de orientación de los daños que ocasiona la farmacodependencia.	Apoyar las operaciones de dirección y control administrativo del coordinador general de campaña. Informar y acordar con el coordinador general de la campaña sobre las actividades realizadas por la Unidad. Gestionar la obtención de leyes, literatura básica, material técnico, equipo de investigaciones etc., tanto nacionales y extranjeros con el fin de integrar una fuente actualizada de consultora sobre la toxicomanía.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

		<p>Asesorar a la Policía Judicial Federal en los aspectos legales y técnicos sobre la materia. Coordinar, supervisar y controlar las actividades de los casos “Janus”, así como la información con el D.E.A. Participar activamente en la localización y destrucción de plántos de estupefacientes. Recabar los programas de trabajo y proyectos de provisiones de los coordinadores regionales para someterlos oportunamente al acuerdo y aprobación de coordinador general. Presentar al oficial mayor de la institución las provisiones que apruebe el coordinador general, en relación a las necesidades de recursos para cada una de las coordinaciones regionales. Concentrar datos y entregar oportunamente todos los informes al coordinador general, en relación al desarrollo y resultados de la campaña.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización del Gobierno Federal-1976 y Manual General de Organización 1982. Secretaría de la Presidencia. La UCE de 1976 y de 1980 interviene, no de forma directa, en la Campaña Nacional contra la Farmacodependencia. Aún, las dos congregan la función sustantiva de efectuar la estadística sobre el desarrollo de la Campaña. La Unidad de 1982 está sobrecargada de funciones adjetivas y reconvertida en un centro de asesoría legal y de investigación sobre toxicomanías; marca la pauta fundamental para transitar hacia un área operativa reactiva, al coordinar y supervisar los casos “Janus”, así como en el participar activamente en la localización y destrucción de plántos.

Cuadro VI. Comparativo de funciones de las Coordinaciones Regionales y Unidades de Reconocimiento y Verificación.	
CR-1980	CR-1982
Dirigir, coordinar y administrar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles en sus zonas de acción; para la completa exterminación de plántos de estupefacientes; coordinar sus acciones con los agentes del Ministerio Público Federal en sus zonas, en lo referente al ejercicio de la acción penal contra los responsables de algún delito contra la salud.	Administrar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles para la exterminación de plántos, tráfico, comercialización y consumo de drogas y demás modalidades del delito contra la salud. Presentar con toda temporalidad la programación para fases intensivas y otras actuaciones de la campaña, señalando cantidad aproximada de plántos por destruir y prioridad para su fumigación o destrucción manual.

Víctor Hugo Carvente Contreras

<p>Mantener estrecha coordinación en su circunscripción territorial con el Ejército Mexicano y otras corporaciones policiacas tanto Estatales como Municipales.</p>	<p>Coordinar esfuerzos con los agentes del Ministerio Público Federal, para lograr la máxima eficiencia en su actuación, en lo referente al ejercicio de la acción penal contra los responsables de delitos contra la salud. Dirigir y coordinar los esfuerzos de la Policía Judicial Federal de su zona, para lograr la máxima eficiencia en su actuación, en lo referente al ejercicio de la acción penal contra los responsables de delitos contra la salud. Dirigir y coordinar esfuerzos de la Policía Judicial Federal de su zona, para lograr la máxima eficiencia en la investigación, persecución y aprehensión de presuntos delinquentes de delitos contra la salud. Coordinar las acciones para la destrucción de plántos y persecución de delitos contra la salud, con la colaboración de ejército mexicano y de otras corporaciones policiacas, estatales o municipales y auxiliares del Ministerio Público Federal. Autorizar las erogaciones del fondo revolvente, en los casos de que no exista delegado administrativo. Coordinar y controlar las funciones de U.R.V.E respecto a previsiones de necesidades. Establecer e integrar una comisión de delegados de seguridad industrial. Coordinar y vigilar las funciones de apoyo logístico. Coordinar las operaciones de la Unidad de Servicios Aéreos, en lo referente a rutas de vuelo, horas voladas, aparatos, servicio, pilotos, etc. En la zona de su adscripción. Coordinar las operaciones de la Unidad de Comunicaciones, en lo referente a personal y equipo a fin de lograr su máxima eficiencia en operaciones de campaña de su zona. Rendir informe diario de las actividades de su zona, a la Unidad de Control de Estupefacientes. Cuidar y mantener una imagen positiva de la institución, en la comunidad de la zona de su adscripción. Llevar estadísticas de campaña, de la coordinación a su cargo. Supervisar las operaciones de los centros de cómputo de su zona.</p>
---	--

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

URyV-1980	URyV-1982
<p>Determinar el trabajo anual, los planes de campaña a nivel nacional y regional y las operaciones extraordinarias requeridas. Establecer permanente comunicación con los coordinadores regionales para constatar la ejecución del plan nacional de campaña, así como informar periódicamente a sus superiores los resultados de plan nacional de campaña en las áreas de reconocimiento, fumigación, verificación e investigación técnica a nivel nacional;</p> <p>Enviar al Departamento de Estadística reportes de los resultados de la intervención de la Unidad, en la campaña.</p>	<p>Planear, organizar y dirigir los recursos materiales, técnicos y humanos encaminados a detectar los plantíos de estupefacientes, así como ratificar las superficies destruidas. Determinar el plan de trabajo anual y los programas específicos de campaña a nivel nacional y regional. Proporcionar diariamente información a las coordinaciones regionales referente a la ubicación y características de los plantíos de estupefacientes. Mantener permanente coordinación, y comunicación con la Unidad de Servicios Aéreos, para el desarrollo de las operaciones de campaña. Planear y coordinar todas las fases de la operación del sistema avanzado de detección electrónica de plantíos. Realizar investigaciones de carácter científico en plantas estupefacientes, métodos físico-químicos de destrucción; así como la medición de los efectos secundarios de éstos en la ecología nacional</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización-1982. Secretaría de la Presidencia.

El comparativo hecho entre las atribuciones de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra los Estupefacientes de 1980 y de 1982; se identifica que, a las segundas se le otorgan mayores prerrogativas, por ejemplo la coordinación y control de las funciones de la Unidad de Verificación y Reconocimiento, de la Unidad de Servicios Aéreos y de la Unidad de Comunicaciones.

Las Coordinaciones de 1982 resaltan por la inserción del ejercicio de planeación, al estatuir la gama de objetivos en función de la cantidad de la cantidad de plantíos a destruir y la prioridad para destruirse por vía fumigación o manual.

Aunado a lo anterior, se descentraliza la función de la UCE en cuanto al acopio de información. Cada Coordinación Regional produciría un registro del monto de destrucción de droga de la zona a su cargo.

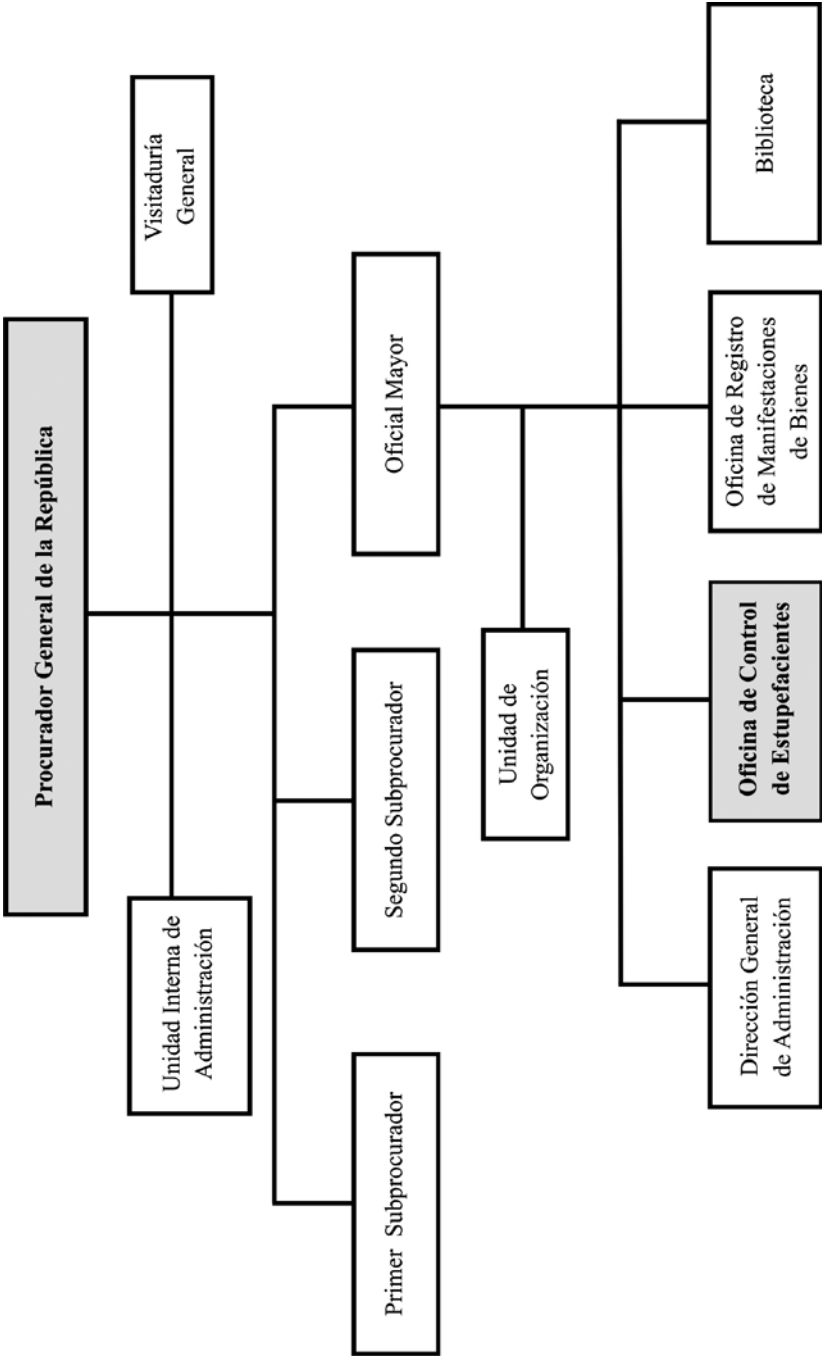
Víctor Hugo Carvente Contreras

Mientras que, las Coordinaciones de 1980 aún expresan una dependencia hacia el trabajo realizado por el Ejército; las de 1982 especifican que serán las instancias encargadas de coordinar al Ejército y demás corporaciones policiacas.

Por su parte, confrontando la Unidad de Reconocimiento y Verificación de 1980 con la de 1982, se dilucida una similitud en funciones sustantivas, excepto porque en esta última se introduce la función de realizar investigaciones científicas sobre métodos de destrucción de cultivos, así como en la medición de efectos “secundarios” de su aplicación en la ecología nacional. En lo que refiere a las funciones adjetivas, hay variaciones mínimas.

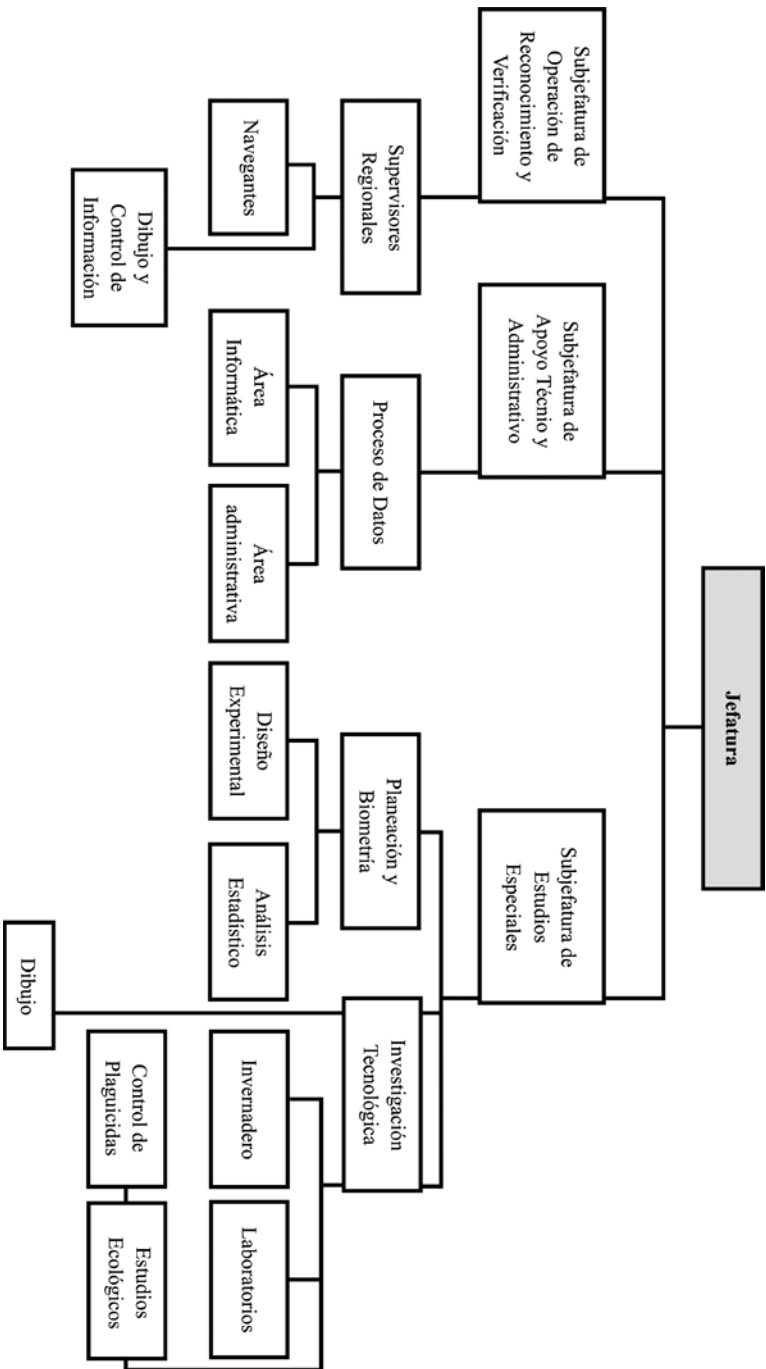
Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).

Organización de la PGR, 1976.



Victor Hugo Carvente Contreras

Unidad de Reconocimiento y Verificación.



*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

4.4.3 Dirección General de Control de Estupeficientes.

El primer Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicado el 8 de marzo de 1984.³⁷⁵ Implicó la simplificación de su estructura y funcionamiento administrativo, estableciendo principios para la desconcentración territorial y funcional del MPF. En tanto, la estructura orgánica: dos Subprocuradurías, Oficialía Mayor, Visitaduría General, Contraloría Interna y trece Unidades con rango de Dirección General (once direcciones generales, un Instituto Técnico y Delegaciones de Circuito). La unidad administrativa encargada de la atención al tráfico de drogas era la Dirección General de Control de Estupeficientes (DGCE) dirigida por Jesús Antonio Sam López, y subordinada a la Segunda Subprocuraduría.

Mientras que la UCE debía su importancia a ser la primera instancia formal que aparecía enunciada en la LOPGR; la DGCE por ser la inicial con facultades específicas delineadas en el marco jurídico. El ascenso en rango del área administrativa infirió mayor atención al combate contra las drogas. No sobra recalcar que las estructuras orgánicas, como los montos presupuestarios, son radiografías puntuales que explican los focos sustantivos de la administración pública. La DGCE era un reflejo de un fenómeno que cobraba mayor importancia. Precisamente, en 1985, el Presidente Miguel de la Madrid pronunciaría al narcotráfico como un “asunto de Estado”.

Durante este año, la Campaña antinarcótica amplió el espectro en su nomenclatura, para denominarse “Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia”. Esto es, la inclusión directa de la PGR en materia sanitaria, pero no en detrimento de la participación de las autoridades de aquel sector, ni del educativo. La PGR abordó esta arista por medio del Programa ADEFAR, *Atención a la Delincuencia Asociada a la Farmacodependencia*, que pretendía disminuir la incidencia de farmacodependientes, en coordinación con autoridades competentes de los tres ámbitos de gobierno. El Programa estaba a cargo del que hoy es Subsecretario de Planeación y Protección Institucional, Dr. Manuel Mondragón y Kalb.³⁷⁶ El programa se dijo: no era de gobierno, no era de institución; sino de participación social, de gobernantes y gobernados.³⁷⁷

³⁷⁵ DOF: 8/marzo/1984.

³⁷⁶ PGR. *Memoria de la Procuraduría...-1985*, op. cit., p. 407.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 408.

Víctor Hugo Carvente Contreras

El Procurador declaraba su desconocimiento sobre la existencia de bandas de narcotraficantes. En palabras de éste al ser cuestionado sobre ello: “Si hubiera datos precisos, comprobables, fehacientes para identificar hechos o personas en este país o en otros países, seguramente este país u otros países ya hubieran procedido ya en contra de esas personas”.³⁷⁸ Versión inverosímil. Ya que a principios de ese mismo año, sucedería un evento que redimensionaría las relaciones entre México y Estados Unidos. El 7 de febrero de 1985, el agente de la DEA Enrique Camarena, y el piloto mexicano de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), quienes trabajaban coordinadamente en la identificación de plantíos de drogas, fueron secuestrados para después ser asesinados.³⁷⁹ El motivo aparente fue la identificación y destrucción de un valioso terreno de marihuana, llamado rancho “Búfalo”, en Chihuahua. Mismo que fuera propiedad del ya entonces afamado traficante Rafael Caro Quintero. Al cual se le imputó la autoría intelectual y material de los asesinatos.

4.4.4 Dirección de Control de Estupefacientes.

El 9 de agosto de 1985 se publicó un nuevo Reglamento que anuló al del año precedente. Consigo traería la degradación de la DGCE, asentándola como Dirección de Control de Estupefacientes (DCE). El descenso en jerarquía no fue exclusivo de esta área, diversas también lo experimentaron, en el marco de una reducción general orgánica de la institución. La PGR se situó como la estructura más compacta desde la segunda mitad del siglo XX. ¿Cuál fue la causa? La disminución del gasto público. El esquema de austeridad financiera se puso en marcha en todos los sectores de la administración pública, con el objetivo de subsanar las finanzas públicas.

La estructura constaba de: una Subprocuraduría; una nascente área denominada Supervisión; y cuatro Unidades con nivel de Dirección General: Jurídica y Consultiva; Procedimientos Penales; Contraloría Interna; y Administración. Se suprimió una Subprocuraduría, la Visitaduría General y dos Direcciones Generales. Varias Direcciones Generales fueron disminuidas en jerarquía.³⁸⁰ Sumado a esto, conforme al sistema integral de desconcentración de atribuciones, iniciado en 1984: las Coordinaciones Regionales de combate al

³⁷⁸ Conferencia de prensa concedida por el doctor Sergio García Ramírez, Procurador... en la Biblioteca “Emilio Portes Gil”. 22/febrero/1985. *Ibíd.* p.417

³⁷⁹ Véase: Aguilar, Camín Héctor. “Narco Historias Extraordinarias” Nexos, Mayo 2007. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73>

³⁸⁰ Jiménez Mora, op.cit., p. 99.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

narcotráfico quedaron adscritas a las Delegaciones de Circuito, en calidad de Subdelegaciones.³⁸¹

La dirección de la Campaña antinarcótica ya no estaría a cargo de la Segunda Subprocuraduría, la comandaría la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos (SGSTC). La cual, entre sus diversas tareas, tenía la encomienda de supervisar, coordinar y regular la Dirección de Control de Estupefacientes.

La DGCE que había sido sustituida por una de rango inferior, a nivel de Dirección de área reimprimió la atribución sustantiva de planeación de la campaña antinarcótica de su predecesora,³⁸² pero omitió algunas de suma importancia, como la supervisión, coordinación y control de la destrucción de plantíos y de laboratorios, que aunque, no se incluía en el nuevo ordenamiento, se asume que aún quedaba centralizada esta atribución en la nueva área, al existir la Subdirección de Operaciones, encargada de ello.

Estructura.

Para efectuar la destrucción de cultivos, la Subdirección de Operaciones que procedía al rocío del herbicida, se coordinó con la Dirección Técnica de Reconocimiento y Verificación, y con las Subdelegaciones de Circuito, en función de la región a trabajar. Mientras tanto, la Dirección de Estupefacientes constataba el éxito de las misiones, y entregaba un registro a la Contraloría Interna. Repitiéndose el ciclo.

El titular de la DCE fue Enrique Arenal Alonso, quién tiempo después se desempeñara como Director de Operaciones de la PJE, y años más tarde, titular del Instituto Nacional de Combate a las Drogas.³⁸³ Éste estuvo subordinado al Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, José María Ortega Padilla. Dentro de la DCE, los puestos los ocuparon así: José Ramírez Franco, Director de Reconocimiento y Verificación; Jesús Vergés Larrea; Subdirector de Control de Estupefacientes; Marco Antonio García, Subdirector

³⁸¹ Acuerdo No. 17/85 por el que se dispone que la zonificación de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico se unifique con la circunscripción territorial de la Delegación de Circuito a la que pertenezcan. DOF. 16/Octubre/1985.

³⁸² PGR. Informe de Labores 1984-1985, p. 24.

³⁸³ “Los corruptos por el narcotráfico en la PJE, puros comandantes” La Jornada, 6/abril/1996. <http://www.jornada.unam.mx/1996/04/06/segunda.txt.html>

Victor Hugo Carvente Contreras

de Información y Aprovisionamiento; Francisco Juárez López, Subdirector de Operaciones.³⁸⁴

El 27 de diciembre del mismo año, se transforma la Ley Orgánica de la Procuraduría³⁸⁵ y se da paso a su reestructuración orgánica y funcional; sin embargo, no se da cabida a alguna reforma significativa en las áreas centradas en las campañas contra narcóticos, salvo, indirectamente, la desaparición de la Dirección General de la Policía Judicial Federal.

Pese a la reducción del gasto público en la APF; no se redujo el presupuesto de la Campaña contra el narcotráfico. Para 1986, la PGR empleaba un total de 1526 servidores dedicados exclusivamente a la Campaña antinarcótica. Destinándose un total de 47.18% del presupuesto total de la PGR.³⁸⁶ Para 1987, había rebasado poco más del 50%. La concepción generalizada en la población de que la PGR era un área dedicada al combate al combate al narcotráfico, no era desmentida por sus cifras. Reconociendo lo anterior, el Lic. José Antonio González Fernández, Supervisor General, mostró diestramente su inconformidad ante el modelo de combate al narcotráfico:

(...) es necesario considerar que esta creciente aportación de recursos financieros y materiales, se está realizando en un país que atraviesa la mayor crisis económica de su historia reciente y que necesita aplicar recursos a otras atenciones sociales también prioritarias, como la construcción de escuelas, hospitales y caminos. Muchas de estas tareas se verían notablemente apoyadas con los miles de millones de pesos que mi país esta dedicando, en cambio, a la campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia.³⁸⁷

Es cierto que el razonamiento anterior no representa una ruptura en el paradigma antinarcótico, en cuanto a la estrategia de combate; pero, sí una controversia sobre el esquema de priorización de problemáticas sociales. El discurso institucional, pocas veces, ha expresado la posibilidad de revirar el destino del presupuesto que se destina a la campaña contra el narcotráfico. Contrariamente, se sigue destinando mayor capital a las Dependencias de seguridad. La argumentación del párrafo anterior invita a reflexionar sobre el

³⁸⁴ PGR. Informe de Labores -1988, p. 80.

³⁸⁵ DOF: 3/julio/1986.

³⁸⁶ PGR. *Informe de Labores -1986*, pp. 81,82.

³⁸⁷ Intervención del Lic. Jose. Ma. Ortega Padilla, Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, Representante de México para el Exámen del tema “Campaña Internacional contra el tráfico de drogas”, por parte de la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2 de noviembre de 1987. PGR. *Informes de Labores-1988*, p.284.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

método de operación, esto es: evaluar si la inversión a la infraestructura social es un medio eficaz para impedir la reproducción del narcotráfico, o identificar, si el narcotráfico se reproduce en regiones carentes de infraestructura social.

Un año más tarde, con las reformas a la LOPGR publicadas el 22 de diciembre de 1987, se anunciaba la creación del *Sistema Nacional de Procuración de Justicia*, el cual presidía, naturalmente, la Procuraduría General. Este nuevo esquema planteaba la coordinación de acciones para la ejecución de programas contra conductas ilícitas. Celebrado entre el gobierno federal y los locales, con sumo énfasis en los delitos relacionados al narcotráfico. Se decía que el tráfico de drogas, ya no era un asunto que demandaba sólo al gobierno federal, ocupaba también a los gobiernos locales y municipales. Así declaraba el ex Presidente De la Madrid: “Quedó atrás la idea de que se trata solamente de problemas de la Federación. Sabemos que se trata de problemas nacionales que requieren la acción concertada, vigorosa y resuelta del pleno de la Nación y de todas sus instituciones”.³⁸⁸

El año de 1988, es un año de sumo interés por combatir el narcotráfico, al grado de que la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, estableció el 26 de junio como el “Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas”. Meses antes, el 1 de marzo de 1988 el ex Presidente Miguel de la Madrid ordenó la creación de un sistema estadístico que concentrara diversas aristas del combate al narcotráfico y farmacodependencia. La tarea incorporó al INEGI, además de los habituales PGR, SDN y SEMAR.

Cuadro VII. Comparativo de atribuciones: Dirección General de Control de Estupefacientes versus Dirección de Estupefacientes.	
DGCE –1984	DCE-1985
Planear, promover al Procurador y dirigir la estrategia de la Campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que éstas contengan la legislación penal y sanitaria y las demás normas aplicables a la materia y sin perjuicio de las atribuciones de otras Dependencias;	Planear, proponer al Procurador y dirigir los programas de la campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre éstas contengan la legislación penal y sanitaria y las demás normas aplicables a la materia.

³⁸⁸ Mensaje del Lic. Miguel de la Madrid H., Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo del “Día Internacional de la Lucha contra el Uso indebido y el tráfico ilícito de drogas”. PGR. *Informe de Labores, -1988*, p. 273.

Víctor Hugo Carvente Contreras

<p>Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud, y la destrucción o entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos decomisados;</p> <p>Aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipo de operación y seguridad que se utilicen en la campaña;</p> <p>Resolver las consultas que el Ministerio Público formule acerca de la situación jurídica de los indiciados por delitos contra la salud, y coordinarse con la Dirección General de la Policía Judicial para los efectos de investigaciones que sobre esta materia se realicen;</p> <p>Orientar la prestación de los aéreos de que disponga la Procuraduría, en coordinación con la unidad correspondiente, en lo que respecta a la localización, fumigación y verificación de las zonas que abarque la Campaña;</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF: 8/03/1984; 9/08/1985.

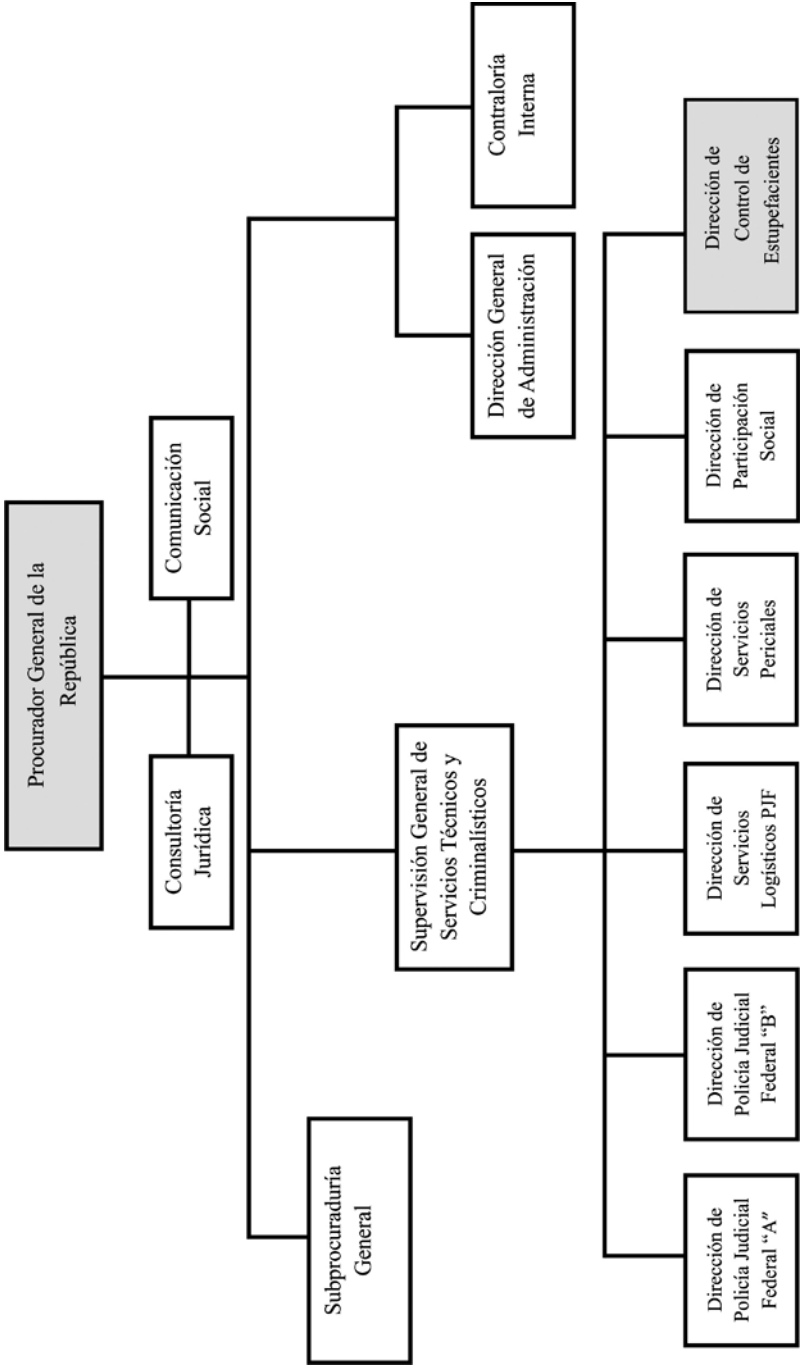
La Dirección General de Control de Estupefacientes de 1984, su principal función es la de planear y dirigir la Campaña antinarcótica, así también, refrenda su papel de carácter operativo y reactivo, originado en 1980. Se le suma la función adjetiva de aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipo de operación utilizado durante la Campaña.

Otra función, no menos importante, es que la Dirección resolvería las consultas que el MP le presentase sobre la situación jurídica de los sospechosos por delitos contra la salud.

En cambio, la Dirección de Estupefacientes de 1985, ya atomizada y degradada en jerarquía, sólo conservó la función sustantiva de planear y dirigir la Campaña, las demás funciones, ya remarcadas desde 1980, no se incluyeron, con la posibilidad de saberse implícitas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Organigrama de la PGR, 1987.



4.5 La era de los órganos sustantivos.

4.5.1 Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.

El 1 de diciembre de 1988, el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari tomó posesión del cargo, y designó como Procurador General a Enrique Álvarez del Castillo. Tanto el otrora Presidente de Estados Unidos, George Bush, como el de México, ratificaron la continuidad de la política contra el narcotráfico, categorizándolo como “amenaza a la seguridad nacional”. Acercándose México, aún más, a la perspectiva y estrategias que dictaba Washington.

El 7 de diciembre de 1988, Salinas de Gortari anunciaba la creación de tres Subprocuradurías con el fin de intensificar la lucha contra el narcotráfico.³⁸⁹ El 9 de diciembre de 1988, el Procurador se reuniría con legisladores de Estados Unidos, destacando la creación de una Subprocuraduría que especialmente se dedicaría a atender todos los asuntos relacionados a la gesta antinarcótica. Además, anunciaba que “robustecería” la Agregaduría que operaba en la embajada de México en Washington, creada en julio de 1987, a cargo del Lic. José Antonio González Fernández, el cual se desempeñara como Vice-Presidente para la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, 1990-1991.³⁹⁰ Una mayor coordinación entre los dos países para combatir el tráfico de drogas, se argumentó.³⁹¹

El Presidente Salinas se comprometía con los legisladores estadounidenses de “hacerles la vida imposible a los narcotraficantes” y de aplicar penas más severas a quienes se dedicaran al cultivo, transporte y venta de enervantes.³⁹²

La disposición anterior se reflejó el 14 de diciembre del mismo, cuando el presidente envió cuatro iniciativas concernientes a la Cámara de Diputados. El propósito de los proyectos, entre otros, era reformar el Código Penal Federal: imponer sanciones de diez a veinticinco años de prisión y el equivalente de 100 a 500 días de salario mínimo a narcotraficantes.³⁹³ Finalmente, el

³⁸⁹ “Crearé la PGR 3 subprocuradurías: Enrique Álvarez” *La Jornada*, 8/diciembre/1988.

³⁹⁰ Oficina del C. Presidente. “José Antonio González Fernández: Secretario de Salud”. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ssa.html>

³⁹¹ “Se ampliará el combate al tráfico de drogas, asevera Álvarez del Castillo” *La Jornada*, 10/diciembre/1988.

³⁹² “Se compromete Salinas a perseguir y castigar severamente al narcotráfico” *La Jornada*, 11/diciembre/1988.

³⁹³ “Envío Salinas 4 iniciativas a la Cámara de Diputados” *La Jornada*. 15/diciembre/ 1988.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

26 de diciembre de 1988, se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que estipulaba la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico (SILCN).

Así, la SILCN nace en un contexto internacional y nacional agudizado por el interés de aplicar medidas más inexorables en la fiscalización de drogas. No debe olvidarse que, apenas unos días antes de su creación, se había efectuado la Convención de Viena, amén de instaurar un régimen internacional más severo. Además, a finales de la administración de Miguel de la Madrid, el gobierno mexicano había recibido el premio “*Espíritu libertad*” por la organización norteamericana, PRIDE,³⁹⁴ prestigiosa en materia de programas educativos para combatir el tráfico y consumo de drogas.

El entonces Procurador había nombrado como titular de la SILCN a Javier Coello Trejo,³⁹⁵ quien se había desempeñado como Supervisor de Servicios Técnicos en la misma institución.³⁹⁶ En realidad fue una secuencia natural, puesto que la SGSTC era la instancia que dirigía la DCE; el titular de la primera refrendaría su cargo en un órgano de mayor jerarquía. Al frente de la Dirección General de Investigación contra el narcotráfico, el Comandante Fausto Valverde Salinas; en la Dirección General de Control de Procesos en materia de Estupefacientes y Psicotrópicos, a Federico Fernández Fariña. Como Director de la PJJ, un personaje casi mítico en la historia nacional antinarcótica, Guillermo González Calderoni, quien fuese acusado de proteger a traficantes como Amado Carrillo Fuentes y Juan García Ábrego, y de participar directamente en el enfrentamiento donde muriera Pablo Acosta Villarreal, afamado traficante asentado en Chihuahua.³⁹⁷

Estructura.

A diferencia de la Dirección de Estupefacientes, la Subprocuraduría se erigía como una instancia central, con dependencia directa del Procurador General. Según el Reglamento citado, se detallan cuáles son las áreas que le integran y sus respectivas facultades.

³⁹⁴ Instituto Nacional de Padres de Familia para la Educación sobre Drogas.

³⁹⁵ Conocido bajo el mote de “Fiscal de Hierro”

³⁹⁶ Javier Coello, supervisor de servicios técnicos de la PGR”. La Jornada. 4/diciembre/1988.

³⁹⁷ Entre otros de sus operativos más destacados, fue la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo. Véase: “Matan en EU a Guillermo Calderoni” La Jornada, 6/febrero/2003.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Al frente de la Unidad sustantiva habría un Subprocurador que tendría a cargo las siguientes áreas administrativas:

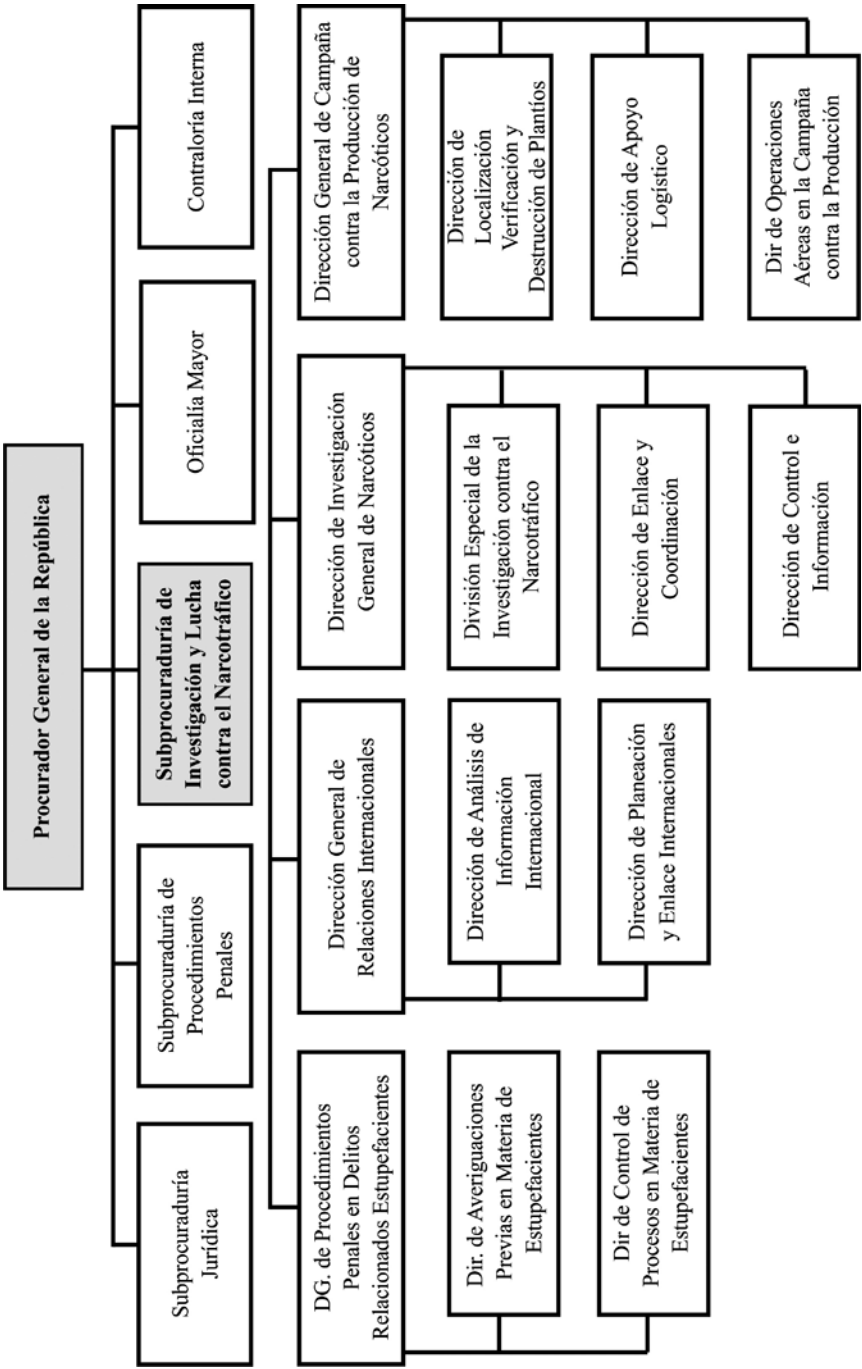
- Dirección General de Procedimientos Penales en delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos:
 - Dirección de Averiguaciones Previas en materia de estupefacientes y psicotrópicos;
 - Dirección de Control de Procesos en materia de estupefacientes y psicotrópicos.
- Dirección General de Relaciones Internacionales:
 - Dirección de Análisis de Información Internacional;
 - Dirección de Planeación y Enlace de Acciones Internacionales.
- Dirección General de Investigación de Narcóticos, que comprende:
 - División Especial de Investigación contra el narcotráfico;
 - Dirección de control e información;
 - Dirección de Enlace y Concertación.
- Dirección General de Campaña contra la Producción de Narcóticos:
 - Dirección de Localización, Verificación y Destrucción de Plantíos;
 - Dirección de Apoyo Logístico;
 - Dirección de Operaciones Aéreas en la Campaña contra la producción de Narcóticos.³⁹⁸

Dentro de las atribuciones del Subprocurador era “Auxiliar al Procurador en el enlace y coordinación con las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, así como las diversas corporaciones policíacas e instituciones administrativas que participan en la lucha y combate contra el narcotráfico;” Bajo esta disposición, se introduce el reconocimiento formal de la coordinación entre las Instituciones civiles y castrenses.

³⁹⁸ Fracción VIII. artículo 56 - 1988

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Organigrama de la PGR, 1988.



Víctor Hugo Carvente Contreras

4.5.1.1 Desaparición de la Subprocuraduría: caso Coello Trejo.

Un año después de la creación de la SILCN se institucionalizó el respeto a los Derechos Humanos. El 13 de febrero de 1989 se creó el organismo desconcentrado “Dirección General de Derechos Humanos” dependiente de la Secretaría de Gobernación, que el 6 de junio de 1990, sería la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La inmensa estructura de la Subprocuraduría tan sólo duraría dos años. Su desaparición se dio a la par de la remoción su titular. La destitución del cargo se consideró como una demanda de la ciudadanía al entonces Presidente Salinas de Gortari. Esto porque, el tiempo de Coello Trejo se calificó como “la gestión más nefasta de un jefe policiaco, en materia de violación de derechos humanos, incluso por encima de las cometidas por la brigada blanca”.³⁹⁹ Sin olvidar que, el contexto se encontraba agudizado por el asesinato de la luchadora social, Norma Corona Sapién, del que se culpó a Mario Humberto González Treviño, ex comandante de la PJF en Sinaloa, cercano a Coello Trejo.⁴⁰⁰ El grado de trasgresión de derechos humanos se consideró intolerable.

Durante los dos años de Coello Trejo como Subprocurador, los agentes judiciales adscritos a esta área, acumularon alrededor de 800 denuncias recibidas por la CNDH. Entre las notables: violaciones de las garantías individuales y prácticas de torturas a detenidos, en su grueso, eran quejas relativas a detenciones ilegales sin orden de aprehensión, torturas, corruptelas, actos de prepotencia y abuso de autoridad. Constatando esta versión, Ciro Mayén, entonces diputado del Partido de la Revolución Democrática, aseveraba:

(...) el cambio de Coello Trejo constituye una manera de ocultar la responsabilidad que existe por parte de los funcionarios públicos en el atropello y violación a los derechos humanos. Es un encubrimiento por parte del Poder Ejecutivo, pues hay toda una serie de hechos y arbitrariedades cometidas por la Policía Judicial

³⁹⁹ En realidad se llamaba Brigada Especial, pero según su creador, Miguel Nazar Haro, Director de la DFS, los guerrilleros -la Brigada Roja-, la denominaron Brigada Blanca, en oposición. Estuvo conformada por agentes de la PJF, del Servicio Secreto, policías uniformados, granaderos, de la Policía Auxiliar y por agentes de la DFS. Véase: “Lo que hice fue por amor a la patria” La Jornada, 28/enero/2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/28/politica/003n1pol>

⁴⁰⁰ PGR. Boletín No. 035/98 “Se dictó sentencia condenatoria de 16 años 3 meses de prisión en contra de Mario Alberto González Treviño, ex comandante de la PJF en Sinaloa, por los delitos de tortura y contra la administración de justicia.” México, D.F., a 10 de febrero de 1998.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Federal que deben ser aclaradas y actuar con rigor y apego a la ley para castigar el abuso de autoridades.⁴⁰¹

Removido Coello Trejo de la PGR, fue asignado como titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). En contraposición a la versión de calificar a Coello como infractor de los Derechos Humanos, surgió la versión institucional: el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, señaló que el reacomodo era un reconocimiento “al profesionalismo, dedicación y eficacia” del ex fiscal.

Por su parte, el entonces titular de la CNDH, Jorge Carpizo, reveló que la creación del organismo que presidía, y de su figura representativa, *Ombudsman*, generó escepticismo en el ámbito gubernamental y en la ciudadanía. Se especuló que las recomendaciones de este Organismo no tendrían repercusiones. Sin embargo, la separación de Coello Trejo, se entendió como una conquista entretejida por organismos civiles defensores de los Derechos Humanos y la misma CNDH.⁴⁰²

La confluencia de hipótesis que se produjeron para saber el porqué de la remoción de Coello Trejo, era muy ávida, hasta que el discurso institucional reconoció la escasa cultura de derechos humanos que reside en los cuerpos de seguridad. El mismo ex presidente, Salinas de Gortari, enfatizaba la obligatoriedad de atacar al narcotráfico en un marco de respeto a estas garantías.

Reitero: en la lucha contra el narcotráfico no sólo mantendremos la enérgica acción que hemos llevado a cabo en estos meses, sino que la reforzaremos; pero al mismo tiempo, lo haremos sin afectar derechos humanos, garantías individuales, pues no se protege el derecho violando el derecho.⁴⁰³

El 23 de octubre de 1990, la PGR daba a conocer un programa de reestructuración para el período 1990-1994, con el propósito de corregir el actuar de algunos funcionarios y poner límites al “ejercicio de poder” de la autoridad. Para tal fin, se diseñaron programas de modernización de la estructura orgánica que involucraba la profesionalización de la PJJF y la instauración de la carrera de procuración de justicia. El documento se titulaba “*Estrategias y*

⁴⁰¹ “Urge Ocejo acelerar los procesos a los escoltas de Coello” La Jornada. 17/Octubre/1990.

⁴⁰² “La CNDH no hará declaraciones políticas: Carpizo” La Jornada. 20/octubre/1990.

⁴⁰³ “Anuncia Salinas reformas legales para evitar la tortura” La Jornada, 24/octubre/1990.

Victor Hugo Carvente Contreras

Programas para el Cambio, 1990”, a efecto de crear “una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano”. Este documento se desglosaba en los apartados: actualización del marco jurídico; modernización administrativa; modernización del MP federal; profesionalización de la PJP; vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad, coordinación y participación ciudadana.⁴⁰⁴ Sumado a ello, se anunciaba la participación de la CNDH en la revisión de casos vinculados por supuestas violaciones de garantías individuales.

El 22 de mayo de 1991, Salinas de Gortari designó como Procurador a Ignacio Morales Lechuga, destituyendo a Álvarez del Castillo. El Procurador entrante ordenó la reestructuración de la Institución, a favor de la modernización prevista en el *Programa Nacional de Procuración de Justicia*. En este orden programático se creó la “Fiscalía para la Atención en materia de Delitos fiscales y de Banca”,⁴⁰⁵ junto con cinco más, que también estuvieron especializadas en delitos contra la salud, y una Coordinación de Procesos Relevantes.⁴⁰⁶

4.5.2 Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.

La instancia central que suplió a la SILCN, fue la Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico (CGILCN). La transformación de Subprocuraduría a Coordinación General, arrojó diversas conjeturas; ya que, el cambio no se dio hacia la estructura, sino en el perfil del aspirante. La transición no obedeció un cambio cualitativo del órgano, más bien, se creó el órgano idóneo que cubriera el perfil del candidato. O sea, el Gral. Jorge Carrillo Olea. Condicionalmente, hasta antes de la modificación al RLOPGR, era indispensable que el cargo de Subprocurador de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico fuera ocupado por un Licenciado o Doctor en Derecho. Jorge Carrillo Olea no cubría el requisito, era un militar de carrera y carecía del título exigido.⁴⁰⁷

Corroborando la idea, el estudioso del narcotráfico, José Alfredo Andrade Bojórquez, refería a Carrillo Olea como el hombre de confianza de Salinas de Gortari para encabezar la lucha contra el narcotráfico:

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ DOF: 30/03/1991.

⁴⁰⁶ “Anuncia la PGR la creación de cinco fiscalías especializadas” La Jornada, 30/Julio/ 1991.

⁴⁰⁷ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El 7 de octubre siguiente, Coello Trejo fue relevado de la Subprocuraduría Antinarcóticos, que desapareció para que se creara una coordinación. El hombre en quien Salinas de Gortari había confiado para dirigir su política antidrogas no era abogado y ello significaba un impedimento legal para ser subprocurador. Entonces acordó cambiar la estructura interna de la PGR y Salinas nombró a Jorge Carrillo Olea como coordinador general de la lucha antinarcóticos.⁴⁰⁸

La versión oficial se contraponía al párrafo anterior. Se señaló que el objetivo de la Coordinación era ampliar la participación de las Secretarías de Estado que participaban desde distintas aristas: Gobernación, Defensa, Marina, Hacienda, Educación y Salud. El ex Presidente Salinas de Gortari declaraba el enfoque integral de la Coordinación:

(...) una modalidad más amplia y flexible para mantener y mejorar la gran eficiencia que ha demostrado la institución y extender su capacidad. También para asegurar plenamente que en esta lucha contra quienes buscan perjudicar la salud y los derechos de la juventud y pretenden amenazar la estabilidad de las instituciones, no se viole derecho alguno, de ninguna persona, en territorio mexicano.⁴⁰⁹

El mismo Jorge Carrillo Olea, quien hasta antes de ocupar el cargo en la PGR se desempeñó como Director del CISEN, aseguró que la modificación obedeció únicamente a darle mayor flexibilidad a la institución en lo nacional e internacional, y no porque careciera del título de abogado.⁴¹⁰ Para corroborar la versión, afirmó que la Subprocuraduría no podía desplegar tareas en el marco de las relaciones bilaterales o internacionales, mismas que sí podía realizar la Coordinación.⁴¹¹

La CGILN tenía la particularidad de regular no solamente la campaña permanente contra el tráfico de drogas, sino también lo relacionado con la prevención y combate a la farmacodependencia⁴¹² (similar a las funciones que realizó la UCE). En tanto, el Procurador Álvarez del Castillo, mencionó que la Coordinación no sólo cubriría el aspecto judicial, también incluiría la prevención del delito, para ello se coordinarían la Secretaría de Gobernación,

⁴⁰⁸ Andrade Bojorges, José Alfredo. *La historia secreta del narco, desde Navolato vengo*. México: Océano, 1999, p. 217.

⁴⁰⁹ “Anuncia Salinas...” op.cit.

⁴¹⁰ “Ni impunidad ni cacería de brujas, advierte Carrillo Olea” *La Jornada*, 25/octubre/ 1990.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² “Nueva dependencia en la PGR; Carrillo O., al frente” *La Jornada*, 17/octubre/1990.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Salud y Educación Pública. Se proponía la lucha desde una perspectiva sistémica, donde todas las Dependencias del gobierno federal se involucraran, en menor o mayor medida, y siempre acorde a su ámbito de competencia.

Sin embargo, al revisar las modificaciones que sufrió el RLOPGR para dar paso a la creación de la CGILCN, y con ello vislumbrar las innovaciones u omisiones de la nueva estructura, se denota que no hubo ningún cambio sustantivo en la ordenación. Ante esto, sólo se refuerza la teoría de que se modificó el reglamento para que Jorge Carrillo Olea fuera el titular.

Artículo 1º. Se sustituyen en el Reglamento la Ley Orgánica de Procuraduría General de la República las referencias a la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico y al correspondiente Subprocurador, por las de Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, y Coordinador General, respectivamente.

4.5.3 Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.

La Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico cambió su nombre a Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud. Así lo determinó el RLOPGR, publicado el 4 de febrero de 1991. El cual entre sus diversos objetivos fundamentales, según declaraba José Elías Romero Apís, Director General Jurídico de la PGR, era refrendar la dependencia funcional de la Policía Judicial Federal (PJF) respecto al Ministerio Público Federal. Se pretendía que la PJF fuera más controlable, dado que ésta había alcanzado un estado de autonomía frente al MPF. Todo a fin de evitar que esta corporación quebrantara derechos humanos.⁴¹³

A diferencia del estatuto que originó a la CGILCN, en el nuevo ordenamiento jurídico sí se notan cambios orgánicos. Ocho de las veinte Direcciones Generales de la PGR se centraban en la lucha contra el narcotráfico. En esta nueva supra-estructura antinarcóticos, se destaca la creación de las direcciones: Averiguaciones Previas y Control de Procesos, Intercepción, Investigación de delitos contra la salud y Planeación. La creación de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas sustituiría a la de Procedimientos Penales; la cual contaría con dos Direcciones generales, una especializada en delitos contra la salud, y otra en delitos diversos. Asimismo, nace la Subprocuraduría de

⁴¹³ “La PJF será más controlable, afirma Álvarez del Castillo” La Jornada, 7/Febrero/1991.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Control de Procesos y Amparos, supliendo a la Jurídica y de Programas Sociales, contando también con una dirección especializada en delitos contra la salud y otra en delitos diversos.

Jorge Carrillo Olea reiteró su cargo al frente de la CGADS. Por su parte, al frente de las direcciones generales adscritas a la Coordinación: de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud, Cibeles Marín Millán; de Intercepción, Guillermo González Calderoni; de Investigación de Delitos contra la Salud, Luis Soto Silva; de Operaciones Aéreas, Rodolfo Debernardi; de Planeación en Delitos contra la Salud, Jorge Tello Peón; contra la Producción de Estupefacientes, Javier Castellanos Agüero. En la Dirección General de Control de Procesos en Delitos contra la Salud, dependiente de la Subprocuraduría de Control de Procesos y Amparo, Federico Fernández Fariña.

El Procurador, Ignacio Morales Lechuga, aparte de la Fiscalía para la Atención en materia de Delitos Fiscales y de Banca, anunció la creación de otras cinco fiscalías especializadas⁴¹⁴ inscritas en el *Programa Nacional de Procuración de Justicia*.⁴¹⁵

Estructura.

La trascendencia de los cambios establecidos en el Reglamento es de carácter cualitativo y cuantitativo. Por una parte, los funcionarios que tienen definido el ejercicio de su responsabilidad, se les asignan atribuciones diferentes; y por otro, las personas que se han integrado, representan un aumento orgánico de la Procuraduría. Se varía en atribuciones y se aumenta el personal. Sencillamente.

La Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud agruparía las siguientes Direcciones Generales: de Enlace en materia de Delitos contra la Salud; de Intercepción; de Investigación de Delitos contra la Salud; de Operaciones Aéreas; de Planeación en Delitos contra la Salud.⁴¹⁶ La Dirección de Planeación se encargaba de prever nuevas estrategias y tecnologías como respuesta a la sofisticación operativa de las bandas delictivas. Dentro de

⁴¹⁴ Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crean seis Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal y una Coordinación de Procesos Relevantes. Acuerdo A/026/91. DOF: 30/julio/1991.

⁴¹⁵ “Anuncia la PGR la creación de otras cinco fiscalías especializadas” La Jornada, 30/julio/1991.

⁴¹⁶ “Lucha contra el narcotráfico, eje de la reestructuración en la PGR” La Jornada, 5/Febrero/1991.

Víctor Hugo Carvente Contreras

ésta se creó la Unidad Especializada en el acopio de información estratégica en materia de narcotráfico. En tanto, la Dirección contra la Producción de Estupefacientes, en coordinación con la anterior, se encargarían de integrar las maniobras de destrucción de plantíos y laboratorios.

La Dirección de Intercepción se ocuparía de establecer y operar los sistemas de comunicación y enlace con gobiernos extranjeros, al tiempo de desarrollar técnicas especializadas para la intercepción de droga. La ya existente Dirección de Enlace se le confiaría mantener los puentes de colaboración con gobiernos extranjeros y vigilar la consecución de acuerdos internacionales. Además, las recientes Direcciones de Investigación sobre delitos contra la salud, y la de Operaciones Aéreas, se encargarían de efectuar averiguaciones previas y levantamientos fotográficos de plantíos, respectivamente.

La Coordinación no atendía funciones de Ministerio Público, con el fin de centrar su operatividad en tareas meramente operativas. Por esto, se adhirieron las áreas de Planeación, Intercepción, Enlace y Operación aérea, aunado a las típicas de Investigación y Erradicación. El Ministerio Público se situaba en diversas unidades administrativas, no era por sí misma un área orgánica. Igualmente, la Policía Judicial se incrustaba en unidades como la de Investigación, Intercepción, y la de Acciones contra la Producción de Narcóticos.

Eran tres funciones primordiales de la Coordinación: combate integral al narcotráfico, combate al *reciclaje* de dinero, y refrendar el esfuerzo internacional por la disminución del consumo. Todas las acciones de combate al narcotráfico se delimitaban en un marco de cooperación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales. Asimismo, corroboraba su papel en el ámbito internacional, a través de la dimensión sanitaria para la prevención del consumo de los productos castigados.

Al no incorporarse la función de Ministerio Público en la transformación de Subprocuraduría a Coordinación, desaparecieron la Dirección de Averiguaciones Previas y la Dirección de Control de Procesos. La primera se incorporó a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, y la segunda a la Subprocuraduría de Control de Procesos y Amparo. En la estructura de la Coordinación no existe ninguna Dirección de área. En cambio, algunas de estas previstas en la SILCN ascendieron en jerarquía y se estatuyeron como

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Direcciones Generales dentro de la nueva estructura; como es el caso de la Dirección General de Operaciones Aéreas.

La Dirección General de la Campaña contra la Producción de Narcóticos transita a Dirección General contra la Producción de Estupefacientes. La Dirección General contra la Producción de Estupefacientes incorpora en su totalidad las atribuciones que antes estaban conferidas Dirección de Localización, Verificación y Destrucción de Plantíos. La Dirección General de Investigación de Narcóticos, se convierte en Dirección General de Investigación de Delitos contra la Salud.⁴¹⁷ La única instancia que no persiste a la mutación es la Dirección de Apoyo Logístico.

Pero, sin duda, la novedad de la CGADCS es la creación de la Dirección General de Intercepción, que debe su importancia porque instaura una nueva modalidad de abatimiento al tráfico de drogas, la obstrucción del transporte de sustancias. Esta área fue inédita, no contaba con algún precedente orgánico. Por consiguiente, no es posible realizar un comparativo de atribuciones. Aquí su reproducción textual, aislada del cuadro comparativo:

Artículo 24. Dirección General de Intercepción, las siguientes, que serán ejercidas por los Agentes de la Policía Judicial Federal, adscritos a la misma:

- I. Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones técnicas realizadas tendientes a evitar la introducción y tránsito de drogas en territorio nacional.
- II. Establecer y operar los sistemas de comunicación y enlace con las instancias de coordinación y cooperación nacionales y extranjeras, para la obtención de la información necesaria para la intercepción de tráfico de drogas;
- III. Desarrollar e instrumentar las técnicas especializadas para la intercepción de tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos;
- IV. Proteger evidencias técnicas que permitan la actuación de peritos, expertos y las autoridades competentes; y

⁴¹⁷ Solamente no incluye: "Recibir en caso de urgencia o en los lugares donde no existan Agentes del Ministerio Público, ni quienes legalmente los sustituyen, denuncias sobre hechos que pueda constituir delitos en la materia de su competencia, y practicar únicamente las diligencias urgentes que el caso requiera, debiendo dar cuenta inmediato al agente del Ministerio Público competente, para que acuerde lo conducente;"

Víctor Hugo Carvente Contreras

V. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Por otra parte, la Dirección de Enlace de la naciente Coordinación reagrupó las funciones de las Direcciones de Relaciones Internacionales, Enlace y Concertación e Investigación de Narcóticos. La Dirección de Control e Información dependiente de esta última, fue el antecedente directo de la Dirección General de Planeación.

Cuadro VIII. Comparativo de atribuciones: Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico <i>versus</i> Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud.	
SILCN	CGADCS
Dirección de Localización, Verificación y Destrucción de Plantíos	Dirección General de Producción contra la Producción de Estupefacientes
<p>Planear, diseñar y promover los programas contra la producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre ésta contengan las legislaciones penal y sanitaria y las demás normas aplicables a la materia, y sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias;</p> <p>Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud, y la destrucción o entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos decomisados;</p> <p>Aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la localización, verificación y destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes;</p> <p>Auxiliar al Ministerio Público en la Investigación de los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, y coordinarse con al División Especial de Investigación contra el Narcotráfico, para los efectos de las investigaciones que sobre esta materia se realicen; y</p>	<p>Planear, diseñar y proponer los programas contra la producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre ésta contenga la legislación penal y sanitaria, y las demás normas aplicables a la materia y sin perjuicios de las atribuciones de otras dependencias;</p> <p>Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud y la destrucción o entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos;</p> <p>Participar en la experimentación y desarrollo y aprobar en su caso los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la localización, verificación y destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes;</p> <p>Colaborar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, y coordinarse con las áreas correspondientes para los efectos de la investigaciones que sobre esta materia se realicen.</p>
División de Investigación contra el Narcotráfico	Dirección General de Investigación de Delitos contra la Salud
<p>Investigar, por orden del Ministerio Público, la comisión de hechos que constituyen delito, en materia de estupefacientes y psicotrópicos;</p>	<p>Investigar, por instrucción del Ministerio Público, los hechos que presuntivamente sean constitutivos de delitos;</p>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

<p>Buscar, por orden del Ministerio Público, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que investiguen y los que acrediten responsabilidad de los indiciados; Dar cumplimiento a las órdenes de localización, aprehensión, arresto, comparecencia, presentación, cateo y cita, en la forma que corresponda con arreglo a la Ley, en los delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Practicar, en auxilio del Ministerio Público en materia de estupefacientes y psicotrópicos, las diligencias que éste le encomiende; Recibir en caso de urgencia o en los lugares donde no existan Agentes del Ministerios Público, ni quienes legalmente los sustituyen, denuncias sobre hechos que pueda constituir delitos en la materia de su competencia, y practicar únicamente las diligencias urgentes que el caso requiera, debiendo dar cuenta inmediato al agente del Ministerio Público competente, para que acuerde lo conducente;</p>	<p>Recabar, por instrucciones del Ministerio Público, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que investiguen y las que acrediten la presunta responsabilidad de los indiciados; Dar cumplimiento a las órdenes de localización, cita, aprehensión, reaprehensión, custodia, traslado, arresto, comparecencia, presentación, cateo, arraigo y aseguramiento, en la forma que corresponda con arreglo a la ley;</p>
Dirección de Control e Información	Dirección General de Planeación
<p>Realizar todas las acciones orientadas a búsqueda, resolución y distribución de información que se requiera para la investigación y persecución de los delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Identificar y establecer control de fuentes de información que permite la eficacia en la lucha contra el narcotráfico. Evaluar los resultados en los operativos realizados en la lucha y combate y combate al narcotráfico; y Atender los demás asuntos que le encomiende el Director General</p>	<p>Conducir la formulación y dar seguimiento al Programa de Trabajo de la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud: Planear, ordenar y vigilar las operaciones destinadas a la obtención de la información necesaria para enfrentar los delitos contra la salud en sus modalidades; Analizar la información disponible sobre la comisión de delitos contra la salud, recomendando su empleo y canalizándola a las áreas correspondientes; Integrar y sistematizar el banco de datos generados en el ámbito nacional e internacional e internacional en materia de prevención e investigación de delitos contra la salud y control de estupefacientes y psicotrópicos y operaciones de reciclaje financiero de los productos de estas actividades; Investigar, desarrollar y promover la aplicación de nuevos métodos, técnicas, procedimientos y equipos para la más efectiva atención de los delitos contra la salud;</p>

Victor Hugo Carvente Contreras

Dirección de Análisis de Información Internacional	Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud
<p>Mantener relaciones de intercambio informativo con instituciones internacionales y centros especializados en la lucha y combate del narcotráfico; Integrar y sistematizar el Banco de Datos generados en el ámbito internacional, en materia de prevención e investigación de delitos contra la salud y los relacionados con el control de estupefacientes y psicotrópicos; Vigilar el buen manejo de la documentación e información que esté bajo su responsabilidad</p>	<p>Concertar, diseñar y operar los sistemas de coordinación con las autoridades federales, de estados y municipios; así como con organismos nacionales en materia de delitos contra la salud; Conducir la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, estatales, regionales, y especiales de la Procuraduría; Concertar, diseñar y operar los sistemas de cooperación con gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; Vigilar el cumplimiento de los convenios suscritos con organismos internacionales y gobiernos extranjeros en la que participe la Procuraduría;</p>
Dirección de Planeación y Enlace de Acciones Internacionales	
<p>Planear y establecer coordinación con instituciones y organismos internacionales, orientada al intercambio de tecnología, nuevos métodos, y sistemas que consoliden las acciones para el combate del narcotráfico; Participar en proyectos de internacionales e investigación y desarrollo de nuevas técnicas para el control de estupefacientes y psicotrópicos y el combate del narcotráfico;</p>	
Dirección de Enlace y Concertación	
<p>Auxiliar al Subprocurador de Investigación y Lucha contra el narcotráfico en la implementación de los programas y acciones de Coordinación Interinstitucional e interpolicial; Elaborar en coordinación con las diversas áreas de la Subprocuraduría, los programas y proyectos de convenios interestatales y con Municipios orientados a unir esfuerzos Investigar, por instrucción del Ministerio Público, los hechos que presuntivamente sean constitutivos de delitos; Recabar, por instrucciones del Ministerio Público, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que investiguen y las que acrediten la presunta responsabilidad de los indiciados; Dar cumplimiento a las órdenes de localización, cita, aprehensión, reaprehensión, custodia, traslado, arresto, comparecencia, presentación, cateo, arraigo y aseguramiento, en la forma que corresponda con arreglo a la ley;</p>	

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Dirección de Operaciones Aéreas en la Campaña contra la Producción de Narcóticos	Dirección General de Operaciones Aéreas
Planear, organizar y controlar las acciones operativas aéreas tendientes a la verificación y destrucción de plantíos, en coordinación con la Dirección de Localización, Verificación y Destrucción de Plantíos; y	Proporcionar los servicios de transportación aérea que requiere la institución; Desarrollar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a los delitos contra la salud; Conducir el adiestramiento técnico aeronáutico; Supervisar el mantenimiento del equipo aéreo y hacer cumplir la aplicación de normas de control de calidad a las aeronaves, instalaciones y equipo de apoyo aéreo; Realizar en cooperación con la Dirección General contra la Producción de Estupefacientes, los levantamientos aéreo fotográficos y de otras técnicas que permitan el apoyo de los trabajos que realiza la Coordinación General;

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF: 26/12/1988; 4/02/1991.

La Dirección General de Control de Estupefacientes de 1984, su principal función es la de planear y dirigir la Campaña antinarcótica. Refrenda su papel de carácter operativo y reactivo, originado en 1980. Se le suma la función adjetiva de aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipo de operación utilizado durante la Campaña. Otra función, no menos importante, es dar resolución a las consultas que el MP le presentase sobre la situación jurídica de los sospechosos por delitos contra la salud.

En cambio, la Dirección de Estupefacientes de 1985, ya atomizada y degradada en jerarquía, sólo conservó la función sustantiva de planear y dirigir la Campaña. Las demás funciones, ya remarcadas desde 1980, no se incluyeron. El cambio sólo se realizó en cuanto a su nomenclatura, las funciones se reprodujeron idénticamente, excepto por la especificación de que la nueva Dirección participaría en la experimentación y en el desarrollo de los herbicidas.

La División de Investigación contra el Narcotráfico muda a Dirección General de Investigación en Delitos contra la Salud. Transcribe casi en su totalidad las funciones demarcadas de la División; exceptuando por la función de recibir en caso de urgencia las denuncias de los delitos en materia de su competencia, en caso de que no existan Agentes del Ministerio Público, o quienes sustituyan a éstos legalmente.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Por otra parte, ya no se integra la función de evaluar los resultados de los operativos antinarcóticos realizados, ni la identificación y establecimiento de control de fuentes de información. Se sintetizan las funciones sustantivas de la Dirección de Análisis de Información Internacional. De igual forma, las funciones de la Dirección de Planeación y Enlace de Acciones Internacionales y de la Dirección de Enlace y Concertación, se sintetizaron en las funciones de la Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud.

En los dos casos anteriores, se simplificaron las funciones, no se omitieron. Las funciones orientadas a la coordinación internacional se circunscribían a órganos especiales. Cuando la reestructuración, éstos se eliminaron, para introducirse en funciones genéricas, que se consideran no necesarias de estructuras especiales, por su carácter adjetivo.

Mientras tanto, la otrora reciente Dirección General de Operaciones Aéreas amplió su espectro, dejó a un lado la exclusividad de centrarse en acciones tendientes a la verificación y destrucción de plantíos, para proporcionar los servicios de transportación aérea que requiriese la institución. No es menester recordar que los servicios aéreos en la PGR surgen para brindar apoyo en la Campaña antidrogas.

4.5.3.1 Centro de Planeación para el Control de Drogas.

El 20 de febrero de 1992, durante la gestión del Procurador Ignacio Morales Lechuga, se efectuó la “*Primera reunión del grupo intersecretarial, para el seguimiento del programa nacional*”.⁴¹⁸ En tal acto, la CGADCS presentó la iniciativa de un órgano de inteligencia denominando “Centro de Planeación para el Control de Drogas” (CENDRO) como un órgano indispensable para la ejecución del PNCD. Exponiéndolo como instrumento de coordinación operativa, un centro de intercambio de información que diera seguimiento a la

⁴¹⁸ Los asistentes de la reunión fueron: Dr. José Córdoba Montoya, Jefe de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia; Lic. Fernando del Villar Moreno, Director General del CISEN; Emb. Sergio González Gálvez, Subsecretario “A” de Relaciones Exteriores; Gral. Brig D.E.M. Enrique Tomas Salgado Cordero, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; Almt. C.G.D.E.M.N Jorge Mora Pérez; Jefe de Operaciones Navales de la Secretaría de Marina; Lic. Francisco Gil Díaz, Subsecretario de Ingresos; Lic. Ernesto Enríquez Rubio, Subsecretario de Agricultura, S.A.R.H; C.P. Gustavo Patino Guerrero, Subsecretario de Transportes, S.C.T.; Dr. Jaime Sepúlveda, Subsecretario de Organización y Desarrollo, S.S.; Lic. Jorge Carrillo Olea, Coordinador General para la Atención de los Delitos contra la Salud de la P.G.R.; Dr. Raúl Olmedo Carranza, Director General de Educación Extraescolar, SEP; Ing. Jorge E. Tello Peón, Director General de Planeación en Delitos contra la Salud, P.G.R.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

evolución del fenómeno de drogas. Invitaba a la conexión permanente entre los diversos sectores involucrados, abriendo la brecha para asumir al narcotráfico desde la oferta y la demanda, control y prevención. Su aquiescencia no tardó, y se acordó que en un plazo no mayor a 45 días se presentaría el Decreto de creación.

Y efectivamente, el CENDRO fue creado por Decreto Presidencial el 18 de junio de 1992. El estatuto de creación lo erigió como organismo desconcentrado. Su objetivo, ser la instancia intersecretarial coordinada por la PGR, encargada de concertar y procesar toda la información notable para prever la atención al fenómeno de las drogas.⁴¹⁹ La planeación integral (el método de trabajo de la instancia) tenía como objetivo racionalizar el esfuerzo conjunto, y mudar de un esquema de operación reactivo a uno capaz de anticipársele al fenómeno delictivo.⁴²⁰

Para efectuar la planeación intersectorial se diseñaron los “enlaces sectoriales”, que eran figuras administrativas que unían al CENDRO con el sector correspondiente de la administración pública. El titular de cada sector, designó al personal de enlace que representaría a la Dependencia ante el CENDRO. Cada sector actuaría para dar seguimiento y evaluación al PNCD, en su respectivo ámbito de competencia. El Centro, como órgano de inteligencia intersecretarial, no contempló al narcotráfico únicamente desde la visión coercitiva, de anulación de la oferta; sino también desde la arista preventiva, de mermar la demanda.

En el sector académico, la creación del CENDRO se apreció como el primer órgano de inteligencia anticrimen. Es correcto. Formalmente, sí. Pero, no se debe olvidar que la Junta Intersecretarial (abordada en el bloque precedente) fue un ágora de fallo en el que convergieron, (como en el CENDRO), diversas instancias. La Junta no tenía el objetivo de ser un área de inteligencia, sin embargo, se unía la información estratégica para la toma de decisiones. Un órgano de inteligencia, al fin.

Las Dependencias SEGOB, SDN, SEMAR y PGR, conformaron un Centro de Mando unificado, interinstitucional y multidisciplinario, ubicado en

⁴¹⁹ “Definición de Enlaces”. Centro de Planeación para el Control de Drogas. p.2. <http://bibliotecas.salud.gob.mx/gsd12/collect/fondossa/index/assoc/HASH0168.dir/doc.pdf>

⁴²⁰ Centro de Planeación para el Control de Drogas “Definición de Enlaces”

Víctor Hugo Carvente Contreras

el CENDRO, para que se permitiera la inmediata toma de decisiones, la movilización de recursos y el inicio automático de operativos. Consistió en un “Estado Mayor Conjunto” que giraba inmediatamente las órdenes de intercepción y aseguramiento, a las fuerzas terrestres, marítimas y aéreas.

El Decreto de creación citado arriba, situó al CENDRO en calidad de órgano administrativo desconcentrado y jerárquicamente subordinado a la PGR. Sin embargo, no expresa su estructura orgánica, solamente refiere al titular que es el Director General, y al Consejo, donde convergían diversos sectores de la administración pública.

Artículo 6°. Para el mejor desempeño de sus funciones, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, contará con un consejo, que estará presidido por el Coordinador General para la Atención de los Delitos contra la Salud e integrado por los Subsecretarios o sus equivalentes, designados respectivamente por los titulares de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud, y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Sistema Estadístico.

Aunado a lo anterior, se dispone en el tercero transitorio del Decreto la transición de la Dirección General de Planeación a CENDRO:

Tercero.- Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Dirección General de Planeación de Delitos Contra la Salud, pasarán a formar parte del Centro de Planeación para el Control de Drogas.

No obstante, sólo a través del análisis de las nuevas disposiciones que demarcó el RLOPGR, publicadas el 11 de marzo de 1993 que anulaba el Reglamento del 4 de febrero de 1991, es posible ubicar qué instancias conformaron el CENDRO. El órgano desconcentrado no sólo absorbió las funciones de la DG de Planeación; también la DG de Investigación en Delitos contra la Salud, y la DG de Enlace en materia de delitos contra la salud.

El organigrama de creación del Centro no sufrió modificación alguna, se mantuvo como tal hasta su desaparición y transformación al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

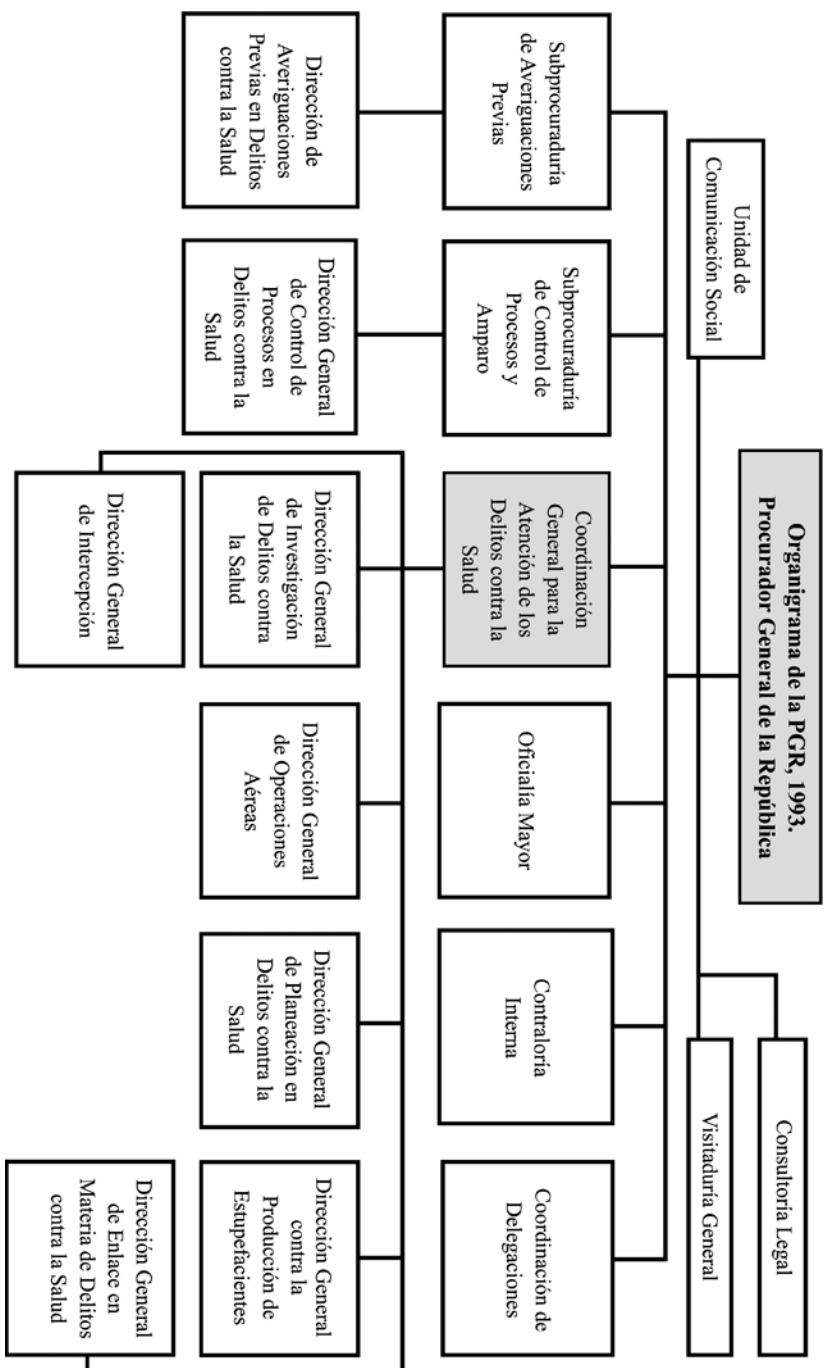
(CENAPI).⁴²¹ Pero, de acuerdo al Gral. Jorge Carrillo Olea, el CENDRO fue el resultado de un fallido intento por crear un sistema nacional de inteligencia criminal.⁴²²

⁴²¹ Solicitud de Información No. 1700008404.

⁴²² Carrillo Olea, Jorge. “La gestación de la crisis de seguridad” La Jornada, 25/junio/2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/25/017a1pol.php>. n.b. Esta idea es corroborada: “El CENDRO es una estructura que nace a imagen y semejanza de los centros de inteligencia estadounidenses. Pero con el agravante de verse acompañado de una operatividad a la mexicana –equipo obsoleto, información poco confiable, influyentismo (sic), filtraciones de dentro hacia afuera y de afuera hacia dentro, ineficacia y desorden en general-, donde lo que opera en el CENDRO es información para crear centros de poder, disputándose entre los grupos integrantes del Cendro la negociación con esa información” Chabat, Jorge; Bailey, John (comp.) op.cit.,

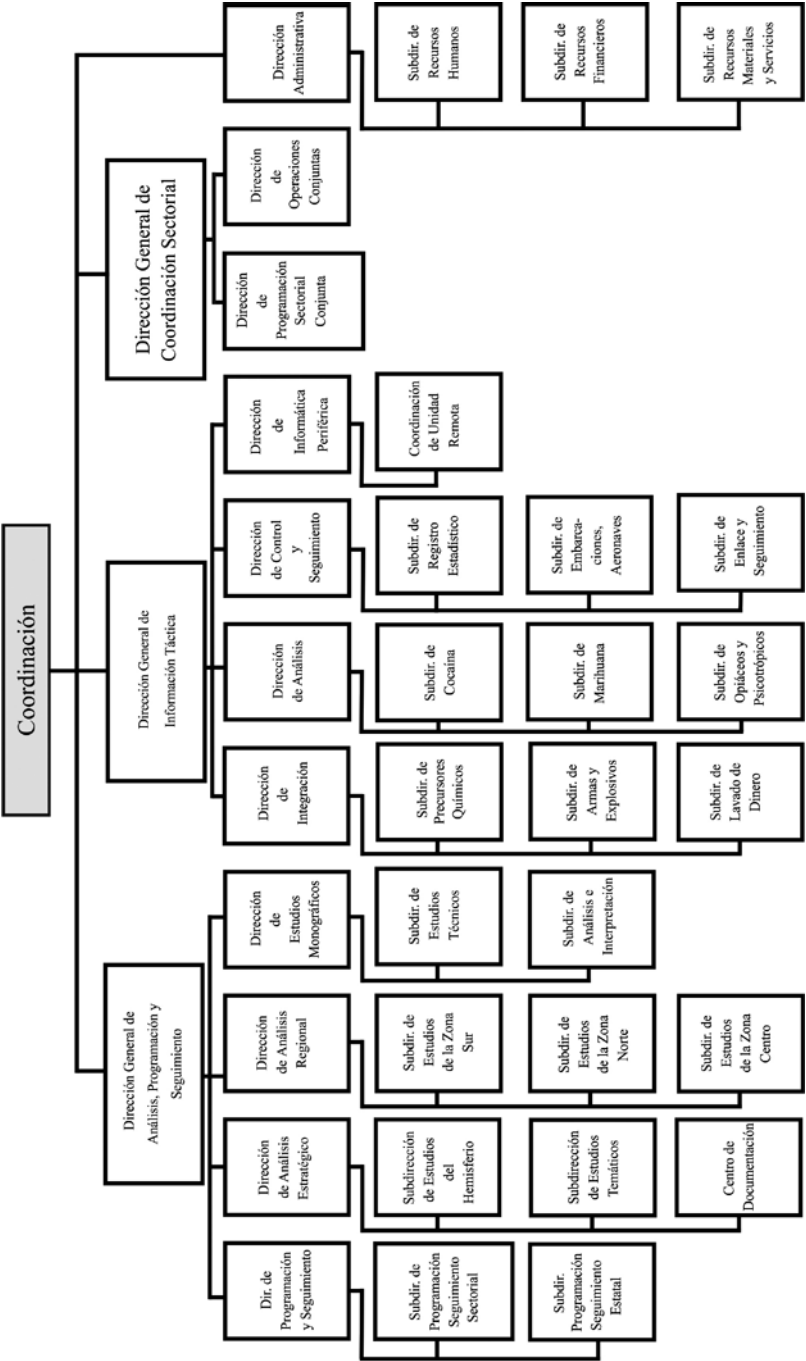
Víctor Hugo Carvente Contreras

Organigrama de la PGR, 1993.



Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).

Organigrama CENDRO.



4.5.3.2 Transformación de la Coordinación.

Debido a las nuevas disposiciones demarcadas por el nuevo RLOPGR; la CGADCS de 1993 sólo tenía a su cargo la Dirección General de Erradicación, la Dirección General de Intercepción y la Dirección General de Servicios Aéreos, y una parte de la Policía Judicial Federal, misma que volvía a ser un órgano y no una instancia dispersa. La DG Contra la producción de estupefacientes, sólo cambia de nomenclatura, denominándose DG de Erradicación de Cultivos Ilícitos; la DG de Operaciones Aéreas cambiaría a DG de Servicios Aéreos. Por su parte, la DG de Intercepción subsiste íntegramente, y sus atribuciones serían ejercidas por los agentes de la PJJ, de la misma forma que en la destrucción de cultivos.

La descripción más extensa sobre la labor de la Coordinación General, fue un aspecto novedoso. Se estatuyó a esta área sustantiva como: “responsable de coordinar la política nacional de atención al fenómeno del abuso, la producción y tráfico de drogas”. Además, detentaba el monopolio para la atención integral del fenómeno de las drogas, desde lo educacional hasta lo sanitario y, evidentemente, punitiva. Se sumó la investigación de delitos que conlleven la utilización de “precursores químicos, maquinaria y elementos” para la producción de algún estupefaciente.

Artículo 7. La Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud es la entidad responsable de coordinar la política nacional de atención al fenómeno del abuso, la producción y tráfico de drogas, en sus manifestaciones educacionales, de atención médico sanitaria y jurídico penal; asimismo, auxilia al Ministerio Público Federal en sus funciones investigatorias y probatorias de los delitos relacionados con la promoción, transportación, tenencia, almacenamiento, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores **químicos**, maquinaria y elementos, así como el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades.

Lo anterior, en estrecha coordinación con aquellas dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de gobiernos extranjeros u organismos internacionales que, dentro de los ámbitos de su competencia, tengan responsabilidades vinculadas con los fenómenos de abuso y tráfico de drogas y sus secuelas.

La Dirección General para la atención de Delitos contra la Salud y la Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud, se convierten en el CENDRO.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

La Dirección General de Planeación conformaba el área de inteligencia interna de la PGR. Al fundarse el Cendro, se mostró como un área de inteligencia multisectorial que se nutría por distintas fuentes gubernamentales. Además de contar con el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, formularía los programas sectoriales, especiales, regionales en la materia.

Entre otras de las innovaciones, sería que éste daría seguimiento y evaluaría el Programa Nacional para el Control de Drogas.

Por la arista internacional, absorbería la función de vigilancia y cumplimiento de los convenios internacionales, así como el enlace con los sistemas internacionales de información y control de drogas.

Ambos órganos coincidían en el empleo de nuevas técnicas para la atención de delitos concernientes; no obstante, el Cendro se empeñaba, según sus atribuciones, en utilizar la más alta tecnología. Un órgano de inteligencia sofisticado, al fin.

La peculiaridad de la DGE radicó en que sólo se remitió a la destrucción de plantíos; mientras que la Dirección precedente, también incluía el desmantelamiento de laboratorios y de otras drogas que no son cultivadas. La DGE mantenía estrategias integrales avocadas a la fumigación aérea, en función de temporadas de mayor siembra y acordes a las condiciones climatológicas. Aunque son más detalladas las atribuciones de la DGE; anteriormente, se realizaban los operativos siguiendo los parámetros mencionados.

Victor Hugo Carvente Contreras

Cuadro IX. Comparativo de atribuciones: transición al CENDRO.	
Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud 1991	Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud 1993
Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud:	CENDRO
<p>Conducir la formulación y dar seguimiento al Programa de Trabajo de la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud:</p> <p>Planear, ordenar y vigilar las operaciones destinadas a la obtención de la información necesaria para enfrentar los delitos contra la salud en sus modalidades;</p> <p>Analizar la información disponible sobre la comisión de delitos contra la salud, recomendando su empleo y canalizándola a las áreas correspondientes;</p> <p>Integrar y sistematizar el banco de datos generados en el ámbito nacional e internacional e internacional en materia de prevención e investigación de delitos contra la salud y control de estupefacientes y psicotrópicos y operaciones de reciclaje financiero de los productos de estas actividades;</p> <p>Investigar, desarrollar y promover la aplicación de nuevos métodos, técnicas, procedimientos y equipos para la más efectiva atención de los delitos contra la salud.</p>	<p>Integrar la información y efectuar el análisis relativo a la atención global del fenómeno de la farmacodependencia y el narcotráfico y sus secuelas de diverso orden en el ámbito nacional e internacional;</p> <p>Establecer los mecanismos necesarios para apoyar al Ministerio Público Federal mediante la información necesaria para el desempeño de sus funciones probatorias y de investigación en la materia;</p> <p>Facilitar e intercambiar la información que se requiera en apoyo a las dependencias y organismos que participan en los compromisos sectoriales del Programa Nacional para el Control de Drogas;</p> <p>Diseñar, concertar y dar seguimiento a la coordinación entre autoridades de la Federación, estados y municipios, así como con organismo e instituciones relacionados con el control de drogas;</p> <p>Participar en la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la Procuraduría, en el ámbito de su competencia;</p> <p>Diseñar y definir estrategias para la acción integral de los sectores público, privado y social en los programas a que se refiere la fracción anterior;</p> <p>Coordinar acciones conjuntas de prevención, investigación, detección e intercepción de actividades vinculadas con el control de drogas con las autoridades responsables en esa materia;</p> <p>Enlazarse con los sistemas internacionales de información y documentación para el control de drogas;</p> <p>Operar el sistema de seguimiento y evaluación del Programa Nacional para el Control de Drogas, y</p> <p>Establecer y operar el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, y</p>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

	Promover el desarrollo de la más alta tecnología para la oportuna detección, prevención, tratamiento, investigación e intercepción del abuso y tráfico ilícito de las drogas y sus secuelas en los ámbitos educacional, de atención médico sanitaria y de atención jurídica penal que se deriven de ello.
Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud.	
<p>Concertar, diseñar y operar los sistemas de coordinación con las autoridades federales, de estados y municipios; así como con organismos nacionales en materia de delitos contra la salud;</p> <p>Conducir la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, estatales, regionales, y especiales de la Procuraduría;</p> <p>Concertar, diseñar y operar los sistemas de cooperación con gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;</p> <p>Vigilar el cumplimiento de los convenios suscritos con organismos internacionales y gobiernos extranjeros en la que participe la Procuraduría;</p>	
Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud 1991	Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud 1993
Dirección General contra la Producción de Estupefacientes	Dirección General de Erradicación
<p>Planear, diseñar y proponer los programas contra la producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre ésta contenga la legislación penal y sanitaria, y las demás normas aplicables a la materia y sin perjuicios de las atribuciones de otras dependencias;</p> <p>Coordinar, supervisa y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud y la destrucción o entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos;</p>	<p>Planear, diseñar y ejecutar los programas de erradicación de cultivos, tomando en cuenta las previsiones que al respecto contengan las legislaciones penal, sanitaria, ambiental y demás normas aplicables en la materia;</p> <p>Participar en la experimentación, desarrollo y, en su caso, aprobar los aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la destrucción de plantíos ilícitos;</p> <p>Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos ilícitos en territorio nacional;</p>

Víctor Hugo Carvente Contreras

<p>Participar en la experimentación y desarrollo y aprobar en su caso los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la localización, verificación y destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes; Colaborar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, y coordinarse con las áreas correspondientes para los efectos de la investigaciones que sobre esta materia se realicen</p>	<p>Colaborar con el Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos relacionados con plantíos ilícitos y coordinarse con las áreas correspondientes, para los efectos de las investigaciones que sobre esta materia se relacionen; Investigar, desarrollar y aplicar nuevos métodos, técnica, procedimientos y equipos para hacer más eficiente las acciones en la erradicación de cultivos ilícitos; Proponer estrategias integrales específicas contra la producción de plantíos ilícitos, de acuerdo con los niveles críticos de siembra y condiciones climatológicas y orográficas de la región. Intercambiar información con el Centro de Planeación para el Control de Drogas, referente a la producción de cultivos ilícitos de estupefacientes en el territorio nacional</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF: 26/12/1988; 11/03/1993.

4.5.3.3 Su desaparición: entre lo inminente y la tensión.

Recién iniciado el año de 1993, se removió a Morales Lechuga de su cargo, y se designó a Jorge Carpizo, el nuevo Procurador sólo duró un año en el cargo. Durante su administración se creó el Instituto Nacional de Combate a las Drogas; consumó la construcción y equipamiento de la sede del CENDRO; estableció el Sistema Integral de Información Estadística (SIIE), que después cambiara a Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD), que desapareciera en 2006,⁴²³ e instauró el programa de “Puntos de Revisión Carreteros” (PRECOS).

El 2 de marzo de 1993, en la sede de la SRE-México, se dieron cita funcionarios antinarcóticos de 19 países del continente americano, en el marco de una reunión técnica de la CICAD. Inving Tragen, Secretario Ejecutivo de éste órgano internacional, planteó la posibilidad de un “nuevo consenso en busca de una nueva política mundial antidrogas”; pero que, paradójicamente, siguiera la misma lógica prohibicionista. De ninguna manera consideraría la legalización del consumo de las sustancias prohibidas y sentenció esta

⁴²³ Medellín, Jorge Alejandro. “Procuradores y su legado” El Universal. 10/marzo/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=94388&tabla=nacion

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

posibilidad como una “ilusión de académicos” porque “no se puede abandonar el pueblo a la droga”. A su vez, aseveró que la infiltración de instituciones financieras, instituciones políticas y organismos judiciales, se debía en gran medida por el narcotráfico.⁴²⁴

Bajo el marco preliminar, Jorge Carpizo denunciaba la complicidad que sostenían agentes de la PJF y del MPF con narcotraficantes. Empero, en ningún momento, anunció la creación de un organismo especializado del combate al narcotráfico. En el mismo día, el Procurador extendió un informe ante los medios de información sobre las irregularidades de la PGR. Aquí, algunos fragmentos de aquél comunicado:

Se están integrando las averiguaciones previas correspondientes para fincar responsabilidades a algunos agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal que están involucrados con la delincuencia, especialmente con la del narcotráfico. En estos casos, como en todos, se actuará hasta tener las pruebas suficientes y hasta sus últimas consecuencias. (...) Se está desarrollando un programa emergente de capacitación para el personal que la Procuraduría necesita, en virtud de que los anteriores orientaron sus esfuerzos a programas de carácter académico y completamente desvinculados de las necesidades de la institución. (...) La Policía Judicial Federal, en varios aspectos, no está técnicamente entrenada ni, en muchos, bien equipada. Se llega al extremo de carecer hasta de equipo de intercomunicación. Se ha llegado a enviar a misiones de investigación a servidores públicos sin dárseles pasajes o viáticos. (...) Por la relación ente algunos servidores públicos de la institución y la delincuencia, varios importantes operativos han fracasado debido a las filtraciones de información; cuando los agentes del orden llegan, los delincuentes ya se han escapado. (...) Hay pérdida de algunos expedientes personales de servidores públicos de la institución que se está investigando su conducta o que se les van a fincar responsabilidades. (...) Existe acumulación de órdenes de aprehensión sin ejecutar y que hace realmente imposible poder ponerse al día en breve plazo.⁴²⁵

Fueron calificadas de “extraordinarias” las declaraciones de Carpizo porque, generalmente, como considera el Dr. Sergio Aguayo, los miembros de la “clase gobernante” no tienden a descalificar o a dar indicios sobre las omisiones de sus predecesores. En este caso, el grado de descomposición que sufría la PGR, notoriamente se gestó durante el período anterior a Carpizo. Lo común hubiera sido que, como lo hizo Ignacio Morales Lechuga al preguntarle sobre

⁴²⁴ “Por el narcotráfico, crece en AL la infiltración de Instituciones” La Jornada, 3/marzo/1993.

⁴²⁵ “Corrupción y rezagos agobian a la PGR” La Jornada. 3/marzo/1993.

Víctor Hugo Carvente Contreras

su antecesor y Coello Trejo, dijera: “no califico el trabajo de mis antecesores. No acostumbro ver para atrás. Soy un hombre que mira adelante”.⁴²⁶

Respaldando el informe de Carpizo, la entonces bancadas del PRD y del PARM, cuestionaron las gestiones de los Procuradores: Morales Lechuga, Álvarez del Castillo, García Ramírez y Flores Sánchez. Declararon que “incurrieron en negligencia, lentitud e irresponsabilidad”. En general, todas las bancadas de distintos partidos en el Congreso, al unísono, elogiaron la postura del Procurador por admitir la infiltración del crimen organizado, y apoyaron la decisión de depurar y remediar a la PGR.⁴²⁷

Pese a las declaraciones del Procurador y la ejecución de su programa de 27 acciones para remediar esta situación, que había planteado el 14 de enero de 1993; no se mostró algún indicio de crear un área que supliera a la Coordinación antidrogas. Esta situación cambiaría drásticamente a partir del 24 de mayo de 1993, día que fue asesinado el alto prelado de la Iglesia Católica, Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

La versión de la PGR para explicar el asesinato de Posadas Ocampo, ocurrida en el aeropuerto de Guadalajara, fue inmediata. Se argumentó una “equivocación” suscitada entre bandas de narcotraficantes. La teoría subyació así: miembros de la banda de los *Hermanos Arellano Félix* confundieron al jerarca religioso con *Joaquín Guzmán Loera*, traficante afamado de una banda rival, al cual iban a ultimar. “Fue circunstancial y no un atentado directo”, así se postuló la hipótesis. Como era de esperarse, esta hipótesis no satisfizo a muchos. Hasta que fue reforzada por la captura de Guzmán Loera.

La presión ejercida por la jerarquía católica nacional e internacional obligó a que la PGR agilizará sus averiguaciones respecto al asesinato. No pasaron ni quince días, desde el día del asesinato, para que se lograra la captura de Guzmán Loera. La declaración de la PGR basada en la versión de aquél, fue así:

Su relato señala que cuando bajaba de su auto –un Buick- otro vehículo, un Century azul, intentó pasar por el lado derecho. Luego de hacer una señal al chofer de ese auto para que esperara, Martín Moreno Valdés, uno de sus acompañantes le avisó que gente armada estaba bajando de varios vehículos, y momentos después

⁴²⁶ Aguayo Quezada. “Procuraduría y narcóticos” en *La Jornada* 6/ marzo /1993

⁴²⁷ “Apoya la Permanente a Carpizo en su decisión de sanear la PGR”. *La Jornada*. 4/marzo/ 1993

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

comenzaron a disparar sobre ellos. El *Chapo Guzmán* logró escapar en un taxi aprovechando la confusión.⁴²⁸

Presuntamente, Guzmán Loera, cuando se encontraba en el aeropuerto, se dirigía a Puerto Vallarta,⁴²⁹ pero al suscitarse tal “atentado”, huyó y se dirigió a la Ciudad de México, después a San Cristóbal de las Casas y después a Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas. Sin éxito, fue detenido en territorio guatemalteco, por autoridades de aquel país, y entregado a la PGR. Todo gracias a la “colaboración internacional”. Detenido y presentado ante los medios, el 10 de junio de 1993, declaraba que su ocupación era la agricultura, y agregó: “Estoy aquí porque fui objeto de un atentado. Fui detenido hace tres días por el ejército de Guatemala”.⁴³⁰ Paralelamente a estos hechos, la Embajada de México en Guatemala agradeció la cooperación para llevar a cabo la captura de *El Chapo*. Sin embargo, el portavoz de la Guardia de Hacienda de Guatemala, Leonel Díaz, señaló en su informe sobre la detención que ninguna persona con el apellido de Guzmán aparecía. Versión compartida por el subcomisario de la Policía Nacional, Gonzalo Figueroa. Las fuerzas armadas de aquel país también negaron haber participado en su captura.⁴³¹

Gracias a la detención de “El Chapo”, aumentaron las expectativas positivas hacia Carpizo y satisfacía parcialmente la turbación de la Iglesia Católica. El entonces dirigente nacional del PAN, Carlos Castillo Peraza, declaraba: “fortalece mi esperanza de que con Carpizo la guerra contra el narcotráfico va en serio”.⁴³²

Casi inmediatamente, ocho días después del asesinato, el 2 de junio de 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, convocó a redoblar esfuerzos en la lucha antinarcótica, denominó esta acción como “Cruzada Nacional contra el Narcotráfico”. Se concibió necesario realizar reformas constitucionales para poder dotar al Estado de una mayor capacidad de reacción para combatir la impunidad, y para integrar una “unidad capaz de afrontar –con los métodos y tecnologías más modernos- el tráfico de armas, el lavado de dinero y las operaciones de producción, empleo de precursores, industrialización y

⁴²⁸ “Presenta Jorge Carpizo al presunto narcotraficante y cinco detenidos más” La Jornada, 11/junio/1993.

⁴²⁹ “Dicen gatilleros de El Chapo que fueron torturador por policías” La Jornada, 3/junio/1993.

⁴³⁰ “Preso en Almoloya, ratifica que estuvo en Guadalajara el 24 de mayo” La Jornada, 11/junio/1993.

⁴³¹ En su captura fueron presentados, junto con él: Martín Moreno Valdés, Manuel Castro Meza, Baldeemar Escobar Barraza, Antonio Mendoza Cruz y María del Rocío Villar Becerra.

⁴³² “Satisfacen a la iglesia los avances en el caso Posadas: Godínez Flores” La Jornada, 11/junio/1993.

Víctor Hugo Carvente Contreras

transporte de droga.” Además, el Presidente enfatizó en que no se permitiría que una nueva y necesaria estrategia internacional pasara por encima de la soberanía de los países. Y agregaba: “La acción de México no parece tener efecto en los grandes centros de consumo”.⁴³³ En la reunión suscitada en Los Pinos, asistieron los Procuradores de Justicia del país, los líderes de las cámaras de Diputados y Senadores, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la CNDH, y el embajador del Vaticano en México.

Un día después, Diego Fernández de Cevallos, que en ese tiempo era dirigente de la fracción parlamentaria del PAN, consentía la sugerencia del Presidente Salinas por crear un nuevo organismo antidroga, y añadió: “podría pensarse en la autonomía respecto de la PGR del nuevo organismo antinarcoóticos”. Junto con Cevallos, Felipe Calderón Hinojosa, que en ese tiempo fungía como secretario general del PAN, reprochaba la idea de legalizar las drogas: “las sociedades que lo han aceptado se han transformado en alguna medida en sociedades enfermas”. Y añadía: “no tener la menor duda de que la corrupción del narcotráfico ha llegado a posiciones de más alto nivel”.⁴³⁴ El entonces líder nacional del Partido de la Revolución Democrática, Roberto Robles Garnica, afirmaba que el asesinato de Posadas Ocampo medió para que las autoridades crearan una “superdependencia” para combatir el narcotráfico. “(...) obligó a las autoridades a dar pelea a los narcos. Pero esto es sólo una pequeña parte del problema. Es la punta del iceberg”.⁴³⁵

Esta campaña implicaba reformas constitucionales para poder ampliar la capacidad del Estado en el combate a la impunidad, que no subyacían en una legislación específica antinarcootráfico.⁴³⁶

4.5.4 Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico.

El 16 de junio de 1993 se publicó el Decreto que crea el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico (INCD), órgano desconcentrado de la PGR. Se esperaba que entrara en operación el 14 de septiembre de ese año. A la entrada del INCD desapareció la CGADCS, previéndose también la del

⁴³³ “Cruzada nacional contra el narcotráfico” La Jornada, 3/junio/1993.

⁴³⁴ “Contra la liberación de narcóticos, la posición oficial de Acción Nacional: Felipe Calderón”. La Jornada, 4/junio/1993.

⁴³⁵ “Genera intranquilidad la creación del Instituto Nacional contra el narcotráfico: Robles Garnica” El Universal, 18/junio/1993.

⁴³⁶ “Las reformas al marco legal no consideran la pena de muerte” La Jornada, 3/junio/1993.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

CENDRO. Sin embargo, éste último subsistió a la reingeniería, igual que las Direcciones Generales de Intercepción y de Erradicación de cultivos ilícitos. Por otra parte, se redujeron las direcciones de la Policía Judicial Federal y de Servicios Aéreos, trasladándose una parte de sus recursos al nuevo órgano.⁴³⁷ En cuanto a los recursos humanos del naciente INCD, no se incorporarían los mandos y los comandantes de la PJJ que constaron como adscritos a la Coordinación. El Instituto integró nuevo personal egresado del Instituto de Capacitación de la PGR.⁴³⁸

Se determinó que el INCD sería dirigido por un “comisario” que sería nombrado libremente por el presidente de la República, a propuesta del procurador general. Jorge Carrillo Olea, volvería dirigir el organismo antidroga, a menos que resultara nominado por el PRI para la gubernatura de Morelos; así fue, y al poco tiempo, tomó posesión como gobernador. Ante este panorama, entre los probables a liderar el INCD, figuraban Fernando Gutiérrez Barrios y el Gral. Arturo Acosta Chaparro, pero no prosperaron y se nombró a Jorge Tello Peón, estrecho colaborador de Carrillo Olea. En contraste con las anteriores estructuras antinarcóticos, en las que sólo perduraba un sólo titular, el INCD fue dirigido por: Jorge Tello Peón, Jorge Obrador Capellini, Raúl Campos Rábago, René Paz Horta, Francisco Molina Ruíz, Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo, Gral. Tito Valencia (interino) y Mariano Herrán Salvatti. Este último continuaría en la transición de la estructura antinarco, frente a la FEADS.⁴³⁹

El INCD tenía bajo un sólo mando todos los recursos nacionales para el control de drogas, amén de dar mayor eficiencia y racionalización en su aplicación. Conjuntamente, utilizaría “alta tecnología” en la investigación, permitiendo la prevención y persecución de los delitos contra la salud, el tráfico de armas y el lavado de dinero.⁴⁴⁰ Entre los propósitos era que empleara tácticas de inteligencia similares a las de sus homólogos, como la DEA.

La creación del Instituto asentaba no recoger los vicios de la estructura precedente y tener un sistema riguroso de selección de personal que, además, contara con una rigurosa capacitación moral y psicológica, e incentivada monetariamente, para ello se aumentaría el sueldo a los agentes del INCD. Con el fin de generar un sentido de pertenencia y lealtad hacia la institución.⁴⁴¹

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ “Positiva la creación del INCD, coinciden legisladores” El Universal, 18/junio/1993.

⁴³⁹ “Desaparece el INCD y se crea la Fiscalía especial contra el narco” La Jornada, 2/mayo/1997.

⁴⁴⁰ “Desconcentrado de la PGR, el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico” El Universal, 17/junio/1993.

⁴⁴¹ “Mejorará el Instituto contra el Narcotráfico capacitación y sueldos a los agentes: GSI” El Universal 18/junio/1993.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Se rechazaba que fuera una estructura con facultades supremas. El diputado priista, Cuauhtémoc López Sánchez, argumentaba: “Ni es superpolicía, ni es FBI. Es un instrumento complementario de las acciones de la Procuraduría General de la República que apoya los esfuerzos generados a raíz de los últimos acontecimientos ocurridos en el país”.⁴⁴²

Estructura.

Cuando el INCD suplió a la CGADCS, trajo consigo la reducción de la PJF, implicando que una parte de sus recursos materiales y humanos se transfiriera al INCD para dar paso a la creación de la Policía Judicial Antidrogas. Tanto esta Policía, como las Direcciones de Intercepción y Erradicación, y una parte de Servicios Aéreos quedaron adscritas en una sola área, la Coordinación de Operaciones.

Corrigiendo al Manual de Organización de la Procuraduría de 2005,⁴⁴³ el Decreto de creación del INCD no establece como parte integrante del INCD a la CGADCS. Explícitamente, señala en su artículo sexto su conformación: Para el cumplimiento de sus funciones, el Instituto se integra con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- Un comisionado;
- Centro de Planeación para el Control de Drogas;
- Coordinación de Operaciones;
- Coordinación de Apoyo Técnico;
- Coordinación de Administración,
- Delegaciones Regionales.

Por otra parte, el quinto transitorio del Decreto de creación, señala que éste suple al CENDRO como órgano desconcentrado.

Quinto. A partir de que entre en funciones el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, conforme a lo previsto en Segundo Transitorio, queda derogado el Decreto que creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas de 18 de junio de 1992, así como todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

⁴⁴² “Positiva la creación...” op.cit.

⁴⁴³ Manual de Organización de la PGR-2005.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Posteriormente, el 8 de octubre de 1993 se anuncia el Reglamento de la LOPGR, en éste se implanta que la Dirección General de la Policía Judicial Federal dependiente de la extinta CGADCS, se incorpora a la nueva Visitaduría General. El INCD, también contaba con Delegaciones Regionales que ejercían las atribuciones que indicara el Comisionado.⁴⁴⁴ En 1994 el INCD implantó el Centro de Mando de la Coordinación de Operaciones, cuyo propósito era conducir y seguir las acciones operativas de investigación y persecución de los delitos contra la salud y erradicación de plantíos.⁴⁴⁵

El 1º de diciembre de 1994 inició el mandato del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, reprodujo la misma óptica de sus dos antecesores inmediatos, y enfatizó aún más: “es intolerable la impunidad al narcotráfico, ya que ésta es la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de violencia.” Distinguió como Procurador a Antonio Lozano Gracia, quién antes del encargo ocupaba la Secretaría General Adjunta del partido del PAN. Fue el primer Procurador procedente de un partido de oposición. Durante su dirección se crearon las Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”⁴⁴⁶ que atendían a 10, 11 y 11 estados, respectivamente. Se crearon las Unidades Especializadas en delincuencia organizada y contra lavado de dinero: UEDO y UECLD; su creación originó tomar acciones como la intervención telefónica, la infiltración de agentes, el espionaje electrónico, operaciones encubiertas, arraigos domiciliarios y el sistema de protección de testigos. O sea que la UEDO es meramente una invención panista.

Lozano Gracia impulsó el *Programa de Desarrollo Organizacional* que, entre sus objetivos que atañen a esta línea de investigación, intentaba redefinir y fortalecer la estructura del INCD, y establecer un estricto sistema de selección, especialización, control y evaluación del personal, a la vez de proveer equipos y sistemas modernos.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ artículo 36.

⁴⁴⁵ PGR. Informe de labores 1993-1994, p. 38.

⁴⁴⁶ La Zona “A” abarca: Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Sonora y Veracruz. La “B”: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas. La “C”: Baja California, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

⁴⁴⁷ PGR. *Informe de la Labores 1994-1995*, p.20.

Victor Hugo Carvente Contreras

Para dar pie a la reestructuración de la PGR se creó la *Subcomisión de Reestructuración Administrativa* para que evaluara cuáles eran los problemas estructurales, duplicidades de funciones, y en suma, toda problemática que enfrentara la PGR. En este orden programático es como se crearon las Subprocuradurías Regionalizadas. Consistía en un modelo de desconcentración territorial y funcional. Se encargaron de supervisar el desarrollo de las averiguaciones previas y de los procesos penales federales. Cada una de la Subprocuradurías coordinaba ciertas Delegaciones estatales de la institución y contó con:

- Una Dirección General de Control de Procedimientos Penales,
- Una Dirección General Del Ministerio Público Especializado,
- Una Dirección General Adjunta de la Policía Judicial Federal,
- Una Dirección General Adjunta de Servicios Periciales.

Se implementaron cinco estrategias: Atención integral; fortalecimiento de la prevención; modernización de las estructuras del Estado; coordinación nacional; cooperación internacional. Entre otros aspectos destacables se consideró la re-conceptualización del CENDRO como un organismo de planeación en la lucha contra la delincuencia organizada en todas sus fases, para afianzarse como una unidad de inteligencia que recabara y sistematizara toda la información concerniente.⁴⁴⁸

El INCD en calidad de organismo desconcentrado, implantó un cosmos organizacional que reproducía a la PGR. Resultando no del todo idóneo. Por ejemplo, la formación de la PJF “antidrogas”, fue un claro ejemplo que no cubrió la autosuficiencia activa, y echó mano de los agentes de la DGPJF adscrita a la PGR para cometer los operativos antidrogas. Vaya, la división resultó innecesaria. “A pesar de que existe en los papeles la separación de actividades, los operativos que realizan los efectivos adscritos a la DGPJF, por contar con mayor experiencia, son lo que tienen a la fecha mayor efectividad”.⁴⁴⁹ La PJF antidrogas almacenaba un total del 20% del armamento de la PGR. Se consideraba excesiva la aportación de recursos al INCD, pero la trayectoria marcaba un aumento significativo en el presupuesto destinado en el combate al narcotráfico. No hubo decremento, aun cruzando por una crisis económica.

⁴⁴⁸ Ibid., p. 24.

⁴⁴⁹ Serrano Calvo, Herón. *La Procuraduría General de la República y la Reforma Administrativa*, Tesina. FCPyS/UNAM. p.27.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Cuadro X. Comparativo de funciones: Coordinación <i>versus</i> INCD.	
Coordinación	INCD
<p>La Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud es la entidad responsable de coordinar la política nacional de atención al fenómeno del abuso, la producción y tráfico de drogas, en sus manifestaciones educacionales, de atención médico sanitaria y jurídico penal; asimismo, auxilia al Ministerio Público Federal en sus funciones investigatorias y probatorias de los delitos relacionados con la promoción, transportación, tenencia, almacenamiento, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores químicos, maquinaria y elementos, así como el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades.</p> <p>Lo anterior, en estrecha coordinación con aquellas dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de gobiernos extranjeros u organismos internacionales que, dentro de los ámbitos de su competencia, tengan responsabilidades vinculadas con los fenómenos de abuso y tráfico de drogas y sus secuelas</p>	<p>Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General de la República, la política nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, en todas sus manifestaciones, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el combate a las Drogas;</p> <p>Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y a las organizaciones delictivas relacionadas;</p> <p>Desarrollar y operar un sistema (sic) de inteligencia en el campo de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como los sistemas de intercepción aérea marítima y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las dependencias involucradas en el Sistema Integral de Intercepción;</p> <p>Auxiliar al Ministerio Público de la Federación, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones investigatorias y probatorias de los delitos relacionados con la producción, transportación, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores químicos, maquinarias y elementos, así como el tráfico de armas y con el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades;</p> <p>Establecer un sistema que posibilite el intercambio adecuado de información sobre tráfico de drogas, tanto del ámbito nacional como con los países que conforman el Sistema Hemisférico de información o equivalentes;</p> <p>Desarrollar un Sistema Estadístico para el Control de Drogas, que permita conocer con certeza la situación y tendencias del problema tanto a nivel nacional como internacional;</p> <p>Promover y coordinar con las demás autoridades competentes el establecimiento de formas de control y fiscalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico y delitos conexos;</p> <p>Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles del gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en el combate a las drogas.</p> <p>Celebrar bases o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República y del Distrito Federal con relación a estas acciones;</p>

Victor Hugo Carvente Contreras

	Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales,
Coordinación	INCD
Dirección General de Servicios Aéreos	Dirección General de Servicios Aéreos
Proporcionar los servicios de transportación aérea que requiera la Institución; Desarrollar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a los delitos contra la salud; Conducir el adiestramiento técnico aeronáutico; Supervisar el mantenimiento del equipo aéreo y hacer cumplir la aplicación de normas de control de calidad a las aeronaves, instalaciones y equipos de apoyo aéreo; Realizar en cooperación con la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos, los levantamientos aéreos fotográficos y de obras técnicas que permitan el apoyo de los trabajos que realiza la Coordinación General para Atención de los Delitos contra la Salud,	Presentar los servicios de transportación aérea que requiera la Institución; Desarrollar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a los delitos contra la salud; Conducir el adiestramiento técnico aeronáutico. Supervisar el mantenimiento del equipo aéreo y hacer cumplir la aplicación de normas de control de calidad a las aeronaves, instalaciones y equipo de apoyo aéreo, y
Coordinación	INCD
Dirección General de Erradicación	Coordinación de Operaciones
Planear, diseñar y ejecutar los programas de erradicación de cultivos, tomando en cuenta las previsiones que al respecto contengan las legislaciones penal, sanitaria, ambiental y demás normas aplicables en la materia; Participar en la experimentación, desarrollo y, en su caso, aprobar los aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la destrucción de plantíos ilícitos; Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos ilícitos en territorio nacional; Colaborar con el Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos relacionados con plantíos ilícitos y coordinarse con las áreas correspondientes, para los efectos de las investigaciones que sobre esta materia se relacionen;	Planear, diseñar y ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, tomando en cuenta las previsiones que al respecto contengan las legislaciones penal, sanitaria, ambiental y demás normas aplicables en materia. Participar en la experimentación, desarrollo y en su caso, aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la destrucción de plantíos ilícitos;

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Investigar, desarrollar y aplicar nuevos métodos, técnica, procedimientos y equipos para hacer más eficiente las acciones en la erradicación de cultivos ilícitos; Proponer estrategias integrales específicas contra la producción de plantíos ilícitos, de acuerdo con los niveles críticos de siembra y condiciones climatológicas y orográficas de la región. Intercambiar información con el Centro de Planeación para el Control de Drogas, referente a la producción de cultivos ilícitos de estupefacientes en el territorio nacional.	
Dirección General de Intercepción.	Coordinación de Operaciones
Dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a evitar la introducción de estupefacientes y psicotrópicos a territorio nacional; Desarrollar e instrumentar las técnicas especializadas para intercepción terrestre, marítima y aérea de tráfico ilícito de estupefacientes; En coordinación con el Centro de Planeación para el Control de Drogas, instrumentar los sistemas de comunicación y cooperación para el desarrollo de los operativos de intercepción; Instrumentar medidas tendientes al establecimiento y operación de puntos de revisión para el control de tráfico de drogas en las fronteras, aeropuertos internacionales y puertos marítimos del país, en coordinación con las autoridades competentes, así como establecer y operar bases de intercepción para el patrullaje de las fronteras; Dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a proteger las evidencias, datos técnicos e indicios que se recaben durante las acciones de intercepción, evitando su destrucción, para que peritos, expertos y autoridades competentes puedan llevar a cabo sus actuaciones	Dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a evitar la introducción y tráfico de estupefacientes, psicotrópicos en territorio nacional; Desarrollar e instrumentar las técnicas especializadas para la intercepción terrestre, marítima, y aérea del tráfico ilícito de estupefacientes, precursores, armas y recursos financieros. Instrumentar en coordinación con la Coordinación de Apoyo Técnico, los sistemas de comunicación y cooperación para el desarrollo de los operativos de intercepción;

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF:11/03/93; 27/08/1996.

El INCD, a diferencia de la Coordinación, diseñaba estrategias y acciones para la persecución de los delitos conexos al tráfico de drogas, como el tráfico de armas y el lavado de dinero.

Victor Hugo Carvente Contreras

El INCD, tenía la singularidad de incluir algunas de las funciones ya conferidas al Cendro, dentro de las suyas, como el desarrollo de un Sistema Estadístico para el control de Drogas. Además, nuevamente, expandía las atribuciones que ya se habían condensado desde la creación de Dirección General de Planeación; como aludir a la mayor coordinación entre los distintos órdenes gobierno, con otras instancias de seguridad federales y la cooperación internacional en la materia.

La Coordinación de Operaciones absorbió a la Dirección General de Erradicación y a la Dirección General de Intercepción. Las funciones sustantivas de ambos órganos continuaron siendo las mismas, pero las adjetivas ya no se incluyeron. No hubo alguna innovación, ni omisión importante.

4.5.4.1 Caso “Gutiérrez Rebollo”.

El penúltimo Comisionado del INCD fue el Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo, individuo que forjó, probablemente, el caso más paradigmático de colusión entre las Fuerzas Armadas y el crimen organizado. El mito que encubría su exención fue roto.

De principio, el Gral. Gutiérrez Rebollo llega a Jalisco en 1989 como Comandante de la XV Zona Militar, con un vasto historial de combate al narcotráfico. Uno de sus antecedentes más notables fue su participación en la coordinación del Plan CANADOR, en Sinaloa, Durango y Chihuahua. Asimismo, el militar se había destacado por encabezar las operaciones para detener a afamados traficantes de drogas como Héctor Luis Palma Salazar (cuando en una avioneta se estrelló en Nayarit) y funcionarios como Eduardo Salazar Carrillo, ex Subdelegado de la PJF en Zapopan. A partir de hechos como éstos, el Ejército protagonizó una mayor participación en la detención de traficantes de drogas.

Tiempo después, cuando asumió el cargo de Procurador, Jorge Madrazo Cuéllar, el 10 de diciembre de 1996, nombró como titular del órgano antidroga al citado militar, junto a Tito Valencia Ortiz, como Director del CENDRO, y a Guillermo Álvarez Nara en la Dirección de la PJF. El relevo militar se interpretó como la repuesta severa contra el negocio de los narcóticos. El militar con fama de ser “incorruptible” daría legitimidad y certidumbre a la cruzada, tanto por pertenecer a una de las Instituciones más honorables de

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

México, como por ostentar una amplia experiencia en el ramo. El Gobierno de México y el Estados Unidos se dijeron convencidos de la autoridad moral del militar. Con sumo beneplácito, funcionarios del Departamento de Estado estadounidense expresaron su aquiescencia por el nombramiento del Gutiérrez Rebollo al frente del INCID. Barry Mc Caffrey, entonces *zar antidroga* de Estados Unidos, se refirió al militar mexicano como “un hombre con una reputación impecable”.

Paradójicamente, una de las misiones irrestrictas otorgadas al Gral. Rebollo era la detención del traficante de drogas, Amado Carrillo Fuentes. Esto no lo logró, pero sí logró que se descubrieran los nexos que mantenían entre ellos. Según declaraciones del Secretario de la Defensa Nacional durante el Zedillato, Enrique Cervantes Aguirre, su mayor indicio de los nexos corruptos del General se fundaron en cómo éste podía pagar un departamento de sumo lujo, ubicado en calle Sierra Chalchihui, colonia Lomas de Chapultepec, mismo que simplemente excedía al sueldo que percibía el Comisionado militar. Y añadió: “Por tal motivo, el mismo seis de febrero (de 1997) convoqué al General Gutiérrez Rebollo a mi oficina para preguntarle cómo podía ocupar un departamento de tales característica, que por completo excedía de sus posibilidades económicas.” El Secretario explicó que Gutiérrez Rebollo “se mostró preocupado y turbado, dio contestaciones confusas y presentó síntomas de importante alteración física”. Por esto, el Secretario le dijo que se dirigiera al Hospital Central Militar, en donde se dispuso su hospitalización. Posteriormente ahí mismo fue detenido. Ante la sospecha latente, se iniciaron las averiguaciones y se demostró que el departamento que ocupaba en el Distrito Federal fue cedido por Eduardo González Quirarte, apoderado de Amado Carrillo Fuentes, quién fue dueño de ese mismo departamento, pero que abandonó tras un atentado que sufrió en un sofisticado restaurante de la Ciudad de México. Además, sostuvo que González Quirarte entregó al personal de Rebollo cantidades de dinero, y aparatos de comunicación encriptada. Al final de la Conferencia, el Alto Mando del Ejército señaló: “Hoy tenemos presunción fundada de que el citado general y personal bajo su mando directo han sido y son colaboradores de la organización criminal encabezada por Amado Carrillo Fuentes, organización señalada como responsable de múltiples hechos delictuosos”.⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ “Sedena: el general Gutiérrez Rebollo atentó contra la seguridad nacional” La Jornada, 19/ febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/19/sedena.html>

Victor Hugo Carvente Contreras

El 18 de febrero de ese año comenzaron los allanamientos a las casas del militar en las casas de la zona metropolitana de Guadalajara.⁴⁵¹ En ese mismo día, el Alto Mando confirmó que el General Brigadier Gutiérrez Rebollo daba protección a la organización criminal de Juárez, específicamente a Amado Carrillo Fuentes. Así dijo: “engañó a sus superiores, defraudó la confianza en él depositada, atentó contra la seguridad nacional y vulneró el esfuerzo conjunto de las instituciones en contra del narcotráfico”. El Secretario se dijo apenado, y reconoció que él mismo recomendó a Rebollo con el Procurador Madrazo, pero manifestó que su detención fue un acto de congruencia institucional.

Las autoridades castrenses demandaron el derecho de realizar un juicio militar al general Gutiérrez, debido a que “(...) sólo pidió licencia pero nunca perdió el grado de general ni dejó de pertenecer a las fuerzas armadas”. La pena de muerte sería una opción, sin embargo esta práctica se encontraba obsoleta.

4.5.4.2 “La certificación”

El Gobierno de Estados Unidos externó su “desilusión” por la corrupción evidenciada con el arresto del General Rebollo, y declaró su apoyo al gobierno mexicano por tal acción; pero, postergó la presentación de un documento de diagnóstico antinarcóticos que sería presentado el 21 de febrero de ese año. Tal, sería presentado por José Ángel Gurría, Secretario de Relaciones Exteriores, y por Barry Mc Caffrey, *zar antidrogas* de EUA. Se trataba de un documento que realiza el Departamento de Justicia de EUA, que expresa la satisfacción del país del norte en cuanto a cooperación de otros países en materia de lucha antinarcótica.

Mientras tanto, el vocero de la Casa Blanca, Michael Curry, declaró: “es extremadamente desilusionante para el gobierno de Estados Unidos que el gobierno mexicano cuente con evidencias de las corrupción a este nivel tan alto”. Aunado a ello, el frustrado documento antinarcóticos bilateral sería la antesala para anunciar a la semana siguiente, 21 de febrero, la lista de países certificados por cooperar con la campaña de Estados Unidos en la materia. ¿Se certificaría a México? Esa fue la pregunta crucial.

⁴⁵¹ “Catean militares en Guadalajara tres casas del director del INCD” La Jornada, 18/ febrero/ 1997.
<http://www.jornada.unam.mx/1997/02/18/jalisco.html>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Las declaraciones se acentuaron al cabo de un par de días, propiciando escándalo en la cúpula política de aquel país. “Mientras le damos la bienvenida al esfuerzo del gobierno de Ernesto Zedillo para reducir la incidencia de corrupción, este arresto subraya una vez más que la corrupción oficial es un problema extendido en México”.⁴⁵²

El 21 de febrero, Gurría se dirigió a EUA, con motivo de la gira del Presidente Clinton en México. La visita fue el momento ideal “para expresar el malestar y el disgusto del presidente Clinton por estos hechos (caso Rebollo)”. Alegando que su Gobierno entregó información sensible sobre campañas de interdicción en la frontera, estrategias contra los narcotraficantes y datos de inteligencia sobre redes de distribución de cocaína.⁴⁵³ Referente a la certificación, Clinton afirmó su preocupación, por que consideró que las fuerzas armadas serían un correcto contrapeso frente a la corrupción de la policía. Sin embargo varios legisladores cabildearon a favor de que no se certificara a México.

El 22 de febrero de ese mismo año, se anunciaba la recomposición del sistema de inteligencia civil y militar, en respuesta a la muy probable fuga de “información sensible” que diera Rebollo a las organizaciones de tráfico de drogas. En un plazo de 15 días, se acordó la reunión entre funcionarios de la estructura de seguridad del país para reunirse con sus homólogos estadounidenses.⁴⁵⁴ A partir de este hecho se consideró mayor la asistencia de Estados Unidos a México, tanto en formación de personal, como de equipo operativo.⁴⁵⁵

Un día después, el diario estadounidense, *The New York Times*, publicó, según fuentes de inteligencia estadounidenses, la relación de los entonces gobernadores de Sonora, Manlio Fabio Beltrones, y de Morelos, Jorge Carrillo Olea, con Amado Carrillo Fuentes. Las repuestas de los mandatarios locales no se hicieron esperar; mostraron profunda indignación, señalaron de mentiras las declaraciones.⁴⁵⁶ Este hecho tensionó aún más la relación bilateral. Ese mismo día, la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, reiteró

⁴⁵² “Inquietud en el gobierno de EU por la ‘extendida corrupción’ aquí.” La Jornada, 20/febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/20/corrupcion.html>

⁴⁵³ “Disgusto en EU; su cooperación con México, a revisión” La Jornada 21/febrero”1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/21/disgusto.html>

⁴⁵⁴ “Reorganizarán la red nacional de inteligencia” La Jornada 22/febrero/1997.

⁴⁵⁵ “La relación militar binacional, prioritaria para Clinton, dicen en EU” La Jornada 22/febrero/1997,

⁴⁵⁶ “NYT: Beltrones y Carrillo Olea, ligados al narco” La Jornada, 23/febrero/1997.

Víctor Hugo Carvente Contreras

la muy probable descertificación de México, pero advirtió la no suspensión de asistencia antidroga. Colombia, por ejemplo, había sido descertificada, y continuaba la cooperación. En esos términos se comparó.⁴⁵⁷

Ante este panorama, el 25 de febrero de ese año, el Procurador Madrazo presentó un informe de seis cuartillas, anunciando la reestructuración de la PGR, aseverando que era la peor crisis de procuración de justicia que haya pasado México y avizó “un profundo proceso de transformación que dará prioridad a la reestructuración de áreas dedicadas a la persecución de los delitos de narcotráfico, y a los cometidos de la delincuencia organizada”.⁴⁵⁸ En cuanto a la certificación, le pareció: “es una declaración unilateral que no sirve, que no coadyuva al combate al narcotráfico”.⁴⁵⁹

La intención fue que la reestructuración radicara en la profesionalización de los agentes del MPF, los agentes de la PJF y peritos. El desarrollo de un sistema de inteligencia funcional que permitiera obtener las pruebas válidas en procesos penales. Un nuevo sistema de bienes asegurados. Y antes que nada, la instauración de procedimientos rigurosos de reclutamiento.⁴⁶⁰

No obstante, José Ángel Gurría declaraba su descontento total sobre la idea de no certificación a México. Igualmente, las bancadas parlamentarias, al unísono, se postraron en contra de la certificación, por considerarla unilateral, manipuladora, carente de autoridad moral y atentatoria contra la soberanía nacional. En ese entonces, PRD y PAN expresaron su desaprobación al gobierno, el primero criticó el que el PRI había creado escenario oportuno para que injiriera EUA; mientras que el segundo, desaprobó que el partido gobernante hiciera uso del Ejército para el combate al tráfico de drogas.⁴⁶¹

Sin embargo esta situación no hizo eco en EUA. Clinton exponía: “Continuaremos presionando a nuestros socios mexicanos para que tomen acciones firmes que protegerán a toda nuestra gente de la droga”.⁴⁶² El 2 de

⁴⁵⁷ “Ayuda antidrogas, pero sin *certificación*, plantea Albright” La Jornada, 24/febrero/1997.

⁴⁵⁸ “Anuncia Madrazo profunda depuración en la Procuraduría” La Jornada, 26/febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/26/madrazo.html>

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ “Unánime rechazo en la Permanente a la *certificación*” La Jornada. 27/febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/27/rechazo.html>

⁴⁶² “Más presión a México, ofrece Clinton luego de elogiar la valentía de Zedillo” La Jornada. 2/

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

marzo de 1997, la revista TIME informaba que el gobierno mexicano crearía una nueva dirección de combate contra las drogas, cuyos integrantes serían seleccionados y capacitados por la DEA, FBI, y posiblemente la CIA.⁴⁶³

Ante la firme amenaza de la descertificación, el gobierno mexicano suspendería la cooperación, y podría llegarse a la medida de retirar el embajador de Estados Unidos en México. Ernesto Zedillo declaraba que se defendería la soberanía del país con dignidad. Definitivamente se divisaba un deterioro importante de la relación bilateral.

Al cabo de un par de días, el Presidente Clinton, junto con su gabinete en la materia, concluyó que sería un error “descertificar” a México; puesto que agudizaría un ambiente hostil y se fomentarían “nacionalismos” que no resolverían la crisis de seguridad diagnosticada. Consecuentemente, Barry Mc Caffrey, señaló que el gobierno de Estados Unidos “no tiene más remedio que colaborar con México en la lucha contra las drogas, pese a la corrupción que ha llegado a las esferas más altas de las autoridades nacionales.” Pero, dijo que se exigirían resultados concretos. Por su parte, el titular de la DEA dijo no tener una relación de confianza con ninguna institución civil de seguridad de México. La *certificación*, al menos por parte de la Casa Blanca, ya se había otorgado. Faltaba que el Capitolio lo ratificara, lo cual parecía imposible, porque tanto Demócratas como Republicanos, concordaron lo contrario al Presidente.

José Ángel Gurriá desmintió que se haya condicionado la certificación a México: “Que quede muy claro; no hubo ningún condicionamiento ni se ofreció concesión alguna para que México obtuviera la *certificación* del presidente Clinton”. Asimismo, mencionó la necesidad de reformar al INCD, y que a partir del incidente con Gutiérrez Rebollo, era necesario dotar de un sistema de auto-detección de problemáticas.⁴⁶⁴

El 5 de marzo de 1997, sucedió la visita calificada como “inesperada” de funcionarios estadounidenses: Samuel Berger, Consejero de Seguridad Nacional; General Barry Mc Caffrey, Jefe de la Oficina de políticas para el Control de Drogas, y Thomas Mc Larty, Enviado especial para las Américas,

marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/02/certificado.html>

⁴⁶³ “Crearé México otra dirección para combatir el narco: Time” La Jornada, 3/marzo/1997.

⁴⁶⁴ “Gurriá: la *certificación* se logró “sin concesión alguna” La Jornada, 5/marzo/1997.

Victor Hugo Carvente Contreras

arribaron a México para entrevistarse con el presidente Ernesto Zedillo, con el fin de ratificar el “firme compromiso” del Ejecutivo estadounidense de fortalecer las relaciones con México, especialmente en la lucha conjunta contra el narcotráfico, así como abordar el asunto de la “certificación” y el arresto del Gral. Gutiérrez Rebollo.⁴⁶⁵

Madeleine Albright señalaba la necesidad de certificar la efectividad de las instituciones mexicanas para abatir el narcotráfico tras los incidentes sucedidos con el oficial mexicano. Declaraba al respecto: “Consideramos que era más probable contar con la cooperación de México si los *certificábamos (...)* **pero claramente (los mexicanos) están bajo un microscopio de gran aumento**”.⁴⁶⁶ Además, consideraba necesario refrendar que México estuviera cooperando con Estados Unidos. Insistía en que el gabinete de seguridad estaría siguiendo de cerca las capturas de “capos” en México. Reconociendo, en todo momento, la posibilidad de que el Congreso estadounidense “descertifique” a las autoridades mexicanas. Estas declaraciones causaron gran eco en la prensa mexicana, destapando conjeturas fundadas e infundadas de la subordinación de México con Estados Unidos. Algunos actores políticos expresaron su desacuerdo en pos de la soberanía nacional.

Dicha hipótesis se cumplió, y al día siguiente, legisladores republicanos y demócratas aprobaron la resolución de “descertificar” a México. El Comité de Relaciones Internacionales, fue el encargado de promover tal resolución. El representante demócrata, Lee Hamilton, sintetizaba los porqués del fallo en contra:

(...) por no actuar con suficiente fuerza contra los narcotraficantes, excepto cuando es presionado por Estados Unidos, por no extraditar a narcos a Estados Unidos, por no permitir que embarcaciones estadounidenses carguen combustible fácilmente en su territorio y por no autorizar que agentes de la DEA porten armas cuando trabajen del lado mexicano de la frontera.⁴⁶⁷

Asintiendo, el legislador republicano, Benjamin Gilman señaló: “La resolución ante nosotros es simple: se otorga una calificación reprobada a México en la

⁴⁶⁵ “Las pláticas, durante sorpresiva visita de McCaffrey, McLarty y Berger” La Jornada, 6/marzo/ 1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/06/sorpresivavisita.html>

⁴⁶⁶ “México está bajo microscopio, dijo Madeleine Albright” La Jornada, 6/marzo/1997.

⁴⁶⁷ “Descertificar a México, acuerda comité de la Cámara de Representantes” La Jornada, 7/marzo/1997.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

cooperación contra las drogas, en vez de la calificación de aprobación del presidente”. Pero, no se descartó la posibilidad de que se revirara en el fallo, si se cumpliesen algunas prerrogativas expresadas a continuación:

La preocupación del GOM puede ser utilizada para motivar al GOM a acordar un progreso medible en los siguientes rubros: la verificación de funcionarios públicos, la autorización de portar armas para el personal de Estados Unidos; regulaciones de lavado de dinero; extradiciones prioritarias; racionalización de sobrevuelos-reabastecimiento de combustible; y arrestos de figuras mayores de la droga.⁴⁶⁸

En contraparte, Bill Clinton se esforzaba por que se revirara la decisión de los Diputados, y anunció un “intenso esfuerzo” por persuadir al Congreso de su país para certificar a México, sin la necesidad de usar su facultad de veto presidencial.⁴⁶⁹

Mientras tanto, dentro de la PGR se realizaban los movimientos necesarios: el 10 de marzo, se designó como nuevo Director del INCD a Mariano Herrán Salvatti, relevando a Tito Valencia Ortiz como Interino. Salvatti se había desempeñado como Subprocurador “A” de Procedimientos Penales de la PGJDF. La designación causó agrado para el Gobierno de Estados Unidos. El portavoz del Departamento de Estado, Nicholas Burns, dijo: “Creemos que es una designación sumamente significativa que debería ser saludada por los detractores de la política de nuestro presidente”. Pese a que los civiles como los castrenses estaban desacreditados, era necesario que se ocupara la vacante.⁴⁷⁰

El 13 de marzo se llevó a cabo la votación en el Congreso: se desaprobó la certificación presidencial hacia México; aprobada por 251 votos contra 175. Se revirtió la decisión del Presidente Clinton de certificar a su vecino como cooperante en la lucha antinarcóticos. A lo cual, Clinton, inmediatamente refutó: “es la manera equivocada para continuar y profundizar la cooperación sin precedente que estamos recibiendo de México en la guerra contra la droga y la manera equivocada de proteger los intereses del pueblo estadounidense”.

⁴⁶⁸ “Comité de Representantes rechaza la certificación” La Jornada 7/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/07/descertificacion.html>

⁴⁶⁹ “Ofrece el jefe de la Casa Blanca al Congreso participar en el trazo de la estrategia bilateral” La Jornada, 11/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/11/clinton.html>

⁴⁷⁰ “Herrán Salvatti, civil, nuevo director del INCD; beneplácito de EU” La Jornada, 11/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/11/incd.html>

Víctor Hugo Carvente Contreras

No obstante, el Capitolio ofreció a la Casa Blanca la posibilidad de un “pase por motivos de interés nacional vital” que impediría la ejecución de sanciones económicas a México, demarcadas en la Ley de certificación. Y “a favor” de México, resolvió que suspendía la decisión por un lapso de 90 días, dentro de los cuales México debía mostrar un “progreso sustancioso” si buscaba ser *recertificado*, en seis áreas sustanciales:

- Incrementar el número de los agentes de la DEA;
- Autorizar a los agentes antinarcóticos estadounidenses la portación de armas;
- Acciones para eliminar la corrupción en las agencias de seguridad pública mexicanas;
- Compromisos para agilizar extradiciones de narcotraficantes a Estados Unidos;
- Autorización para sobrevuelos y derecho de reabastecimiento para naves y aviones antinarcóticos,
- Avances sobre un acuerdo marítimo para permitir la detención de narcotraficantes en aguas mexicanas.

Pese a la decisión del Capitolio, no se promulgaría la resolución legislativa como Ley, hasta que el Senado de aquel país concordara con este fallo. Debía ser aprobada por las dos Cámaras. El 15 de marzo, en defensa de la certificación, el entonces embajador de Estados Unidos en México, James Jones, adelantó que Clinton ejercería el derecho de veto,⁴⁷¹ puesto que no contaban con los dos tercios de votos totales para echar atrás la facultad presidencial, independientemente de la decisión del Senado.⁴⁷²

Para el 18 de marzo, el Senado Estadounidense ya había desechado la *descertificación*, pero obligó al Presidente Clinton a la presentación de un informe que debía ser entregado antes del 1 de septiembre de ese año sobre los avances específicos. En caso de que el Presidente no aceptara alguna versión de ese manifiesto, presentarían una resolución que propondría la plena *descertificación* de México.⁴⁷³

⁴⁷¹ “El veto de Clinton impedirá la *descertificación*, asegura Jones” La Jornada, 16/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/16/clinton.html>

⁴⁷² “Gana apoyo en el Senado de EU la propuesta de censurar sin *descertificar*” La Jornada, 15/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/15/senadoeu.html>

⁴⁷³ “Acuerdo entre la Casa Blanca y el Senado para mantener la *certificación*” La Jornada, 20/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/20/certificacion.html>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

En contraparte, el Gobierno Mexicano ofreció, por medio del canciller Gurría, al Presidente Bill Clinton la introducción de la figura “extradición temporal” al Tratado de Extradición bilateral, signado en 1978, el cual tipifica la primicia de procesar a los delincuentes en México, en caso de tener cargos. La adición permitiría enjuiciar, sentenciar y cumplir la sentencia de delincuentes tanto en Estados Unidos, antes de cumplir la sentencia en México.⁴⁷⁴ Respecto a la portación de armas de agentes de la DEA, idea originalmente propuesta por el Congreso estadounidense, fue una retunda negativa.

En el marco del foro “La Agenda para las Américas en el Siglo XXI” celebrado en Atlanta, Estados Unidos, el 28 de abril, el Presidente de la Cámara de Diputados de Estados Unidos, “Newt” Gingrich, instó a reconsiderar la *certificación*, como un proceso inadecuado para alentar la cooperación bilateral. Ya que, según el, despierta hostilidades que conllevan a “peleas nacionalistas y exalta legítimos patriotismos”. Por su parte, Barry McCaffrey, que apenas unos días antes, el 16 de abril, había viajado a México para conocer el perfil de Herrán Salvatti,⁴⁷⁵ declaraba la posibilidad de que un organismo internacional, como la OEA, hiciera las certificaciones, a fin de evitar las fricciones de nación a nación. Mientras que, el Presidente de México sostuvo que el esquema de certificación era infructuoso porque el recalcar a los países como “proveedores, transportistas o consumidores”, no evitaba el tráfico de drogas.⁴⁷⁶

El 3 de mayo, Ernesto Zedillo sostuvo rotundamente la negativa de que agentes de la DEA pudiesen portar armas en México, a lo que sólo consideró la posibilidad de otras vías para garantizar su seguridad. A su vez, calificó de “ridícula” la posibilidad de que funcionarios del país contiguo seleccionaran al personal directivo de los órganos de combate al narcotráfico “Imagínense si le digo al presidente Clinton que queremos tener una audiencia para considerar el nombramiento de su ministro de Justicia. Pienso que es ridículo”.⁴⁷⁷

Finalmente, terminó toda la andanza derivada del Caso Gutiérrez Rebollo. Creada en 1981, se celebró la catorceava “Reunión de la Comisión Binacional

⁴⁷⁴ “La *certificación*, a salvo; ofrece México extradición *temporal*” La Jornada, 21/marzo/1997.

⁴⁷⁵ “Recabó McCaffrey informes sobre el titular del INCD y militares presos” La Jornada 17/abril/1997.
<http://www.jornada.unam.mx/1997/04/17/informes.html>

⁴⁷⁶ “Basta de dividir a los países en consumidores, productores o transportistas de droga: Zedillo” La Jornada, 29/abril/1997.

⁴⁷⁷ “Armas a la DEA aquí, fuera de discusión: Zedillo” La Jornada, 4/mayo/1997.

Víctor Hugo Carvente Contreras

México-Estados Unidos”.⁴⁷⁸ Conforme a protocolo diplomático, se reunió Madeleine Albright con José Ángel Gurría. Mismos establecieron el acuerdo para la conformación de la Fiscalía Antidrogas mexicana. La aportación de Estados Unidos se remitiría a la capacitación de los mandos de la nueva Fiscalía, y en el diseño de sistemas de evaluación para los agentes antinarcóticos de México. La Secretaría de Estado ofreció, en el marco de cooperación, seis millones de dólares para cubrir los objetivos de la naciente Fiscalía. Los acuerdos concluidos durante la asamblea, *grosso modo*:

- Aceptación de Estados Unidos para revisar el Tratado de Extradición, con el propósito de incluir una cláusula para la extradición temporal de criminales buscados en ambos territorios.
- Respaldo de la delegación estadounidense a la celebración de una cumbre hemisférica contra el tráfico ilícita de armas y a la cumbre antidroga que realizarán las Naciones Unidas en 1998, a propuesta del Presidente Ernesto Zedillo.
- Celebración de una Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel a finales del mes de julio en la ciudad de Washington, para revisar los avances en la cooperación antidrogas.
- A manera de propuesta y para ofrecer seguridades a los agentes de la DEA acreditados en México, la delegación mexicana propuso el cambio de residencia de los oficiales cuando existan razones fundadas de que estén en peligro.
- Aceptación del gobierno de México para un incremento de 12 agentes de la DEA que operarán en la zona centro de la República Mexicana.

Los acuerdos referentes a la Fiscalía Antidrogas:

- Desarrollará y operará sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes.
- Propondrá políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes.
- Establecerá y operará un sistema estadístico uniforme de control de drogas y se enlazará con otros (sistemas) nacionales e internacionales,

⁴⁷⁸ Aponte, David. “Acuerdos tomados en la 14 reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, según fuentes oficiales mexicanas”. La Jornada, 6/mayo/1997.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia.⁴⁷⁹

Congruentemente, cuando publicado el RLOPGR que creaba la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS), 30 de abril de 1997, se infirió en las atribuciones anteriores. El artículo 11 bis que versa sobre las facultades del titular de la FEADS, preveía: la operación de sistemas de información; la proposición de estrategias y políticas de acción para la lucha contra el narcotráfico; y operación de sistemas estadísticos para el control de drogas.⁴⁸⁰

- “V. Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;
- VI. Proponer políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;
- VIII. Establecer y operar un sistema estadístico uniforme de control de drogas, así como enlazarse con otros nacionales e internacionales, en coordinación con otros nacionales e internacionales, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia.”

Cuadro XI. Comparativo de atribuciones: INCD 1993 versus INCD 1996	
1993	1996
Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General de la República, la política nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, en todas sus manifestaciones, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el combate a las Drogas;	Investigar y perseguir los delitos contra la salud y otros conexos a éstos, de acuerdo con las facultades que señalan los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en relación la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como ejercer la facultad de extracción de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales;

⁴⁷⁹ “Se capacitarán en Estados Unidos mandos de la fiscalía especializada” La Jornada, 7/mayo/1997.
<http://www.jornada.unam.mx/1997/05/07/capacitaran.html>

⁴⁸⁰ “Legal que el FBI capacite a los agentes mexicanos antidrogas” La Jornada, 7/mayo/1997.

Víctor Hugo Carvente Contreras

<p>Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y a las organizaciones delictivas relacionadas;</p> <p>Desarrollar y operar un sistema (sic) de inteligencia en el campo de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como los sistemas de intercepción aérea marítima y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las dependencias involucradas en el Sistema Integral de Intercepción;</p> <p>Auxiliar al Ministerio Público de la Federación, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones investigatorias y probatorias de los delitos relacionados con la producción, transportación, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores químicos, maquinarias y elementos, así como el tráfico de armas y con el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades;</p> <p>Establecer un sistema que posibilite el intercambio adecuado de información sobre tráfico de drogas, tanto del ámbito nacional como con los países que conforman el Sistema Hemisférico de información o equivalentes;</p> <p>Desarrollar un Sistema Estadístico para el Control de Drogas, que permita conocer con certeza la situación y tendencias del problema tanto a nivel nacional como internacional;</p> <p>Promover y coordinar con las demás autoridades competentes el establecimiento de formas de control y fiscalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico y delitos conexos;</p> <p>Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles del gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en el combate a las drogas.</p> <p>Celebrar bases o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República y del Distrito Federal con relación a estas acciones;</p> <p>Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales.</p>	<p>Desarrollar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las instituciones involucradas en el desarrollo de los mismos;</p> <p>Operar y desarrollar un sistema de erradicación de cultivos ilícitos, en coordinación con las dependencias que tengan facultades legales para ello;</p> <p>Apoyar y coordinar los Programas Nacionales, Regionales y Estatales en materia de control de drogas, y de delincuencia organizada, entre las diversas unidades que intervienen en los mismos, así como desarrollar la función de Secretario Técnico en dichos programas;</p> <p>Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico y sus secuelas, en el ámbito nacional e internacional, así como la farmacodependencia;</p> <p>Proponer políticas y estrategias de acción para el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico, apoyado en un banco de datos sobre la materia, tanto en el ámbito nacional e internacional, que servirá para auxiliar el Ministerio Público de la Federación en el desempeño de sus funciones legales;</p> <p>Establecer y operar un sistema estadístico uniforme para el control de drogas, enlazarse a nivel nacional e internacional con el Sistema Hemisférico de información, o cualquier otro análogo, con el fin de lograr el análisis de la situación y tendencias de la delincuencia organizada y del narcotráfico, y</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF: 16/06/1993; 27/08/1996.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El INCD de 1996 incorpora en su gama de atribuciones la expresión “delincuencia organizada”, a la cual también atacaría, pero, con sumo énfasis a su vertiente el tráfico de drogas. Además, entre sus facultades, se le suman las que debiesen ser propias de la Coordinación de Operaciones, que es el desarrollo de los sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria, terrestre y de erradicación de cultivos ilícitos.

4.5.5 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.

El 11 de abril de 1997, en una reunión privada, el Presidente Zedillo acompañado por el Procurador Madrazo Cuéllar, declaraba ante un grupo de doce juristas la inminente desaparición del INCD. Entre sus argumentos: la poca eficacia en el desmantelamiento de los *cárteles*, suma infiltración del crimen organizado, y la corrupción agravada que expuso el caso del Gral. Gutiérrez Rebollo. En suma, desde que inició su operación ya acarreaba una serie de conflictos.

De acuerdo a Sigrid Arzt, especialista en temas de seguridad, en respuesta al escándalo del Gral. Rebollo, el Procurador Madrazo ejecutó tres líneas de acción:

- a) Reestructuración institucional en la PGR. La disolución del INCD y la creación de la FEADS;
- b) Reformas a diversos preceptos constitucionales y códigos penales para tipificar los delitos y flexibilizar las acciones de la autoridad persecutoria contra la delincuencia organizada;
- c) Aumento de la penalidad de ciertos delitos, especialmente aquellos relativos con crimen organizado.⁴⁸¹

Los juristas reunidos decidieron que la mejor vía para la reestructuración del órgano antidroga era la creación de una Fiscalía Especial de Delitos contra la Salud. El Presidente recibió sus propuestas y las tomó a consideración. El grupo de trabajo estuvo conformado por Ignacio Burgoa Orihuela, Sergio García Ramírez, Máximo Carvajal Contreras, Héctor Fix Zamudio, Santiago Corcuera Cabezut, José Ramón Cossío Díaz, Andrés Iglesias Baillet, Pedro Ojeda Paullada, José Ovalle Favela, Miguel Sarre Iguiniz, José Luis Soberanes

⁴⁸¹ Cita sugerida: Arzt, Sigrid, “Democracia, Seguridad y Militares en México” (2011). Open Access Dissertations. Paper-544. http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations/544

Victor Hugo Carvente Contreras

Fernández, Jesús Zamora Pierce. La propuesta de reforma integral de la PGR, ofrecida por los juristas, planteaba:

- La desaparición del INCD y creación de una Fiscalía especial, cuyo titular será designado por el jefe del Ejecutivo.
- La nueva Fiscalía Especial de Delitos Contra la Salud sólo estará conformada por personal ministerial, policial, pericial y administrativo que hubiese aprobado satisfactoriamente los siguientes exámenes: médico toxicológico, psicológico, situación patrimonial, visita domiciliaria y polígrafo.
- Por ningún motivo podrán ingresar a esa fiscalía quienes no hubiesen aprobado alguna de esas evaluaciones.
- El personal ministerial, policial y pericial de la fiscalía contará con programas de capacitación y especialización que permitan un desarrollo altamente eficiente en sus tareas.
- Será fundamental que se incrementen de manera sustancial los salarios, las percepciones y los estudios para el personal que forme parte de ella, como una forma de proporcionar (al personal) los elementos necesarios que impidan caer en actos de corrupción.
- La fiscalía especial propuesta contará además con el equipo técnico y los recursos financieros indispensables para realizar satisfactoriamente su tarea.⁴⁸²

El 30 de abril de 1997 se publica el “Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”. Se liquida el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y se crean la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), en correspondencia a lo estipulado por la Ley Federal contra Delincuencia Organizada. Contemplaba los apoyos que ofrecería el gobierno de Estados Unidos para el combate al narcotráfico. Se preveía, de igual modo, la facultad del procurador para celebrar acuerdos que refieran a la capacitación de los mandos de la Fiscalía, por parte de autoridades estadounidenses.

El titular de la Fiscalía, para ocupar su cargo, y en afán de demostrar su rectitud, se sometió a la serie de exámenes que determinaba el Centro de Control de Confianza. Debido al caso del Gral. Rebollo, el Procurador Madrazo Cuéllar

⁴⁸² “Sustituir al INCD con una fiscalía especial, plantean juristas a Zedillo” La Jornada, 12/abril/1997.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

enfaticó que los militares que se integraran a la FEADS, debían solicitar licencia o una comisión para separarse del fuero militar, al tiempo de aprobar los diversos exámenes de confianza que acreditaran su posible estancia. Y, en todo caso, deberían estar sujetos a las leyes y mandos civiles.⁴⁸³ Lo anterior, en oposición al caso del Secretario de Seguridad Pública del DF, Tomás Salgado Cordero. Ninguno de los anteriores solicitó licencia, por consiguiente, seguían en “servicio activo” mientras ocupaban puestos de civiles.⁴⁸⁴

El *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia* estableció como uno de sus objetivos la reestructuración orgánica y funcional de la PGR. Las reformas concernientes fueron publicadas el 10 de mayo de 1996, previendo un sistema de desconcentración territorial y funcional.

En virtud hechos de corrupción que fueron detectados en el órgano encargado de la persecución de los denominados delitos contra la salud, fue preciso replantear los esfuerzos y recursos dedicados a este rubro y constituir un órgano técnico que orientase sus actividades a investigar y perseguir estos delitos.⁴⁸⁵

Seguidamente, el 7 de noviembre de 1996 se publicó la LFCDO, la cual dispuso la creación de una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos que fuesen cometidos por la delincuencia organizada. En cumplimiento de lo anterior, el 30 de abril de 1997 se adicionó al RLOPGR el capítulo Sexto Bis, que programó la creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO). Esta instancia, aunque su objetivo era combatir la delincuencia organizada en sus diversas facetas, sólo se centró en dismantelar las organización delictivas dedicadas al narcotráfico, y en menor medida a las de secuestro.

La FEADS y la UEDO abordaban al mismo fenómeno: la primera específicamente el delito del narcotráfico; la segunda, a diversos incluidos en la gama de Delincuencia Organizada. Pero se sabe que uno se inserta en el otro. Uno es la especie y otro es el género. Por consiguiente, lo idóneo es que la FEADS fuera un órgano dentro de la UEDO. Sin embargo, la Fiscalía suponía una estructura especializada para el delito de mayor “peso” en el momento. Eran dos estructuras, una veterana y otra inaugural. Al paso del tiempo, la última absorbería la carga de trabajo.

⁴⁸³ “Crean Fiscalía especializada para los delitos contra la salud” La Jornada, 2/mayo/1997.

⁴⁸⁴ “Varios Generales han ocupado cargos civiles sin licencia del Ejército” La Jornada, 2/mayo/1997.

⁴⁸⁵ Madrazo, Cuéllar Jorge. “Cuatro años en la Procuraduría”. México: Procuraduría General de la República, 1997, p. 35.

Victor Hugo Carvente Contreras

Estructura

- Coordinación Ejecutiva
Dirección General de Desarrollo y Procedimientos Jurídicos
- Coordinación de Investigaciones
Dirección General del Ministerio Público Federal Especializado
- Coordinación de Operaciones
Dirección General de Intercepción
Director de Intercepción Terrestre
Director de Intercepción Marítima
Director de Operaciones Aéreas
Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos
- Dirección General Administrativa⁴⁸⁶

El 1 de enero de 1998 entró en vigor el RLOPGR, y consigo la reestructuración de la institución basada en los siguientes ejes: desaparecer las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, y convertirlas en Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”; la creación del Centro de Control de Confianza, para aplicar cinco exámenes (médico-toxicológico, psicológico, situación socioeconómica, verificación de situación patrimonial y polígrafo) a todo el personal que laboraba en las áreas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico, aunado a la separación de la institución a los elementos que no aprobaran los exámenes antidoping, y conferirle a la UEDO estructura orgánica y funcional.⁴⁸⁷

De acuerdo al Procurador, la creación de la Fiscalía se debió a la orden presidencial de “reorganizar, depurar y sanear” a las instancias dedicadas al combate del narcotráfico. Mientras que el titular de la Fiscalía, Herrán Salvatti, manifestaba que uno de los objetivos era “recuperar la confianza perdida y lastimada por la corrupción, la impunidad y por el actuar irresponsable de algunos malos servidores públicos, a lo largo de muchos años”.⁴⁸⁸ Los dos coincidían en el proceso de ruptura de valores que atravesaba la institución. Y para contrarrestar ello, se optó por entregar mayores alicientes “económicos” a los que conformaran el órgano antinarcótico: “(...) habrá un

⁴⁸⁶ Arzt, Sigrid. La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana. Fundación Rafael Preciado, p.30. <http://escholarship.org/uc/item/04f712d0#page-1>

⁴⁸⁷ PGR. Boletín No. 393/97. Comunicación Social.

⁴⁸⁸ “Mariano Herrán nuevo zar antidrogas” CBS Telenoticias. <http://www.youtube.com/watch?v=9pNP7QU-fhs&feature=related>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

incremento sustancial en sus salarios, percepciones y estímulos y se contará con programas permanentes de capacitación y especialización, así como el equipo y los recursos técnicos indispensables”. Justo el mismo esquema de incentivos empleado en el INCD. Hay un reciclaje del discurso que no falla por su objetivo, sino por su cumplimiento.

De igual forma el 1º de enero de 1998, se creó la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD). Los asuntos referentes al *lavado de dinero*, antes de la creación de la Unidad se le conferían a la FEADS y a la UEDO; sólo que, el combate al lavado de dinero era, por sí mismo, un delito sumamente complejo, por ello se necesitó crear una estructura especializada con órganos técnicos siguientes:

- Coordinación de Integración y Seguimiento. Desempeñó las funciones propias del MPF respecto a *lavado de dinero*.
- Coordinación de Análisis y Dictámenes Especializados. Efectuó estudios fiscales y financieros, a fin de determinar el modo de operación de los delincuentes.

Para pertenecer a la UECLD fue necesario que los candidatos también realizaran las evaluaciones previas a los que se sujetaban los elementos de la FEADS.⁴⁸⁹ La UECLD mantenía una estrecha cooperación con ésta última y con la UEDO, dado que los asuntos de lavado de dinero que estas dos instancias conocieran, serían remitidos a la primera. Trabajaba coordinadamente con la Procuraduría Fiscal de la Federación, que era dependiente de la SHCP, y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.⁴⁹⁰ Su objetivo fue “unificar información respecto a delitos financieros, fiscales, de comercio exterior y de lavado de dinero.”⁴⁹¹

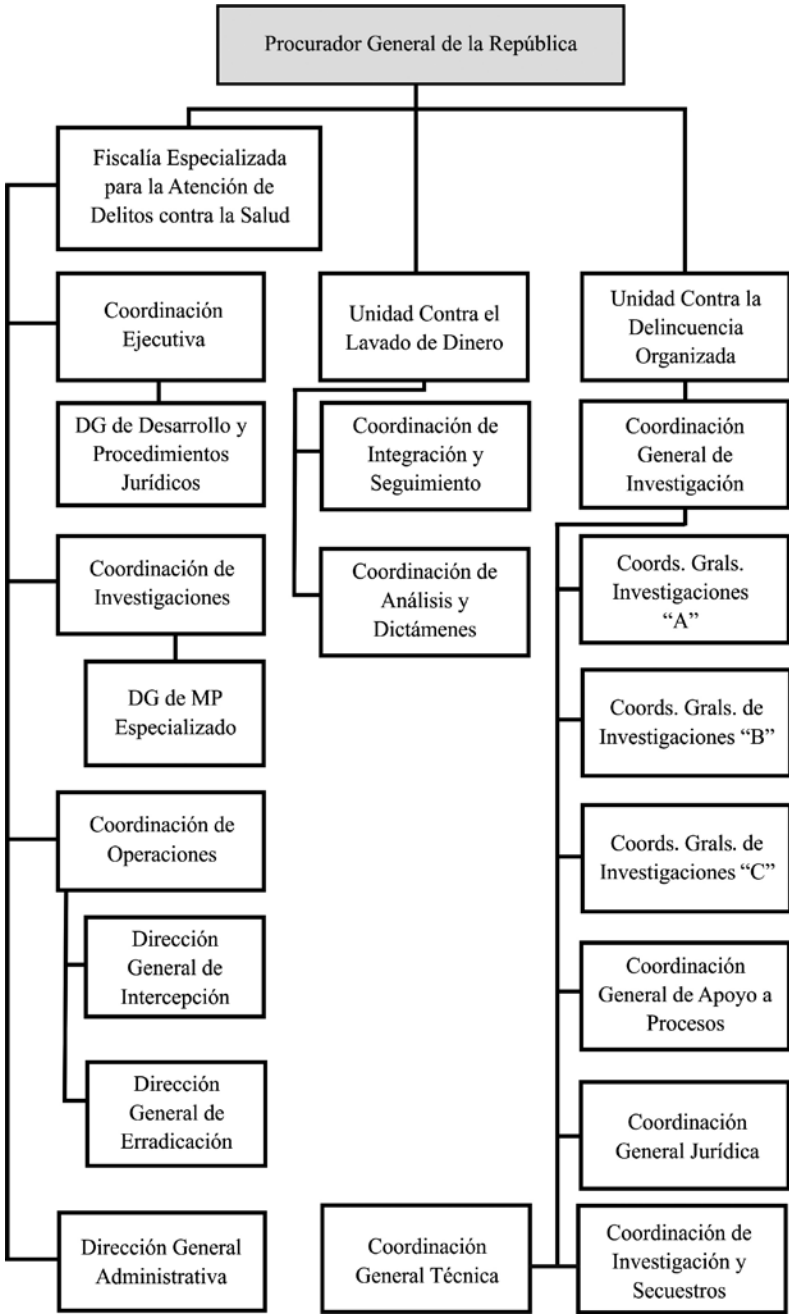
⁴⁸⁹ Madrazo Cuéllar., op.cit. p. 97

⁴⁹⁰ El 6 de mayo de 1996, los presidentes de México y Estados Unidos, Bill Clinton y Ernesto Zedillo, respectivamente, firmaron un convenio en materia de tráfico de drogas, trasiego de armas y lavado de dinero.

⁴⁹¹ PGR. Informe de labores 1998-1999. p. 64.

Victor Hugo Carvente Contreras

Organigrama de la FEADS, UEDO, UECLD.



*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

4.5.5.1 Transición de partido: el arribo del Partido Acción Nacional.

Antes de continuar en la descripción del contexto en que desapareció la FEADS, es preciso hacer un paréntesis de un evento trascendental en la historia política del país: el primer arribo de un candidato de la oposición, a la presidencia de la República, Vicente Fox Quesada, propio del Partido Acción Nacional, 2000-2006. La alternancia del partido supuso cambios estratégicos en diversas áreas de la administración pública, pero de incumbencia a este estudio, fue la intención de modificar el esquema de combate al narcotráfico, y su ubicación definitiva en el ámbito de la seguridad pública.

Recién electo presidente, pero no llegado a la administración pública, Vicente Fox declaraba que la PGR sería denominada “Fiscalía General de la Nación”. Ésta era una de las propuestas orientadas al área de justicia que se encargarían de consolidar su equipo de transición, el cual era liderado por el entonces senador, Francisco Molina Ruíz, quien también fuera titular del INCD. Molina expresaba que para el abatimiento del narcotráfico sólo serían utilizadas las fuerzas de seguridad pública, descartando, decisivamente, el uso del Ejército en estas tareas.⁴⁹² El planteamiento tenía sustento en la reciente creación de la Secretaría de Seguridad Pública. La instancia coadyuvante del MPF desplazaría paulatinamente a las fuerzas armadas.

(...) -La función de las FF.AA.- será apoyar el combate al narcotráfico, más no para encabezarlo; y lo que vemos con el paso del tiempo de los años es todo lo contrario, que el Ejército ha quedado a la cabeza de esta lucha, desplazando instancias como la Policía Judicial Federal (...) con el narcotráfico no estamos ante un asunto de seguridad nacional porque, lejos de pretender los narcotraficantes desestabilizar al Estado Mexicano, lo que han venido pretendiendo es incorporarse dentro de las filas de la corrupción para usarla como un arma suficiente y eficiente que mantenga este sistema, que está fuera del estado de derecho (sic). Su intención ha sido la de preservar un negocio que al final de cuentas no es sino eso, un negocio para los narcos (...) la política anticrimen del actual régimen ha sido errática, de corte reactivo, caracterizada por la represión como método de trabajo, y por actos de prevención en los que siempre se ha terminado por emplear a las fuerzas armadas para cumplir las tareas que antes le correspondían a la PGR.

Sin embargo, la propuesta anterior no se consumó. Todo lo contrario, la PGR no cambió de nomenclatura y albergó a militares en altas funciones. El 7 de

⁴⁹² Medellín, Jorge Alejandro. “El narco es sólo un problema policiaco” El Universal, 25/julio/2000. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=2394&tabla=primera

Víctor Hugo Carvente Contreras

agosto de 2000 el citado zar antidroga, Barry McCaffrey, arribó a México, en el marco del *Grupo de Contacto de Alto Nivel* (GCAN), y señaló que sería inapropiado sugerir al gobierno de México el uso del Ejército en tareas de combate al narcotráfico, argumentando que cada nación debía organizar sus propias instituciones.⁴⁹³ Paradigmática reunión. El Dr. Astorga considera que dicha junta fue el hecho que modificó la estrategia civil como única vía de combate al narcotráfico, para dar pauta a mayor presencia militar. Más tarde, retractándose el grupo de transición de Fox señaló que los militares no serían excluidos. Y afianzando esta idea, se nombró como titular de la institución al Gral. Rafael Macedo de la Concha, ex Procurador de Justicia Militar. Abrió el espacio para que diversos militares ocuparan cargos civiles en la instancia, entre los más destacados: el Gral. Carlos Fernando Luque Luna como titular del CENDRO y el General Carlos Demetrio Gaytán Ochoa en la Coordinación de Operaciones de la FEADS.⁴⁹⁴ El nuevo Procurador negaba la “militarización” de la PGR, únicamente alegaba que se apoyaría en colaboradores militares.⁴⁹⁵

Aunado a lo anterior, varios de los cargos estratégicos eran ocupados por tales. Citando a algunos: al frente de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, el Cor. Alejandro Flores Ramos; en la D.G. de Capacitación, el Gral. De División retirado, Alfonso Mancera Segura; en la D.G. de Intercepción, el Tte. Corl. de Infantería, Alex Melgarejo Torres; en la D.G. de Erradicación de Cultivos; al Tte. Crol., Arnoldo Ríos Salas; en la D.G. de Informática y Telecomunicaciones, el Tte. Corl. Carlos Bibiano Villa Castillo; en la D.G. de Servicios Aéreos, el Gral. de División Víctor Manuel Noble Contreras, y; en el área de Operaciones, el Gral. Rubén Rivas Peña.⁴⁹⁶

Avizorando la reestructuración. En la ceremonia de toma de posesión del Gral. Macedo de la Concha al cargo de Procurador, profirió la inminente reestructuración de la PGR, aludió claramente a la supresión de la FEADS, junto con la UEDO y la UECLD:

⁴⁹³ “McCaffrey apoya el pedido del presidente electo” La Jornada, 8/agosto/2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/08/08/003n2gen.html>

⁴⁹⁴ Astorga, Luis. “La seguridad dependiente” *Bien Común y Gobierno*, 1/mayo/2001. <http://www.drogasmexico.org/ndm/nota.php?aid=50>

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ Además: en el área de Inspección Interna, se encontraba el Corl. Felix Peralta Juárez; En la Coordinación General y Desarrollo, el Corl. Eduardo Gómez García; José Carlos Beltrán Benítez, Secretario Particular, y Jorge Serrano Gutiérrez como Coordinador de Asesores del Procurador General. Véase: Monge, Raúl. “La militarización de la PGR” en Revista Proceso, 16/junio/2003.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Revisaremos la estructura de la Institución, para fin de adelgazar el aparato administrativo e incrementar el funcionamiento y operación en contra de la delincuencia, especialmente suprimiremos aquellas dependencias y organismos, que ya hayan cumplir con su función, dupliquen funciones o resulten ineficientes, para fortalecer los que así lo requieran.⁴⁹⁷

A principios de agosto de 2001, el entonces titular de la FEADS, Mario Bermúdez, mencionaba la intención de que se fusionaran las tres instancias dispersas en una sola:

Esta cuestión se está ponderando por parte del procurador Rafael Macedo de la Concha, ya que se discutió en la Primera Reunión Nacional Sobre Delincuencia Organizada considerar una restructuración en la misma PGR, para que en un sólo ente se conjunten todas las unidades que hoy, aun coordinadamente, están dispersas y que están dedicadas a atacar el mismo fenómeno. (...) Está considerándose no sólo FEADS y UEDO, sino también la UELD, en una estructura homogénea mayor, que pueda dar un ataque integral y que básicamente el que todas las unidades internas que conformen esta estructura tengan acceso a los mecanismos legales que franquea la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.⁴⁹⁸

Recién entrado el gobierno de Fox, el 1 de noviembre de 2001,⁴⁹⁹ se notificó la desaparición de la Policía Judicial Federal, para dar paso a la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI). La Agencia nace con la supresión de la Dirección General de Planeación y Operación, y las Direcciones Generales Adjuntas Regionales de la de la Policía Judicial Federal agregadas a las Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”. La inaugural AFI se conformó por las Direcciones Generales de: Planeación Policial, Investigación Policial, Investigación Policial, Análisis Táctico, Despliegue Regional Policial, Operaciones Especiales, y Oficina Central Nacional Interpol México. Aunado a estas, se requirió agregar Direcciones Generales Adjuntas que brindaran el soporte jurídico y administrativo. El porqué de la Agencia radicó en la intención del gobierno de Vicente Fox por crear una policía que retomara las tareas de investigación, en contraste al carácter reactivo que caracterizó a la Policía Judicial Federal.

⁴⁹⁷ Palabras del Procurador General de la República, Marcial Rafael Macedo de la Concha, durante la ceremonia en que el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, dio posesión del cargo. Auditorio México. 7/diciembre/2000. <http://www.pgr.gob.mx/prensa/plantilla.asp?tRcd=3&sYear=00#>

⁴⁹⁸ “Desconoce la FEADS monitoreo a plantíos” El Universal, 9/agosto/2001. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_not=7508&tabla=primera

⁴⁹⁹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. DOF: 1/noviembre/2001.

4.5.5.2 Centro Nacional de Planeación e Inteligencia.

El ahora Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia –CENAPI- se creó en el marco de la “Declaración sobre Delincuencia Organizada”, el 2 de agosto de 2001, firmada por los procuradores de todos los estados de la República, reconociendo que “la delincuencia organizada ha adoptado formas de organización cada vez más complejas y sofisticadas, que no distingue fronteras ni jurisdicciones...”. Ante esta aseveración, fue idónea la manifestación del otrora fiscal antidrogas Mario Molina, el cual dijo que el CENDRO ampliaría sus facultades y se haría cargo del banco de datos de secuestros y lavado de dinero, a nivel nacional.⁵⁰⁰ Alojarse mayor información sobre delitos propios de la delincuencia organizada fue el distintivo que dio paso a la creación del evolucionado Centro de Inteligencia de la PGR, que a diferencia del CENDRO ya no estaría adscrito a la Fiscalía antidrogas; dando cuentas sólo al Procurador. Contaría con un presupuesto propio, sin depender de alguna estructura.⁵⁰¹

Ampliaría su catálogo de información a secuestros, terrorismo, falsificación de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tráfico de órganos, tráfico de personas y tráfico de armas. El objetivo primordial del CENAPI era nutrir a las áreas: UEDO, FEADS, UECLD, y la Agencia Federal Antisecuestros (que no logró consolidarse).⁵⁰² Por si fuese poco, seguiría recibiendo información de distintas áreas de inteligencia de diversas Dependencias, fundamentalmente militares.⁵⁰³

⁵⁰⁰ “Ampliarán facultades del CENDRO” El Universal. 3/agosto/2001. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=61347&tabla=nacion

⁵⁰¹ El CENAPI contiene actualmente diversos sistemas de información e inteligencia, como son el Sistema Integral de Información contra la Delincuencia Organizada (SIICDO) y el Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia (SEUNAD), el cual reemplazó a la matriz de información referente a drogas, Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD), que operó hasta abril de 2006

⁵⁰² La AFA se pretendió crear a partir de la desaparición de la Unidad de élite antisecuestros “Grupo Yaqui”, integrada por 69 elementos, entrenada por la Policía Nacional de Francia y por el FBI en 1998. Sin embargo, la propuesta de creación de la AFA, no prosperó porque la AFI se haría cargo de este delito. Para dar respuesta a la demanda de una estrategia antisecuestros, se elaboró el Plan Nacional Antisecuestros, y se creó el Grupo de Planeación y Análisis estratégico, orientado a combatir este delito. Vid. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=78870&tabla=nacion

⁵⁰³ “Atacará el Cenapi nueve áreas estratégicas” El Universal, 13/octubre/2002. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=68407&tabla=nacion

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

4.5.5.3 Eliminación de la Fiscalía: proyecto de gobierno.

Al inicio de la administración del Procurador Macedo de la Concha, la FEADS fue relegada en el manejo de “información sensible”, ocupando su lugar la UEDO, misma que asumió la responsabilidad directa en el combate al narcotráfico. Entre las metas planteadas por el Procurador, era sacar adelante una nueva Ley Orgánica de la PGR con su Reglamento correspondiente. Seguida de una campaña de depuración de personal, a fin de erradicar los vestigios de la anterior administración. Dos ejes cruciales para la eliminación de la FEADS.

El 10 de enero de 2003 se realizó un operativo en las instalaciones de la FEADS en Tijuana, Baja California. Alrededor de 100 soldados del 28 batallón de infantería del Ejército, comandados por el Gral. Víctor Manuel de la Peña, confiscaron 4.8 toneladas de marihuana que no había sido reportada al Ministerio Público.⁵⁰⁴ A la postre de este suceso, se iniciaron indagatorias para revelar las relaciones de complicidad entre la Fiscalía Antidrogas y narcotraficantes. De los 160 agentes de la Fiscalía que operaban a lo largo del territorio nacional, 24 fueron sujetos de investigación.

Solicitando la intervención del Ejército, instancia a la que depositaba su total confianza; Macedo de la Concha ya tenía indicios de actos de corrupción. La misión, en sus propias palabras, estaba destinada para “limpiar el muladar” que existía en la FEADS.

Había muchas cosas, lo que ocurrió en Tijuana es algo que sabíamos que estaba pasando con cierta gente y que por eso precisamente se realizó esta acción conjunta con el Ejército, que yo solicité, porque ha habido quienes han querido enfrentar a las instituciones y no hay nada de eso; lejos de eso, hay coordinación, confianza absoluta.⁵⁰⁵

Paralelamente, el mismo día que se suscitó el operativo de Tijuana, el titular de la PGR anunciaba que a lo sumo de dos meses se publicaría el nuevo reglamento de la institución, y en un plazo de seis, se pudiera reestructurarla. En la nueva estructura se planteaba la creación de las Subprocuradurías:

⁵⁰⁴ “Ordenan detener a 30 mandos de PGR” El Universal, 17/abril/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=14339&tabla=primera

⁵⁰⁵ “Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo” La Jornada, 18/enero/2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=index.html>

Víctor Hugo Carvente Contreras

Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparos, Derechos Humanos y Servicio a la Comunidad. A su vez, se especulaba que la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales se transformaría en Subprocuraduría. La FEADS, en cambio, tendría el rango de Unidad, dependiente de la Subprocuraduría relativa a Delincuencia organizada; en conjunción con las unidades de: terrorismo y tráfico de armas, falsificación de moneda, lavado de dinero, secuestros, tráfico de menores y robo de vehículos.⁵⁰⁶

El caso de Tijuana se considera como la estocada para la desaparición de la FEADS. El hecho no determinó un grado de corrupción insostenible, sino la etapa de un proceso ya planeado de eliminación orquestado por el entonces procurador. De antemano, se desechara que el suceso fuera comparable al ocurrido con el Gral. Gutiérrez Rebollo. Ratificando esto, el Gral. Macedo de la Concha inmediatamente hizo la distinción:

Bajo ninguna circunstancia es similar a lo ocurrido en 1997 (refiriéndose al caso de Gutiérrez). Lo que sí vamos a hacer es una depuración completa de la institución, y vamos área por área. La nueva subprocuraduría debe nacer sana, no vamos a sumarle situaciones que ya sabemos que no nos han dado resultado y que lejos de eso se han caracterizado por la corrupción debido al tipo de gente que está allí metida.⁵⁰⁷

Durante la gestión del presidente Fox, no se daría un caso de corrupción de alto nivel, similar al de 1997. “Aquí no podemos titubear, vamos a asumir con responsabilidad, con convicción estas acciones de depuración en busca de recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad, y en esto no vamos a escatimar esfuerzos, ni recurso alguno”, señalaba el entonces Procurador.⁵⁰⁸

Después de los hechos de la Delegación en Tijuana, el titular de la PGR giró instrucciones para controlar directamente los operativos antinarcoóticos hasta que se concretara la desaparición de la FEADS. El órgano se relegaría a la

⁵⁰⁶ “En dos meses, el nuevo reglamento de la PGR” El Universal, 12/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92381&tabla=nacion

⁵⁰⁷ “Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo” La Jornada, 18/enero/2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=index.html>

⁵⁰⁸ “Es irreversible el cambio en la PGR: Macedo” El Universal. 2/febrero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=93018&tabla=nacion

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

atención del narcomenudeo.⁵⁰⁹ Consecuentemente, todo operativo derivado de las investigaciones del órgano tendría que ser reportado a la oficina del procurador.

Antes de la reestructuración que preveía la creación de la “super-subprocuraduría” en delincuencia organizada, el Procurador Macedo de la Concha reiteraba la estricta misión de la PGR. Precisamente la línea que denota su conversión hacia un órgano jurídico-administrativo, o su desmantelamiento en áreas operativas.

(...) las tareas preventivas deben quedar en manos de quienes deben realizarlas, la PGR no está para establecer retenes, no para erradicar cultivos, no para andar interceptando droga (...) La PGR es un órgano de investigación y las tareas de prevención corresponden a otras áreas; rescatemos esta sustantividad institucional.⁵¹⁰

La nueva supra-estructura remplazaría a la FEADS, a la UEDO y a la UECLD.⁵¹¹ Los actos de corrupción originados en Tijuana, fue considerado como el detonante para urgir la reestructuración administrativa.⁵¹² Posteriormente, el 16 de enero, el Ejército tomó control de las cuatro agencias y de las 16 bases de intercepción terrestre de la FEADS.

El hecho suscitado en Tijuana, aunque es comparable con el caso de Gutiérrez Rebollo en el aspecto de la corrupción, ésta varía considerablemente por la diferencia de jerarquías, y por el desacuerdo acerca del carácter incorruptible de las FF.AA. Hasta cierto punto, la corrupción en el personal civil era algo previsible, de la que ya se conocía su operar deshonesto. Se ideó un plan para disminuir y suprimir a la Fiscalía:

(...) Sin embargo, hay algo que nadie ha dicho, y es que yo disminuí la FEADS a su mínima expresión. Se debe recordar cuánta gente había antes, más de mil, y ahora sólo 200. La fui disminuyendo prácticamente hasta su extinción, pero

⁵⁰⁹ “Revisarán operativos que ejecutó la FEADS” El Universal. 20/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92612&tabla=nacion

⁵¹⁰ “Define Macedo plan de trabajo de PGR” El Universal. 22/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92673&tabla=nacion

⁵¹¹ “Corrupción acabó a la fiscalía antidrogas” El Universal. 13/agosto/2008. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161651.html>

⁵¹² “Agentes de la FEADS, acusados de exigir dinero y ocultar marihuana” La Jornada, 13/enero/2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/13/058n1soc.php?origen=index.html>

Víctor Hugo Carvente Contreras

porque nunca confié en ellos y, prácticamente, el trabajo fuerte lo venía realizando la UEDO. Entonces, dejamos el aspecto de intercepción terrestre, y es el área que ahora estamos depurando, pero también se debe reconocer que tenemos intercepción aérea y los pilotos se la han jugado.⁵¹³

La corrupción evidenciada por el caso Gutiérrez Rebollo fue la determinante para desaparecer al INCD y para crear la FEADS. En cambio, la desaparición de la FEADS responde a un proceso planeado de reestructuración, inspirado por la difidencia del procurador a la instancia. Los principales indicios de este proceso de desaparición son:

- La disminución gradual del personal que operaba en la FEADS;
- El desplazamiento de tareas a la UEDO;
- La atención de la FEADS a casos de narcomenudeo.

Ahora, la justificación administrativa de su eliminación fue la duplicidad de funciones que ligaban la FEADS, UEDO y UECLD.

Todo esto va a requerir una depuración general. El que se vayan a sumar la FEADS y la UEDO en la subprocuraduría no implica que las vamos a juntar nada más así; esto va a requerir un proceso de depuración, de evaluación, de capacitación, de profesionalización de la gente que vaya a estar allí. Los buenos se van a quedar, por supuesto.⁵¹⁴

Por su parte, su último titular, Mario Estuardo Bermúdez Molina, al cual se le había adjudicado su renuncia por los hechos de Tijuana,⁵¹⁵ reconoció que su llegada como titular era para preparar el fin de la Fiscalía “fue temporal y con la misión de preparar su agonía, porque ese era el destino de esta instancia” y anunciaba su renuncia antes del 13 de abril de 2003, para reintegrarse al Tribunal Electoral del Distrito Federal, al cual había pedido licencia para prestar su servicio en la PGR. En lo concerniente a los hechos de Tijuana, señalaba que:

Ninguna de las dos instancias halló irregularidades en la FEADS, salvo por lo ocurrido en Tijuana con siete personas, de un universo de 2 mil que integran la fiscalía (...) me pareció injusto que se atacara al final a toda la institución, ya

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ “Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo” op.cit.

⁵¹⁵ “Renuncia Titular de la FEADS” El Universal, 29/marzo/2003.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

que por un pequeño grupo todos han sido señalados y su honorabilidad quedó en duda.⁵¹⁶

Abriendo el camino para la injerencia del Ejército, José Luis Santiago Vasconcelos, titular de la UEDO, reconocía la supremacía de los militares frente a la instancia civil, al referir que la SDN incautaba más droga y erradicaba más plantíos, calificando de “natural” su eficacia. “(...) ni siquiera toda la procuraduría, con todo el personal con el que cuenta, incluyendo a los funcionarios como yo podríamos igualar el gran esfuerzo que realiza el ejército en materia de recursos humanos”.⁵¹⁷

Finalmente, la administración de Herrán Salvatti terminó junto con el Zedillato. No hubo algún “escándalo” que encubriera su salida. Apelaba por la continuidad de la estrategia antinarco:

Los programas enmarcados en el programa nacional para el control de drogas tiene que seguir teniendo mecánica para ponerlos en marcha y ejecución. Yo espero que la nueva administración va a seguir adoptando la misma estrategia de lucha, va a vigorizar muchísimas acciones que están llevando a cabo y no siento que pueda haber una tregua en el combate al narcotráfico.⁵¹⁸

Cuadro XII. Comparativo de atribuciones: INCD 1996 <i>versus</i> FEADS 1997	
INCD 1996	FEADS 1997
Investigar y perseguir los delitos contra la salud y otros conexos a éstos, de acuerdo con las facultades que señalan los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en relación la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como ejercer la facultad de extracción de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales;	Investigar y perseguir los delitos contra la salud y los conexos a éstos, así como ejercer la facultad de atracción para investigar y perseguir delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales contra la salud, de acuerdo con lo previsto en los artículos 8 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables;

⁵¹⁶ “Mario Bermúdez: Mi llegada fue para preparar la agonía de la FEADS” El Universal, 19/febrero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=93643&tabla=nacion

⁵¹⁷ “Encabeza Ejército decomiso de droga” El Universal, 18/mayo/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=96990&tabla=nacion

⁵¹⁸ “Preservar programas antinarco, pide Herrán”. El Universal. 14/octubre/2000. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=34864&tabla=nacion

Víctor Hugo Carvente Contreras

<p>Desarrollar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las instituciones involucradas en el desarrollo de los mismos;</p> <p>Operar y desarrollar un sistema de erradicación de cultivos ilícitos, en coordinación con las dependencias que tengan facultades legales para ello;</p> <p>Apoyar y coordinar los Programas Nacionales, Regionales y Estatales en materia de control de drogas, y de delincuencia organizada, entre las diversas unidades que intervienen en los mismos, así como desarrollar la función de Secretario Técnico en dichos programas;</p> <p>Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico y sus secuelas, en el ámbito nacional e internacional, así como la farmacodependencia;</p> <p>Proponer políticas y estrategias de acción para el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico, apoyado en un banco de datos sobre la materia, tanto en el ámbito nacional e internacional, que servirá para auxiliar el Ministerio Público de la Federación en el desempeño de sus funciones legales;</p> <p>Establecer y operar un sistema estadístico uniforme para el control de drogas, enlazarse a nivel nacional e internacional con el Sistema Hemisférico de información, o cualquier otro análogo, con el fin de lograr el análisis de la situación y tendencias de la delincuencia organizada y del narcotráfico,</p>	<p>Desarrollar y operar sistema de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre de tráfico ilícito de narcóticos, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes;</p> <p>Desarrollar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos de narcóticos, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello;</p> <p>Apoyar y, en su caso, coordinar los programas de erradicación de cultivos ilícitos de narcóticos, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello;</p> <p>Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;</p> <p>Proponer políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;</p> <p>Proponer ante las autoridades competentes el establecimiento de mecanismos para el control y fiscalización de actividades relacionadas con el tráfico de drogas;</p> <p>Establecer y operar un sistema estadístico uniforme de control de drogas, así como enlazarse con otros nacionales e internacionales, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia;</p> <p>Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación con dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno y fomentar la corresponsabilidad de interinstitucionalidad en la lucha contra las drogas;</p> <p>Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en organismos internacionales especializados en la lucha contra las drogas;</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia con información del RLOPGR. DOF: 27/08/1996; 11/04/1997.

Las atribuciones de la FEADS transcriben casi en su conjunto las pertenecientes al INCD. Sin embargo, denotan un menor protagonismo en la función de erradicación de cultivos, ya que en su cuarto párrafo expresa “apoyar y, en su caso, coordinar los programas...” cuando en anteriores estructuras se

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

delimitaba que la PGR sería la instancia coordinadora por excelencia de esta tarea.

Nuevamente, en las atribuciones de la Fiscalía, se reanuda la expresión de “organizaciones dedicadas al narcotráfico” y no al de “delincuencia organizada”, que es más amplio y difícil de cubrir. Además, se agrega la competencia de proponer a las autoridades competentes la fiscalización de actividades relacionadas con el delito en cuestión. Por lo demás, alude a tender los puentes de cooperación interinstitucionales, así como internacionales, mismos que han sido reiterados en diversas estructuras.

4.5.6 Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

De acuerdo a la nueva Ley Orgánica de la PGR del 27 de diciembre de 2002 desaparecían cuatro de las cinco subprocuradurías que integraban a la institución. La Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales fue la única instancia que subsistió. Se pretendía que la nueva Subprocuraduría integrara a través de seis unidades especializadas todas las vertientes clásicas de la delincuencia organizada. Para tal propósito, se elevaría al grado de Subprocuraduría, la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO).

Artículo 11.- (...) La Procuraduría General de la República contará con unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales;

Mientras que el noveno transitorio, señalaba:

Quando se expida el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las menciones a la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se entenderán hechas a la unidad administrativa que se establezca en dicho ordenamiento reglamentario.

Finalmente, el 25 de junio de 2003 se publicó el RLOPGR, su objetivo principal fue la especialización de los tipos delictivos, y la desconcentración territorial-funcional. Se instituyó la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; pero, aún no se tipificaban cuáles eran las Unidades

Victor Hugo Carvente Contreras

administrativas que tendría a su cargo, tampoco si congregaría las actividades operativas-reactivas, o sólo realizaría funciones de Ministerio Público. La Dirección General de Erradicación e Intercepción se encontraban en una suspensiva, no se declaraba si pertenecerían a la SIEDO, o se integrarían a la AFI.

Artículo 15. La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada es la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y ejercerá las facultades que dicho ordenamiento le confiere. Esta Subprocuraduría contará con Unidades Especializadas y un cuerpo técnico de control que ejercerá las funciones a que se refiere el artículo 8o., párrafo segundo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Un mes después se resolvió esta cuestión. El 24 de julio de 2003 se publicó el “Acuerdo número A/068/03 del Procurador General de la República, por el que se adscriben las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República”. El ordenamiento especificó que la investigación de Delitos Contra la Salud tendría naturaleza de Unidad Especializada, y estaría adscrita a la SIEDO:

IV. A la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada:

1. La Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud;
2. La Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas;
3. La Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;
4. La Unidad Especializada en Investigación de Secuestros;
5. La Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, y
6. La Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos.

Y efectivamente, las tareas de erradicación de cultivos e Intercepción quedaron adscritas a la AFI en la Unidad de Operaciones:

X. A la Agencia Federal de Investigación:

1. La Unidad de Operaciones;
 - a) La Dirección General de Intercepción;
 - b) La Dirección General de Erradicación;

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

2. La Dirección General de Planeación Policial;
3. La Dirección General de Investigación Policial;
4. La Dirección General de Análisis Táctico;
5. La Dirección General de Despliegue Regional Policial;
6. La Dirección General de Operaciones Especiales, y
7. La Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e INTERPOL.

Las facultades de la Unidad de Operaciones se encontraban totalmente sintetizadas, no incurrieran en explicitar cada una de las prerrogativas de las Direcciones.

Artículo 28. Las unidades especializadas en delincuencia organizada serán competentes para conocer los asuntos siguientes:

I. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud, conocerá del delito previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en relación con los delitos contra la salud, previstos en los artículos 194 y 195, párrafo primero del Código Penal Federal; (...)

Artículo 54. Al frente de la Dirección General de Servicios Aéreos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proporcionar los servicios de transportación aérea que requiera la Institución;
II. Ejecutar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a la delincuencia organizada, en coordinación con las unidades administrativas competentes; (...)

Artículo 30. Al frente de la Unidad de Operaciones habrá un Titular, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Desarrollar y operar sistemas de intercepción aérea, marítima y terrestre del tráfico ilícito de personas, así como de sustancias y objetos de cualquier naturaleza, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes;
II. Desarrollar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos de narcóticos, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello;
(...)

El estatuto anterior manifestó que ya no existiría una dependencia central-sustantiva que exclusivamente se dedicara al combate al narcotráfico, ni que congregara las típicas tareas de combate a la oferta. Éstas siempre fueron

Victor Hugo Carvente Contreras

realizadas por elementos de la PJF hasta su desaparición, pero no se estipularon como funciones del órgano. El personal policial se adscribía al órgano central; no la función al órgano policial.

Al mismo tiempo, se concentraría en otra Subprocuraduría la dirección de todas las delegaciones de la PGR existentes en los estados y el Distrito Federal. A este ejercicio correspondería la desaparición de las tres subprocuradurías A, B y C, que eran atendidas por tres subprocuradores, respectivamente. La modificación consolidaría la “unidad de mando”, situación que en la anterior estructura se buscaba evitar, puesto que la división del territorio en tres subprocuradurías evitaba que un subprocurador tuviera el control de las rutas del narcotráfico. Esta estructura estaba basada en la desconfianza. Recrear el modelo de tres subprocuradurías, develaría que el nuevo modelo de la PGR, también se condenaría. El problema operativo del antiguo esquema era que las zonas que congregaban las subprocuradurías eran discontinuas; podían cubrir estados tanto del sur, centro o norte. Ante estas disyuntivas, y bajo la premisa de que la delincuencia organizada modifica constantemente sus métodos de operación y rutas, ya sea para el tráfico de drogas, armas o personas, era necesario modificar el esquema organizativo-distributivo.⁵¹⁹ La intención fue que la institución fuera más flexible, amén de realizar los cambios con agilidad y prontitud.

Se descartó que el titular de la naciente Subprocuraduría fuera militar.⁵²⁰ El 25 de julio de 2003, se nombró Subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada al Lic. José Luis Santiago Vasconcelos.⁵²¹ Sucesión natural por haberse desempeñado como titular de la UEDO y de la Coordinación de Investigaciones de la FEADS.

Las unidades administrativas especializadas responden a una realidad práctica, dado que la amplitud y complejidad de las diversas figuras delictivas, la

⁵¹⁹ “Proponen convertir a la UEDO en Subprocuraduría” El Universal, 25/abril/2002. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=83701&tabla=nacion

⁵²⁰ “No será militar el nuevo Procurador: Macedo” El Universal, 24/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92768&tabla=nacion

⁵²¹ Como Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, al licenciado Gilberto Higuera Bernal; como Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales, al licenciado Carlos Vega Memije; y como Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, al licenciado Mario Ignacio Álvarez Ledesma. Boletín. 655/03. “Entra en vigor el reglamento de la Ley orgánica de la PGR” 25/julio/2003.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

sofisticación en la comisión de los delitos, las dificultades diversas de los medios de comisión, obligan a una especialización temática.⁵²²

Pese a que se suscitaron actos de presunta corrupción en altos mandos de la SIEDO, no tuvo ninguna modificación significativa en su estructura, como tampoco intenciones de desaparecerla. El caso más significativo de probable colusión de grupos delictivos con altos funcionarios, fue el ex fiscal Noé Ramírez Mandujano, quien fuera titular de la UEIDCS y después ascendiera a encargado de despacho de la SIEDO. El 31 de julio de 2008 le fue exigida su renuncia por “ineficiencia”, y fue asignado a la representación diplomática de México ante la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga, en Viena, Austria.⁵²³ Meses después de haber sido comisionado se le vinculó con el crimen organizado y procedió su inmediate a su detención.

Una diferencia mayúscula que impide equiparar este caso con anteriores de corrupción, es que la vinculación con el crimen organizado fue posterior a su separación en el cargo. No se suscitó cuando éste se encontraba como titular del despacho y conllevara a una inminente remoción. El tiempo que transcurrió entre la renuncia y la vinculación, fue mínima; deduciendo que los vínculos se entretejieron durante su gestión como titular. Pero no se suscitó un “escándalo” que motivara o diera paso a una reestructuración del área.

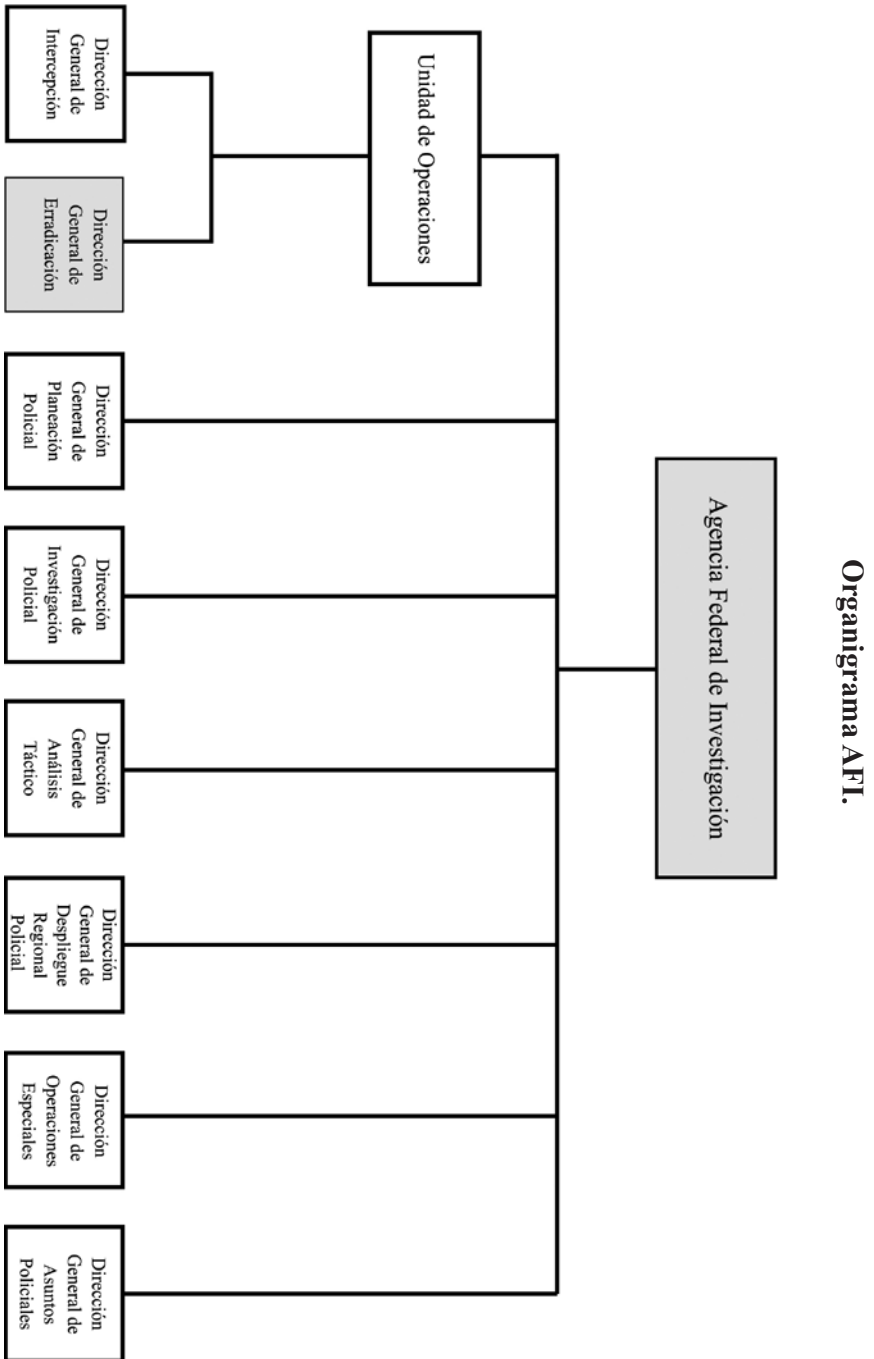
Finalizada la gestión de Ramírez Mandujano, se designó como titular a la abogada Marisela Morales Ibáñez, identificada por haber llevado la integración del expediente penal a fin del desafuero del que fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.⁵²⁴ Su gestión al frente de la Procuraduría fue corta. En ese mismo año, fue designada titular de la institución, tras la remoción del Procurador Arturo Chávez Chávez, marcando una pauta histórica por ser la primera mujer en ocupar el cargo, y por ascender a éste desde un órgano antinarcótico.

⁵²² Ibid.

⁵²³ “Marisela González sustituye a Noé Ramírez Mandujano en la SIEDO” La Jornada, 5/agosto/2008. <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/05/index.php?section=politica&article=005n2pol>

⁵²⁴ “Perfil Marisela Morales Ibáñez” El Universal, 31/marzo/2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/755776.html>

Victor Hugo Carvente Contreras



*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

4.5.6.1 Calderonato. Relegada la PGR: Liquidación de las Direcciones Generales de Erradicación e Intercepción.

El Calderonato reluce por la ausencia de un programa integral antinarcótico que, en años anteriores, estaba dictado por el Programa Nacional de Control de Drogas, el cual se venía ejerciendo desde el Salinato y representaba una guía para las actividades de coordinación interinstitucional. El CENAPI se encargó de integrar el programa correspondiente al período sexenal 2007-2012, para después someterse a la aprobación de la SHCP, como lo demarca la Ley de Planeación en referencia a todos los Programas Especiales; sin embargo, no dio inicio este proceso, anulando su aplicación. Esta omisión garrafal derivó en que no existiera una directriz armónica para el combate al narcotráfico. La propia Auditoría Superior de la Federación en su estudio “Evaluación de las acciones de planeación, análisis e Información para el combate a la delincuencia” determinó que el CENAPI no cumplió con los objetivos de dar seguimiento al PNCD, impidiendo el “despliegue ordenado, racional y sistemático de acciones conjuntas y coordinadas por parte de las diversas instancias del Ejecutivo Federal”.

El PNCD, como se notó en el Capítulo tercero, se basaba en cuatro pilares: prevención y control de la demanda; prevención y control de la oferta; atención a delitos conexos; cooperación internacional. Tenía una visión amplia y no privilegiaba ningún método de combate, su organización descalificaba como única vía el uso de la fuerza y la participación militar. La prevención y control de la oferta, estaba diseminado entre la Secretaría de Desarrollo Social, la PGR y el Ejército; la segunda instancia tenía un papel sustantivo a través de las Direcciones Generales de Erradicación e Intercepción. En el PNCD subyacía un sistema de contrapesos que regulaba la participación de las dependencias federales en tareas antinarcóticas y circunscribía la esfera de acción de cada una de ellas en función de sus competencias. Al impedir que se concretara este margen de acción interinstitucional, se da pauta a la fractura del equilibrio de intervención y se posibilita la intromisión de instancias gubernamentales. Bajo este parámetro es cómo se eliminan las funciones de erradicación de cultivos e intercepción de droga en la PGR; que implica la resta en su participación y su relego frente a otras dependencias, como las Fuerzas Armadas.

En los inicios de la gestión del ex mandatario, se sustrajo de la Procuraduría una de sus funciones vitales antinarcóticas, la erradicación de cultivos; lo cual trajo consigo la eliminación de la Dirección General de Erradicación,

Víctor Hugo Carvente Contreras

en abril de 2007. Aunado a ello, la teoría que fue preludio de la desaparición de las áreas operativas de combate al narcotráfico en la PGR, concretó su comprobación el 23 de julio de 2012, al instituirse el nuevo RLOPGR que entraría en vigor a los sesenta días de su publicación.⁵²⁵ Este reciente ordenamiento estipula formalmente la desaparición de la AFI,⁵²⁶ depositaria de la Unidad de Operaciones. La supresión de éste órgano ministerial derivó en la creación de la Policía Federal Ministerial,⁵²⁷ misma que sólo se enfocaría en tareas de investigación, relegando la función de intercepción de droga. La eliminación de la Dirección General de Intercepción se interpreta como la estocada final a las funciones de control de la oferta de drogas. Desaparecidas estas Direcciones se dio una apertura hacia un nuevo modelo que contrae a la Procuraduría en tareas jurídico-administrativas.

No a menos, el nuevo Reglamento enuncia que la Dirección General de Servicios Aéreos no tendrá un papel sustantivo en el amedrentamiento a los narcóticos, enfatizando su tarea irreductible de transportación y auxilio de personal de la institución.

Artículo 67. Al frente de la Dirección General de Servicios Aéreos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proporcionar los servicios de transportación aérea que requiera la Institución y, previo acuerdo con el Oficial Mayor, respecto de las solicitudes que presenten otras autoridades e instituciones, de conformidad con la normatividad aeronáutica vigente y demás disposiciones aplicables;

II. Ejecutar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a la delincuencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes;

(...).⁵²⁸

El Calderonato tuvo tres Procuradores, la última fue Marisela Morales, antecedida por Arturo Chávez y por Eduardo Medina Mora. En cambio, la

⁵²⁵ La Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud, por su parte, tendría como par a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final, referida especialmente al delito de narcomenudeo.

⁵²⁶ Se encontraba en un limbo jurídico y administrativo desde el 2009, a manos desde entonces de la Secretaría de Seguridad Pública.

⁵²⁷ La PFM, como todos sus preliminares, apela hacia la profesionalización absoluta de sus integrantes en un marco de control de confianza estricto. Además de cambios importantes en la estructura de la PGR, como la creación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, que indica la apertura o consolidación de un área sustantiva preventiva.

⁵²⁸ DOF: 23/07/2012. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

SIEDO: después de que Morales ascendiera, tomó el cargo Patricia Bugarín, la cual no fue sujeta a algún tipo de anomalía y fue relevada por José Cuitláhuac Salinas Martínez, mismo que al final del sexenio si estuviera relacionado a diversas averiguaciones atañidas con omisiones administrativas, pero sin relevancia alguna.⁵²⁹ En septiembre de 2012, la SIEDO muda al nombre de Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, SEIDO. La alteración del nombre no fue a más, considerándose innecesaria; únicamente abrió paso hacia una nueva concepción del área acorde a la transición de partido que estaba por acontecer el 1 de diciembre del mismo.

Ganadas las elecciones en los comicios del 1 de julio de 2012, llega al poder Enrique Peña Nieto. Meses después, horas antes de la toma de posesión, presenta su gabinete e inviste a uno de sus más cercanos colaboradores, Jesús Murillo Karam, al puesto de Procurador General.⁵³⁰ No habían pasado ni tres días para que el titular corroborara la hipótesis expresada en este trabajo: la PGR se encuentra “desmantelada”. El Procurador indicó su inminente fortalecimiento.⁵³¹

Durante muchos años este país no requirió ni de estructuras profundas ni de coordinaciones porque su nivel de delincuencia era muy similar al promedio mundial, fue el emergente surgimiento de una delincuencia con poder y dinero el que propició que esa misma emergencia generara que los gobiernos tuviesen que actuar en base a la coyuntura, respondiendo ante la circunstancia que generaba el conflicto.⁵³²

Mientras tanto, Enrique Peña Nieto, el 18 de diciembre de 2012, en Chihuahua, anunció que dotaría de una nueva estructura a la Procuraduría General de la República, proveyéndola de mayores recursos. Esto se lee como un respaldo al objetivo ya planteado por el Procurador.⁵³³ Las funciones de la extinta

⁵²⁹ En el Calderonato fijamos que varios Procuradores transitaron sin motivo aparente de su remoción. A decir del estudioso de la Administración Pública, José Castelazo, existen tres tipos de gabinetes: el que inicia, el que consolida, y el que finiquita.

⁵³⁰ Murillo Karam se desempeñaba como Diputado del PRI. Solicitó licencia a la Cámara de Diputados para desempeñar su nuevo puesto.

⁵³¹ PGR, desmantelada; debe fortalecerse: Murillo Karam. El Universal, 4/diciembre/2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/887715.html>

⁵³² “Arrastra PGR estructura caduca: Murillo Karam” Revista Proceso, 17/diciembre/2012. http://www.proceso.com.mx/?p=328107&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

⁵³³ “EPN fortalecerá PGR con más recursos y nueva estructura” El Universal 18/diciembre/2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/890835.html>

Victor Hugo Carvente Contreras

Secretaría de Seguridad Pública en manos de la Secretaría de Gobernación, liderada por otro de los hombres de confianza del actual Presidente, seguida del refortalecimiento de la PGR; apuntan hacia el retorno y preponderancia de los antiguos brazos operativos del Presidente en materia de seguridad pública. El proceso de mayor desmantelamiento fue durante la gestión del PAN; el de mayor engrosamiento fue en la del PRI. Se podría asegurar la reversión del proceso de relegación de la institución; no sin antes, revisar las prebendas otorgadas a las Fuerzas Armadas, especialmente al Ejército, empoderado de recursos y facultades que pertenecían a la PGR. Tema del siguiente capítulo.

Cuadro XIV. Evolución de las áreas dedicadas al control de la oferta narcótica.				
Año	Partido	Órgano	Área	Función
1952	PRI	Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la producción y tráfico de Enervantes	Grupo antionarcótico. Policía Judicial Federal	Erradicación de cultivos (vía manual)
1964	PRI	Oficina de Control de Estupefacientes y otras Drogas peligrosas.	Grupo antionarcótico. Policía Judicial Federal	Erradicación de cultivos (vía manual)
1974	PRI	Unidad de Control de Estupefacientes.	Coordinaciones Regionales (auxiliar)	Erradicación de cultivos (vía manual)
1980	PRI		Unidad de Reconocimiento y Verificación (auxiliar)	Erradicación de cultivos (fumigación aérea)
1984	PRI	Dirección General de Control de Estupefacientes	Subdirección de Operaciones Dirección Técnica de Reconocimiento y Verificación	Erradicación de cultivos (fumigación aérea)
1985	PRI	Dirección de Control de Estupefacientes.	Subdirección de Operaciones Dirección Técnica de Reconocimiento y Verificación	Erradicación de cultivos (fumigación aérea)

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

1988	PRI	Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Dirección General contra la producción de Narcóticos	Erradicación de cultivos (fumigación aérea)
1990	PRI	Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Dirección General contra la producción de Narcóticos	Erradicación de cultivos (fumigación aérea)
1991	PRI	Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.	Dirección General contra la Producción de Estupefacientes Dirección General de Intercepción	Erradicación de cultivos (fumigación aérea) Intercepción de droga
1993	PRI	Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico	Coordinación de Operaciones	Erradicación de cultivos (fumigación aérea) Intercepción de droga
1997	PRI	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.	Coordinación de Operaciones	Erradicación de cultivos (fumigación aérea) Intercepción de droga
2003	PAN	Agencia Federal de Investigación-Unidad de Operaciones (No hay supeditación al órgano antinarcótico SIEDO).	Dirección General de Erradicación Dirección General de Intercepción	Erradicación de cultivos (fumigación aérea) Intercepción de droga
2007	PAN		Desaparece la Dirección General de Erradicación	No hay función
2012	PAN		Desaparece la Dirección General de Intercepción	No hay función

Fuente: Elaboración propia con base en RLOPGR.

Cuadro XIII. Encargados de órgano antinarcótico (1952-2012).		
Período	Órgano	Jefe del Órgano
Adolfo Ruíz Cortines Adolfo López Mateos	Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la producción y tráfico de Enervantes (Visitaduría General).	Arnulfo Martínez Lavalle Manuel Castelazo Herrera Carlos Cárdenas Rojas Martín Díaz González Ignacio García Trejo
Gustavo Díaz Ordaz Luis Echeverría Álvarez	Oficina de Control de Estupefacientes y otras Drogas peligrosas.	Salvador Celis y Vega Armando López Santibáñez

Víctor Hugo Carvente Contreras

José López Portillo	Unidad de Control de Estupefacientes.	Armando López Santibáñez
Miguel de la Madrid	Dirección General de Control de Estupefacientes.	Jesús Antonio Sam López
	Dirección de Control de Estupefacientes.	Enrique Arenal Alonso
Carlos Salinas de Gortari	Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Javier Coello Trejo
	Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Jorge Carrillo Olea
	Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.	
	Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico.	Jorge Tello Peón Jorge Obrador Capellini Raúl Campos Rábago René Paz Horta Francisco Molina Ruíz Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo Gral. Tito Valencia Mariano Herrán Salvatti.
Ernesto Zedillo Ponce de León	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.	Mariano Herrán Salvatti Mario Bermúdez Molina
Vicente Fox Quezada	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	José Luis Santiago Vasconcelos
Felipe Calderón Hinojosa	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada	Noé Ramírez Mandujano Marisela Morales Patricia Bugarín Gutiérrez José Cuitláhuac Salinas Martínez Rodrigo Archundia Barrientos

Fuente: Elaboración propia con base en *Memoria...* de la PGR.

Capítulo V

DESMANTELAMIENTO DE LAS ÁREAS ANTINARCÓTICAS DE LA PGR: EL CASO DE LA SUPRESIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ERRADICACIÓN.

CAPÍTULO V

DESMANTELAMIENTO DE LAS ÁREAS ANTINARCÓTICAS DE LA PGR: EL CASO DE LA SUPRESIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ERRADICACIÓN.

5.1 Contexto general.

En el capítulo anterior, se brindan algunas indicios explicativos de cómo es que el combate al tráfico de estupefacientes en México nace en un contexto de “cooperación y solidaridad binacional”. Antes de la administración de José López Portillo, se descartó que el tráfico de drogas constituyera una amenaza a la seguridad nacional. A partir de 1985 se intensifica la ofensiva a las organizaciones criminales dedicadas este negocio. El panorama histórico nos revela; primero, una contienda contra las drogas, ataviada de razones eugenésicas; segundo, preservar la salud pública; tercero, su combate como un asunto de seguridad nacional, sin descartar las dos motivaciones anteriores.

Examinando la evolución las estructuras de la PGR es como se puede identificar que las instancias sustantivas de combate al tráfico de drogas que desaparecen de la PGR son la Dirección General de Erradicación y la Dirección General de Intercepción. La cuales tenía como función sustantiva la destrucción de cultivos por medio de la fumigación aérea, y la intercepción terrestre, aérea y anfibia, respectivamente. ¿Desaparece la fumigación aérea del esquema de combate al tráfico de drogas? Esa es la cuestión que motivó este capítulo. Para resolverla es ineludible explorar los elementos que corroboren su inexistencia.

En cuanto a las labores intercepción fueron claramente absorbidas durante mucho tiempo, en calidad de coadyuvantes, por el Ejército, Fuerza Aérea y Marina; retenes militares para inspeccionar cargamentos de droga, controlar las incursiones de aeronaves clandestinas y policía marítima, respectivamente.

Así entonces, tenemos la intervención de las Fuerzas Armadas en dos de las Direcciones Generales más importantes de la PGR; en las que yacía la capacidad operativa-reactiva contra la oferta de drogas. Al Ejército, la extirpación de cultivos vía manual era la única que las competía; pero, al absorber la fumigación aérea concentra las dos formas de erradicación.⁵³⁴ A la Fuerza Aérea

⁵³⁴ La extracción manual y la fumigación aérea encuentran su fundamento jurídico en el artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Penales, en correspondencia del artículo 40 del Código Penal Federal.

Victor Hugo Carvente Contreras

equipada con novedosos radares para detectar vuelos clandestinos, alrededor de 2010, alcanzaron la cifra de 810 misiones dedicadas a la intercepción de droga.⁵³⁵ En tanto, la labor de intercepción marítima se concretó el 1 de junio de 2008, que “la reestructuración implica, además de la redistribución de 5 mil infantes de Marina, el reclutamiento de 10 mil elementos más. Éstos integrarían la Policía Marítima, encargada de apoyar a la Federación en el combate a la delincuencia organizada”.⁵³⁶

La absorción de las tareas de intercepción han sido casi imperceptibles a lo largo del tiempo. El Ejército siempre en calidad de auxiliador, y la Armada debido a la primacía auspiciada por el gobierno de Estados Unidos y por la línea de combate del ex Presidente Calderón; es por ello que hacer un análisis histórico resulta sumamente complicado porque está difuminado en distintos episodios en los que se alude la coordinación inter-institucional. Es decir, son tareas a las que fácilmente se podía echar mano de las Fuerzas Armadas, tanto por conocimiento del terreno, como por tener las Armas indispensables para cada tarea. Era sumamente previsible la desaparición de la Dirección General de Intercepción ante el expansionismo de los militares, fue un proceso paulatino que no requirió de algún tipo de acuerdo que lo testificara.

Sin embargo, en el caso de la desaparición de la Dirección General de Erradicación, la cuestión es otra. Los militares siempre habían dejado en manos de la PGR las tareas de “erradicación” vía fumigación aérea. Era una clara división de trabajo. Su proceso de expansión no podía ser paulatino, tenía que ser formal mediante convenio. Es por ello que los bloques siguientes exponen la construcción de esta exclusividad de la PGR.

5.2 Antecedentes de la aspersión aérea.

La erradicación de cultivos vía aspersión aérea es una de las modalidades para combatir un eslabón que constituye el proceso del tráfico de drogas y, cómo ya se esquematizó en otro capítulo, está encuadrada en la estrategia de reducción de la oferta. El control de la oferta comenzó con la destrucción manual de cultivos y el desmantelamiento de fábricas de producción. Fue una tarea donde confluyeron dependencias civiles y militares, siempre en coordinación. Las primeras direccionaban las campañas, mientras que las segundas aportaban el

⁵³⁵ “Refuerzan vigilancia en cielos de México” 9/2/2011. Periódico Milenio. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8908951>

⁵³⁶ “Reorganizan marina para combate a narcotráfico” Revista Contralínea, 15/01/2008. <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/enero/datos/reorganizan-marina.htm>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

“músculo”. La aspersión aérea es el resultado de un proceso de sofisticación de la destrucción de cultivos vía manual que, contrariamente a lo que sucede cuando se implementa una máquina y deja obsoleta el trabajo artesanal, no dejó a un lado la vía rudimentaria, sino que alternó los dos métodos en dos instituciones, la PGR y el Ejército. Es interesante analizar por qué el Ejército perduró en su tarea de erradicación de cultivos, aun cuando la fumigación por medio de aeronaves arrojaba mayores resultados. Las respuestas pueden ser varias: en logística, se podría argüir a la capacidad de penetración de Ejército en zonas de difícil acceso; políticamente, al no cerrarles el camino en una tarea donde son pioneros. Un sistema de contrapesos que no dejara la tarea sólo a la institución civil: los militares como auxiliares ante la insuficiencia operativa de los civiles, o tenerlos ocupados en una tarea que requiere del despliegue significativo de efectivos. En fin, son diversas las especulaciones, y todas pueden complementarse. Lo único cierto es que, en México, esta tarea nunca ha sido desterrada del itinerario de las Fuerzas Armadas.

La participación de los militares en asuntos antinarcóticos no nació debido a que fueran la única institución confiable o no corrupta, fue por erigirse como la única que gozaba de capacidad logística, conocimiento de terreno y recursos humanos, capaz de adentrarse a lugares recónditos donde se sembrara amapola o marihuana. El investigador Luis Astorga reconoce que desde al menos 1938 el Ejército ya realizaba tareas de erradicación de cultivos ilícitos. Definitivamente, su intervención no se debía a la connotación de asunto de “seguridad nacional” que al fenómeno se le otorga en el presente, sino porque, sólo esta Institución albergaba el conjunto indispensable. Así lo explica el especialista en Fuerzas Armadas, Carlos Resa Nestares:

Cuando el gobierno mexicano dirigido por un militar, en los años cuarenta envía a las fuerzas armadas a erradicar cultivos no lo hace porque pensase en su superior capacidad para la lucha contra el comercio de drogas ilegales. No hay evidencias de que los militares manejasen la hoz con mayor destreza que los civiles. El motivo era más cercano. La erradicación manual de cultivos se les encarga porque es una actividad intensiva en mano de obra y en ningún otro lugar como en el ejército había mano de obra disponible en cantidades asombrosas. La policía judicial federal, legalmente encomendada para la tarea, apenas contaba con un par de miles de agentes.⁵³⁷

⁵³⁷ Resa Nestares, Carlos. El ejército mexicano y el comercio ilegal de drogas. Serie: El comercio de drogas ilegales en México. Notas de Investigación. España: UAM. http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota0402.pdf

Victor Hugo Carvente Contreras

El Gobierno de Estados Unidos, a lo largo de sus diversas administraciones, ha persistido en privilegiar la reducción de la oferta antes que la reducción de la demanda. Implicando la destrucción de plantíos en los países productores. Al paso del tiempo, se sofisticaron los métodos de eliminación, y se concluyó que la aspersión aérea era la vía más eficiente. Utilizada en nuestros días. Seguramente habrá otro tipo de métodos innovadores mientras persista la política prohibicionista enfocada a la reducción de la oferta.

Naturalmente, las primeras pruebas de aspersión aérea se efectuaron en los países productores latinoamericanos. El primer campo de experimentación fue México, mediante la Fuerza de Tarea Cóndor, después, la “Operación Bucanero” en Jamaica, seguida de la Operación Fulminante en Colombia.

Un año después del inicio de las campañas antinarcóicas en México, en 1948, los servicios aéreos necesarios eran proporcionados por la SDN. Sus principales actividades consistieron en vuelos de exploración para identificar plantíos de adormidera, campos clandestinos de aterrizaje, lanzar propaganda antinarcóica, transportación de agentes, tropa y reos, y en general todo tipo de socorro a los expedicionarios.⁵³⁸ En tanto, la PGR crea la Unidad de Servicios Aéreos, adquiriendo el inaugural recurso de avionetas, entre 1948 y 1953.

En 1960, los días 4 y 5 de enero, en Washington D.C., se reunieron funcionarios mexicanos y estadounidenses. Se acordó la compra de un avión tipo *Commander*, dos helicópteros, jeeps, rifles, lanzallamas, refacciones, y un curso de adiestramientos para pilotos mexicanos. México aportó 50,000 dólares, mientras que Estados Unidos 450,000 dólares. Ulteriormente, en septiembre de 1970 y marzo de 1971, en México, se resolvió adquirir tres helicópteros, con aportación idéntica de cada nación. El monto total fueron 380 865 dólares; México aportó 190 432.50 dólares, el 50%.⁵³⁹

En 1964 se creó la Oficina de Servicios Aéreos en terrenos del Aeropuerto de la ciudad de México, en donde también se creaba el itinerario de vuelos y pruebas de mantenimiento.⁵⁴⁰ En este año, se adaptó una cámara fotográfica en cada una de las avionetas de la PGR para hacer los reconocimientos fotográficos de plantíos de marihuana, adormidera, pistas de aterrizaje

⁵³⁸ PGR. Memoria de la Procuraduría...-1948, op.cit. p.21.

⁵³⁹ Ibid.,

⁵⁴⁰ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1964, p.101.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

clandestinas, e incluso talas de bosque. Realizando, además, un intensivo programa de adiestramiento al personal de la PGR, como a elementos de otras Dependencias.⁵⁴¹ Las actividades de los servicios aéreos, aún no variaban, seguían siendo elementales, de transporte y vigía.⁵⁴²

La principal función de los servicios aéreos eran las campañas antinarcóticas. Las misiones consistían en realizar vuelos previos en los Estados de Sinaloa, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Colima y Guerrero, a efecto de reconocer los terrenos que serían destruidos. Finalizados los recorridos de inspección, con reportes de los pilotos, se realizaba un balance sobre los estados con mayor grado de incidencia en siembra, y así determinar el número de equipo aéreo a enviar, sean helicópteros o avionetas. Las mismas expediciones eran comandadas personalmente por el otrora Primer Subprocurador, David Franco Rodríguez.⁵⁴³

Diez años después, en 1974, la PGR ya contaba con 18 helicópteros y 8 aviones, pasado un año, al inicio de la Operación Cóndor, ascendió la suma a 24 y 9 respectivamente. Hasta entonces, los pilotos y mecánicos eran capacitados en Estados Unidos, en *Bell Helicopter Company* de Fort Worth, Texas, empresa que fabricaba el grueso de helicópteros dedicados a tareas antinarcóticas en México.⁵⁴⁴

5.2.1 “30 de octubre de 1969”.

La fumigación aérea en México no surge por libre decisión del Gobierno Mexicano; sino por consenso bilateral con el Gobierno estadounidense. El antecedente emblemático está fechado el 30 de octubre de 1969, día en el que se suscribió el *Informe del Grupo Conjunto de Trabajo México-Estados Unidos de América, establecido por las Delegaciones de México y de los Estados Unidos*, durante las pláticas bilaterales celebradas en Distrito Federal, México.

Previamente, funcionarios de ambos países se reunieron los días 27, 28 y 29 de octubre de 1969, en la ciudad de México, con motivo de acuerdos en materia de ofensiva al tráfico ilegal de estupefacientes. El 30 de octubre,

⁵⁴¹ *Ibíd.*, p. 101

⁵⁴² *Ibíd.*, p. 102.

⁵⁴³ PGR. Memoria de la Procuraduría General de la República-1970, p. 91.

⁵⁴⁴ *Ibíd.*

Victor Hugo Carvente Contreras

resolvieron crear un grupo de trabajo conjunto y rendir un informe sobre el progreso de sus tareas antinarcóticos, en virtud de que tal sólo contendría recomendaciones para cada gobierno. México enfatizó en que la lucha contra el tráfico de drogas, exclusivamente, se realizaría con personal mexicano y bajo la dirección de México. Estados Unidos asintió ante esta postura. Debido a la importancia de este documento para este estudio, se reproduce parte del Informe citado, sólo en lo tocante a “erradicación” de cultivos: Las recomendaciones del Informe son:

- Medidas para la localización de cultivos de adormidera y de marihuana, mediante el uso de receptores remotos aerotransportados y erradicación de cultivos con herbicidas y defoliantes.
- Medidas para prevenir y reprimir el movimiento de estupefacientes y drogas peligrosas ilícitas hacia la frontera de Estados Unidos y México transporte aéreo, marítimo y terrestre.
- Medidas para combatir el crimen organizado en el tráfico internacional de estupefacientes.
- Medidas relacionadas con el contrabando en tránsito.

Este grupo de trabajo conjunto se reunió del 31 de octubre al 5 de diciembre 1969. Sócrates Huerta Grados, presidió el grupo de México; Jack B Kubisch, al de Estados Unidos. La reunión tuvo como objetivo desahogar los 17 temas que emanaron de una reunión previa a la de México celebrada en Washington, del 8 al 10 de octubre de 1969.

Apéndice C

Agenda para la reunión del 27 de octubre de 1969, en la ciudad de México entre funcionarios del Gobierno de México y del Gobierno de los Estados Unidos de América.

- A. Eliminación de las fuentes de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas, en México por el Gobierno mexicano, y en los Estados Unidos de América por el Gobierno americano. Este tema podría incluir *inter alia*, los siguientes subtemas:
 - 1) Ubicación de cosechas y medidas de erradicación (experimental y de otras maneras) por el uso de aeronaves, dispositivos sensibles a control remoto, herbicidas y defoliadores.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- 2) Intensificación de las medidas para localizar y destruir los laboratorios de producción de estupefacientes, almacenamientos de marihuana y de otras drogas ilícitas.

Apéndice (D) Agenda

A. Eliminación de la producción ilícita de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas en México, por el Gobierno Mexicano, y en los Estados Unidos de América, por el Gobierno de los Estados Unidos.

- 1) Medidas para la localización de cultivos de adormidera y de marihuana mediante el uso de receptores remotos aerotransportados, y la erradicación de los cultivos con herbicidas y defoliantes.
- 2) Intensificación de las medidas para localizar y clausurar los laboratorios clandestinos que producen estupefacientes y drogas peligrosas y para localizar y destruir los almacenamientos de marihuana y otras drogas ilícitas.

*A (1) Medidas para la localización de cultivos de adormidera y de marihuana mediante el uso de receptores remotos aerotransportados y la erradicación de los cultivos de herbicidas y defoliantes.*⁵⁴⁵

En México la localización de plantíos de adormidera y de marihuana se ha logrado ordinariamente mediante la exploración de las regiones que se han estimado propicias para su cultivo, realizada por numerosos contingentes humanos que recorren a pie esos lugares, así como a través de reconocimientos aéreos practicados a bordo de aeronaves o helicópteros que vuelan a la menor altura posible.

El grupo de los Estados Unidos reconoce que el Gobierno de México, con el empleo de tales métodos, ha logrado resultados muy satisfactorios, a pesar de que por la clandestinidad de esos cultivos generalmente se localizan en lugares apartados o en terrenos abruptos.

El grupo de Estados Unidos sugiere el establecimiento de un programa experimental para desarrollar la técnica de percepción remota aerotransportada, que permita suministrar los elementos para reconocer mayores extensiones de tierra con más facilidad. Asimismo, sugiere que se experimente la técnica de

⁵⁴⁵ *Ibíd.*, p. 171.

Victor Hugo Carvente Contreras

aspersión aérea de herbicidas y defoliantes que permita, sin daño o menoscabo de los recursos naturales, la destrucción de las plantas de adormidera y de marihuana, con menor esfuerzo, menos personal y mayor rapidez.

A fin de determinar la factibilidad y la eficiencia de las técnicas de percepción remota y de aspersión aérea, se recomienda que el Gobierno de México considere la posibilidad de realizar, con personal mexicano y bajo la dirección de México, un programa piloto experimental que comprenda los siguientes aspectos:

1. Programa experimental de localización.

- a) Los cultivos de marihuana y de adormidera serían localizados a diferentes altitudes y en diversas etapas de crecimiento, de preferencia dentro de la misma entidad. Algunos cultivos serían asegurados, pero no destruidos y se marcarían las coordenadas geográficas de su ubicación en mapas aéreos. Sería deseable realizar experimentos simultáneos para ambos cultivos.
- b) Expertos agrícolas, con personal de represión, efectuarían reconocimientos terrestres de los antes mencionados cultivos y obtendrían muestras de estas especies botánicas para su examen en laboratorio, que incluiría análisis espectrofotométricos, medidas biofísicas y estudios anatómicos, así como información cierta del terreno donde se encontraran los cultivos. Dicha información incluirá la altura de plantas, la distancia entre los surcos, la distancia entre matas, plantas masculinas y femeninas, estado de desarrollo del plantío y porcentaje de área cubierta.
- c) Los reconocimientos aéreos se realizarían a diferentes alturas para obtener las tonalidades de la adormidera y de la marihuana, para determinar la factibilidad y eficiencia de esta técnica. Sería recomendable la realización de experimentos especiales a grandes alturas como parte del estudio global.

2. Programa experimental de erradicación.

Los lugares sembrados con adormidera y marihuana, seleccionados para realizar el experimento, se someterán a aspersión aérea con productos químicos herbicida, defoliantes o desecantes, para determinar:

- a) La efectividad del producto químico empleado;
- b) Las alturas óptimas para aspersión;
- c) Los obstáculos que representa la vegetación circundante, y

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- d) Los efectos sobre los seres humanos, la flora, la fauna y el suelo (recursos naturales).

Durante la década de los setentas, el gobierno de Estados Unidos asumió que la mayor parte de la marihuana que se consumía en su país provenía de México. Artífice perfecto que se circunscribe en la política de reducción de la oferta cometida en países productores. En 1970, el Gobierno estadounidense determinó que el *paraquat* sería el herbicida utilizado en el rocío aéreo, utilizado en la fumigación de cultivos de marihuana como de amapola.⁵⁴⁶ Según la PGR, es un herbicida de contacto, no residual de efectos rápidos, y que se inactiva con la arcilla del suelo, su degradación se logra a partir de los rayos ultravioleta y por microorganismos.⁵⁴⁷ Pero, en países como Suiza, Noruega, Finlandia, Francia, Escandinavia, Rusia y Camboya, se encuentra prohibido por su alta toxicidad.

En 1972, el Departamento de Estado del Gobierno estadounidense comenzó a otorgar la asistencia económica a México, bajo el resguardo que daba el sustento jurídico *Foreign Assistance Act of 1961*, y en congruencia con la Convención de 1961, que también lo permitía. “*In the late 1970s, Mexico used equipment and training supplied by the United States in an aerial eradication program using paraquat provided by the Mexican government.*”⁵⁴⁸

Entre 1972 y 1975 los plantíos aún eran destruidos manualmente, situación que se dificultaba porque los cultivadores de marihuana y amapola empleaban la técnica de cultivar en pequeñas parcelas penetradas en la sierra.⁵⁴⁹ El que se desenterrara manualmente resultaba sumamente fatídico, costoso, y no garantizaba el freno en el flujo de droga a Estados Unidos. Argumento estadounidense para crear la infraestructura de la aspersión aérea en México.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Autorizado por la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas (CICOPLAFEST), conformado por la SAGARPA, SS, SENER y la extinta SEMARNAP. Se producen alrededor de dos millones de litros anualmente; la PGR utiliza alrededor de 75 mil litros para erradicar un aproximado de nueve mil hectáreas.

⁵⁴⁷ IFAI. Solicitud de Información. Folio: 000170016840707.

⁵⁴⁸ Environmental casualties of the war on drugs, Volume 107, Number 2, February 1999, Environmental Health Perspectives, p.75.

⁵⁴⁹ Antes de 1975, los Servicios Aéreos de la PGR en materia de combate al cultivo de plantas ilícitas únicamente se refería a vuelos de reconocimiento para la detección de plantíos y al transporte de personal dedicado a la “erradicación” manual. El monto de vuelos de reconocimientos se programaba según los Estados más críticos en siembra, y conforme a esto se determinaba el número de helicópteros y de avionetas que serían enviadas a cada Estado.

⁵⁵⁰ Kathy Smith Boe, “Paraquat Eradication: Legal Means for a Prudent Policy?” 12 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 491 (1985), p. 502-506. Obtenido en: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol12/iss3/4>

Victor Hugo Carvente Contreras

Por solicitud de Estados Unidos, en noviembre de 1975, el gobierno de México aceptó utilizar el método de aspersión aérea con *paraquat* en los plantíos de marihuana. El país del norte proporcionaría la asistencia financiera. Entregó y se comprometió a dar mantenimiento a los aviones para la erradicación aérea. El herbicida, en cambio, tenía que ser financiado por el Gobierno de México. Fue comprado a la empresa británica *Imperial Chemical Incorporated*. Dando pie a la ostentosa Operación Cóndor que tendría como particularidad el inicio formal de la era de la aspersión aérea en México. Tuvo un éxito rotundo: disminuyó en 75% la oferta de marihuana proveniente de México a Estados Unidos.

Sin embargo, y aún sin complacer del todo al gobierno de Estados Unidos, el *Department of Health Education and Welfare* (HEW) de aquel país, determinó que la marihuana de procedencia mexicana que ingresaba, contenía residuos de *paraquat*. Al parecer, existían plantas que se habían impregnado, mínimamente, por este herbicida, resultando nociva para el consumo. Sin embargo, esto no había sido impedimento para que se exportara y se comerciara. El negocio ante todo. El Congreso estadounidense tomó cartas en el asunto y en septiembre de 1978 enmendó la Ley de Asistencia Extranjera (*Foreign Assistance Act*), a efecto de imposibilitar la asistencia pecuniaria a países extranjeros en materia de programas de control de drogas. Por consiguiente, la Enmienda Percy (*Percy Amendment*), prohibió que se asistiera en programas de “erradicación” de drogas, si es que esos mismos mecanismos generaban problemas de salud severos a los habitados de fumar está yerba.⁵⁵¹ Resultó contraproducente.

Más tarde, en 1979, el Secretario de HEW proclamó que la marihuana contaminada de paraquat constituía una amenaza para la salud de sus usuarios internos. No obstante, en reconocimiento a la efectividad de la Operación Cóndor, el Congreso ya había aprobado el apoyo a México para erradicar cultivos con este herbicida. En oposición a esto, *The National Organization for the Reform of Marijuana Law* (organización que busca la derogación de la prohibición de la marihuana) abogando por la calidad de la planta, apeló la decisión del Congreso argumentando que violaba los términos de la Enmienda Percy. En efecto, si la contrariaba. Así pues, el Congreso no tuvo más remedio que modificar nuevamente *Foreign Assistance Act*, con el fin de aclarar la controversia. En afán conciliatorio, se argumentó que no era el objetivo suprimir todos los fondos de asistencia económica a México, sino

⁵⁵¹ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

sólo los referentes a la erradicación de cultivos con paraquat. A fin de cuentas, se solucionó el recorte en este rubro, pero no en lo general.⁵⁵²

La efectividad de la aspersión aérea para el Gobierno norteamericano era incuestionable, los datos lo corroboraban. En 1977, la marihuana originaria de México representaba el 40% en el mercado de consumo; para 1980, sólo era el 9%. El Departamento de Estado de aquél país atribuyó esta reducción significativa al método de erradicación con paraquat, sin contemplar la contribución que tuvo el rechazo de la marihuana rociada con paraquat. El binomio perfecto: rechazo del consumidor & factor sorpresa de la aspersión aérea. La única victoria inapelable de Estados Unidos en la restá de droga.⁵⁵³

Debido a que disminuyó la entrada de marihuana a Estados Unidos, algún otro país debía satisfacer el apetito estadounidense. Colombia fue el indicado. Los traficantes de esta nación se posicionaron rápidamente en el vacío que había dejado México, al punto de comerciar el 75% de marihuana que se consumía en el país anglosajón. La “producción doméstica” creció exponencialmente, casi paralela al mercado colombiano. Cumpliéndose la teoría del “efecto globo”:

El tráfico de drogas se asemeja más a un globo que a un campo de batalla. Cuando uno aprieta una parte del globo, el aire se desplaza a otro sector. De igual modo, cuando se aplican medidas para suprimir la producción de coca en una zona se ve que rápidamente se comienza a cultivar en otra, sin tener en cuenta las fronteras nacionales.⁵⁵⁴

Tras la gloria alcanzada en México y en Jamaica, se persuadió al Gobierno colombiano para la utilización de la misma técnica. El país sudamericano se resistió y optó por dar cabida a la llamada “Operación Fulminante” favorecida por el Ministro de Defensa y por el Presidente de aquél país. Se desarrolló en la región Guajira, en noviembre de 1978. Aunque se desechó la idea de la fumigación aérea, el Gobierno Colombiano extendió su compromiso de cooperación bilateral con Estados Unidos, argumentando que comprometería a las Fuerzas Armadas para tareas no dignas de su envergadura, como son las de antinarcótics.⁵⁵⁵

⁵⁵² *Ibíd.*

⁵⁵³ *Ibíd.*

⁵⁵⁴ Youngers, Coletta, A. “Drogas y democracia en América Latina” WOLA. Edit. Biblos. p. 20.

⁵⁵⁵ Alcántara Sáez; Ibeas Miguel (eds.) Colombia ante los retos del siglo XXI, España, Ed. Universidad de Salamanca, 2001, pp. 187-189.

Victor Hugo Carvente Contreras

Contrariamente a la Enmienda Percy que prohibía la utilización de recursos federales para financiar programas de erradicación con paraquat, aún en el Ejecutivo que presidía Jimmy Carter, y el propio Legislativo, no renunciaron a la tarea de persuadir al Gobierno Colombiano para la utilización de defoliantes. Colombia no cedía. Ante este panorama, el gobierno norteamericano fue más reiterativo en la defensa de la eficacia de la aspersión aérea; empero, la nación latina, al tiempo, se limitaba a demostrar con estudios científico-técnicos lo pernicioso del uso de químicos en la erradicación de cultivos. El empleo del Ejército era su mayor garantía para denotar una estrecha colaboración con la administración estadounidense.⁵⁵⁶

En 1981, el Gobierno estadounidense derogó la Enmienda Percy, pese a la presión contraria interna. La influencia de Estados Unidos a México había sido un éxito, no hubo mayor resistencia que el parámetro de la financiación. Colombia, quien se había contrariado en pro de su ecosistema, también sucumbió ante la indefectible utilización de herbicidas en 1984.⁵⁵⁷ La fumigación aérea se incorporaba como medio para el control de la oferta de drogas en dos potencias productoras.

*During the 1970s, the United States government, acting on the fact that most of the marijuana consumed in this country during that decade was imported, was primarily interested in reducing the supply of marijuana from foreign nations. Mexico was the main supplier of marijuana to the United States during the 1970s. United States Department of State began providing financial assistance to Mexico in 1972 to control cultivation. This financial assistance was provided pursuant to Section of the Foreign Assistance Act of 1961/14 and the obligations of the United States under the Single Convention on Narcotic Drugs.*⁵⁵⁸

A la PGR le fue atribuido este método, el cual ejercían la Dirección General de Erradicación en conjunción con la Dirección General de Servicios Aéreos.

5.3 Traslado de la función a la SDN.

Desaparece la Dirección General de Erradicación de la PGR en 2007. El órgano se elimina; la función, no. La institución del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana absorbería la carga total de trabajo. La Cámara de Senadores ratificó el proceso de traspaso: “En abril del año en curso, se publicó el acuerdo de la supresión de la

⁵⁵⁶ Ibid.

⁵⁵⁷ Ibid.

⁵⁵⁸ Smith Boe, Kathy, op.cit.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Dirección General de Erradicación de la Procuraduría General de la República, trasladando sus funciones y bienes a la Secretaría De la Defensa Nacional”.⁵⁵⁹

El órgano de erradicación, antes de su desaparición, contenía las siguientes facultades:

Artículo 66. Al frente de la Dirección General de Erradicación habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

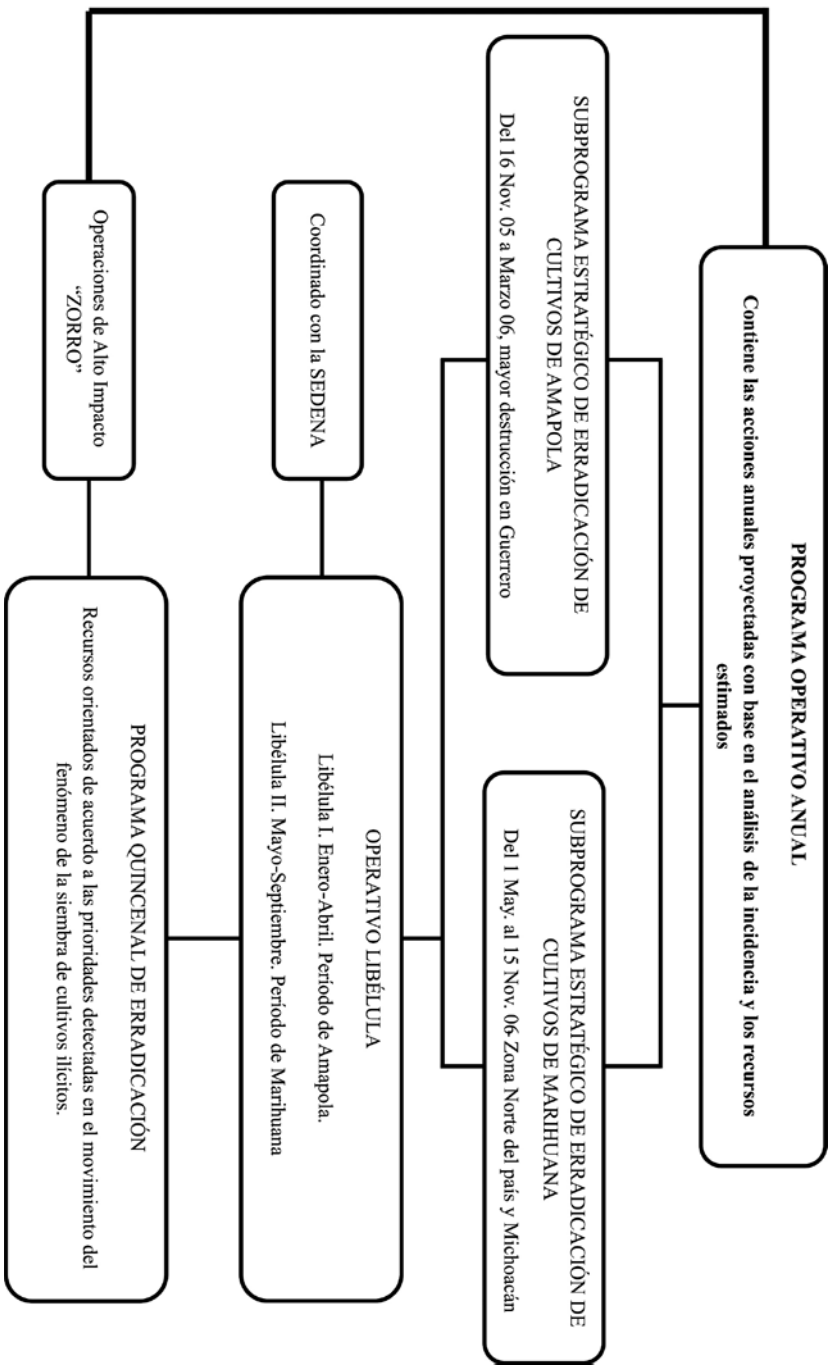
- I. Planear los programas y dirigir los operativos para la erradicación de cultivos ilícitos;
- II. Coordinar, en los casos en que sea de su competencia, la destrucción de sustancias y cultivos ilícitos, el desmantelamiento de laboratorios ilícitos en los que se elaboren estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como la entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos que sean asegurados;
- III. Coordinar el desarrollo de programas de investigación de herbicidas coadyuvantes y equipo de operación y seguridad que se utilicen en la localización, verificación y destrucción de plantíos ilícitos;
- IV. Recabar las muestras de estupefacientes y psicotrópicos de plantíos ilícitos para los fines de la averiguación previa y del proceso;
- V. Participar, con las unidades administrativas competentes, en las investigaciones relacionadas con cultivos ilícitos;
- VI. Informar periódicamente sobre la situación que guardan las actividades desarrolladas conforme a los planes y programas operativos de erradicación de cultivos ilícitos;
- VII. Coordinarse con autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, a fin de establecer políticas coordinadas de erradicación de cultivos ilícitos;
- VIII. Establecer, en coordinación con las unidades administrativas competentes, enlaces con autoridades extranjeras y organismos internacionales, respecto de técnicas de erradicación;
- IX. Coordinarse con las unidades administrativas competentes, a fin de elaborar las estadísticas sobre los avances en la erradicación de cultivos ilícitos,

La Dirección General de Erradicación junto con la Dirección General de Servicios Aéreos, ejecutaban el Programa Operativo Anual de Erradicación. A continuación se esquematiza:

⁵⁵⁹ Dictamen de la comisión de defensa nacional que aprueba la propuesta con punto de acuerdo por el que se solicita al secretario de la defensa nacional que informe sobre las acciones que esa dependencia ha desarrollado en materia de erradicación de cultivos ilícitos. Cámara de Senadores, 29/ noviembre/2007. Primer período ordinario. No. Gaceta: 166.

Victor Hugo Carvente Contreras

Esquema del Programa Operativo Anual de Erradicación de cultivos.



*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

5.3.1 Indicios de la transferencia.

La erradicación de cultivos era el eje de la política antidroga del Gobierno Mexicano, desde los años cuarenta hasta los años setenta. De hecho, la Oficina de Control de Estupefacientes, primer órgano formal antinarcótico, se cionó a realizar estadísticas sobre las fluctuaciones en la destrucción de drogas. No había un órgano de “erradicación” que coexistiera con otros órganos dentro de la PGR. La erradicación de cultivos era la única forma de combate. Cuando se especializa al MP en materia de narcóticos y se instituye la “intercepción” como otra técnica de merma a las drogas, es cuando resulta preciso crear un órgano que se distinguiera de los demás. Aunque, la SDN haya realizado a lo largo de la historia la destrucción manual de plantíos, no cuenta, ni ha contado con un órgano dentro de su estructura orgánica encauzada a esto. Realmente ha carecido de alguna área formal especializada en combate al narcotráfico.

No obstante, las miras del Ejército de encargarse de las tareas de erradicación en sus dos facetas, no es nueva. Se data que, a finales de 1996, cuando estaba próxima la entrada del Gral. Rebollo al INCD, el Ejército mexicano reclamaba el control total de la erradicación de plantíos, así como de 34 helicópteros dedicados a tal fin. Argumentándose la incompetencia y corrupción generalizada de la instancia civil para realizar operativos eficaces Diplomáticamente, el entonces Procurador Antonio Lozano Gracia fijó que al Ejército se le entregaría una cantidad de helicópteros, y la prerrogativa de estar siempre atrás de los operativos de la PGR. En calidad de apoyo y no como actor sustantivo. La PJJF era el órgano ceñido a la tarea de erradicación y era incorrecto su apartamiento, siendo el brazo operativo de la PGR.⁵⁶⁰

El Gral. Luis Arturo Oliver Cen, en tiempos del INCD, se posicionó como Jefe de Operaciones después del caso Rebollo. Es desde entonces cuando personajes militares ocupan cargos en el área de erradicación de cultivos de la PGR. En aquel tiempo, al frente de la Dirección General de Erradicación se encontraba el Cor. Camilo Vega Rivera, quien había sido aviador de la FAM y piloto personal de Gutiérrez Rebollo.

Como ya se mencionó, la FEADS durante la administración de Macedo de la Concha, ocupó el cargo de Coordinador de Operaciones, el Gral. de División retirado José Rubén Rivas Peñas; mientras que, el Tte. Cor. Arnoldo Ríos

⁵⁶⁰ Villatoro., op.cit., pp. 109-110.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Salas, la Dirección General de Erradicación de Cultivos. Asimismo, ocupó el cargo de Director General de Operaciones Aéreas, el Gral. Víctor Manuel Noble Contreras y como Subdirector de esa área el Mayor Joel Guzmán Molina, quien fuese secretario particular del General Carlos Demetrio Gaytán Ochoa, cuando éste fue encargado de la Sección X –operaciones contra el narcotráfico- del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Tras la desaparición de la FEADS, pasada la mitad del 2004 y hasta octubre de 2005, el Tte. Cor. Juan Manuel Rodríguez Graciano, fue quién estuvo liderando la Dirección de Erradicación. A la salida de éste, ocupó la vacante el Mayor de Caballería Gabriel Ramírez Tenorio, cesando su encargo a mediados de 2006.

El 10 de enero de 2008 se emitió un comunicado a la Cámara de Diputados por parte de la PGR. En la misiva se expresa uno de los porqués de la transferencia de funciones en fundamentos logísticos y operativos:

Sin embargo, previa evaluación se determinó que la Fuerza Aérea, dependiente de la Sedena, cuenta con mayores elementos de información y recursos para coordinar dicho esfuerzo, tanto por la vía aérea como la terrestre, en virtud de lo cual, se convino con la citada dependencia, transferirle los recursos materiales con que contaba la Procuraduría General de la República, para que bajo un mando único, la Sedena realice las funciones de erradicación en coadyuvancia directa con la autoridad ministerial. En razón de lo anterior, a partir de diciembre de 2006 se ha realizado la transferencia de instalaciones, equipo y recursos financieros, quien durante el año 2007 ha tomado la responsabilidad en la materia.⁵⁶¹

Contrariamente, en el Tercer Informe de Labores de la PGR se explicita que la razón fue meramente económica. Encuadrada en la estrategia de austeridad financiera:

En el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2006 se publicó el decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, en el cual se estableció como prioridad del Gobierno Federal fortalecer la capacidad del Estado para combatir la delincuencia y preservar la seguridad nacional. Acorde a lo anterior el Presidente de la República instruyó a que se adoptaran las medidas necesarias para transferir a la Secretaría de la

⁵⁶¹ “De la Procuraduría General de la República” Cámara de Diputados, LX Legislatura, D.G.P.L. 60-II-3.1092, expediente número 1367. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/01/asun_2407637_20080116_1200498389.pdf

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Defensa Nacional (SEDENA) los bienes de la PGR destinados a la erradicación de enervantes a nivel nacional, con el fin de optimizar los medios con que cuenta el Estado para estas labores.

Respecto a la situación laboral de los trabajadores, en el mismo comunicado se enuncia que se seleccionó al personal con el perfil “idóneo” que sería comisionado a la SSP. Otros se inscribieron al Programa de Conclusión de Prestación de Servicios en Forma Definitiva en la Administración Pública Federal,⁵⁶² y de ellos, según la SDN, “un número considerable” fue contratado por la SDN, especialmente pilotos de aeronaves de ala fija y ala rotativa, expertos en tareas de fumigación.⁵⁶³

A inicio de abril de 2006, los militares habían ocupado las bases aéreas de la DGSA en Culiacán y Chilpancingo. El primero ya desde hace un año de encontrarse inactivo. Ante esto, el director de la DGSA, Arturo Duhart Irabien, señaló que “ya existen las listas de quienes tendrán que acogerse al programa de retiro de manera obligatoria, si quieren laborar para el Ejército, o aceptar su despedido”.⁵⁶⁴

El 25 de diciembre de ese año la PGR comenzó a dismantelar la Unidad de Operaciones. Las naves fueron adscritas al Escuadrón Aéreo 105.⁵⁶⁵ En febrero de 2007 circuló la posibilidad de que la SSP absorbiera la función de fumigación aérea de la PGR. Transfiriéndose alrededor de mil trabajadores y doce helicópteros rociadores.⁵⁶⁶ Ante esta especulación, la Dirección General de Servicios Aéreos de la PGR desmintió esta versión, y publicó el Oficio No. DGSA/20071239, en el que se señala que no existió un acuerdo entre la PGR y la SSP para el traspaso de la Flota Aérea.⁵⁶⁷

⁵⁶² Regulada por el Oficio No. 307-A.1489, emitido el 27 de noviembre de 2006, y el Oficio 307-A.-0563, del 6 de marzo de 2007, firmados por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP.

⁵⁶³ “De la Procuraduría General de la República” op.cit.

⁵⁶⁴ “Bajo control militar, servicios aéreos de la PGR en Culiacán” La Jornada, 18/abril/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/18/index.php?section=politica&article=007n2pol>

⁵⁶⁵ “Retrasan traspaso de flota de PGR a SEDENA”, El Siglo de Torreón, 19/Diciembre/2009. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/486936.retrasan-traspaso-de-flota-de-pgr-a-sedena.html>

⁵⁶⁶ “Cambios en SSP frenan ataque a plantíos de drogas” El Universal, 19/febrero/2007. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148557.html>

⁵⁶⁷ PGR. Oficio No. DGSA/20071239, 30/ julio/ 2007.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Ahora bien, el documento que relata las motivaciones de la transferencia es el *Convenio de Colaboración para la Transferencia de Bienes Destinados para la Erradicación de Enervantes a Nivel Nacional*, el cual se clasificó como confidencial por considerarse comprometida la seguridad nacional; la Oficialía Mayor de la PGR a través de la Dirección General de Servicios Aéreos informó que el documento, en su totalidad o alguna fracción de éste, no podría ser proporcionado a terceros.⁵⁶⁸

Se suscribió entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional el Convenio de Colaboración para la Transferencia de Bienes Destinados para la Erradicación de Enervantes a Nivel Nacional, estableciéndose el carácter de confidencialidad en su Cláusula Décima Segunda, misma que a la letra dice: Las partes convienen en que toda la información impresa, verbal, audiovisual o de cualquier otra forma que pudiese revestir el carácter de documento, que se proporcione en el cumplimiento del presente convenio o que forme parte del mismo, se considera confidencial, la que por ningún motivo se proporcionará a terceros, razón que originó que la información se clasificará como reservada por esta institución.

Mientras tanto, la AFI resolvió los fundamentos por los cuales debía ser considerada como “reservada” la información sobre el Convenio:

Tanto la SEDENA como la PGR, reservaron el Convenio para la transferencia; por lo tanto, ambas instituciones deben dar el trato recíproco al mismo, pues la revelación de su contenido pondría en riesgo a éstas (...) El proporcionar el acceso a dicho instrumento jurídico, puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional (...) con la finalidad de salvaguardar los intereses de esta Institución, el revelar la información a detalle, podría en el futuro entorpecer el frente común que se diseñó entre PGR y SEDENA en la Erradicación de Enervantes a Nivel Nacional...⁵⁶⁹

La *deducción* es el método para definir que el Convenio es confidencial. De lo particular a lo general:

Ahora bien, las aeronaves que se transfieren a través del Convenio de Colaboración, tienen por objeto la erradicación de cultivos ilícitos, que son actividades que se realizan contra la delincuencia organizada y para combatir la comisión de delitos

⁵⁶⁸ En correspondencia a los artículos 1 y 10 de la LOPGR; 13, fracción 1; 17 y 46 de la LFTAIPG, y el 70, fracción V de su Reglamento.

⁵⁶⁹ IFAI. Solicitud de Información, Folio: 0001700136307.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

y por tanto forman parte de las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación.⁵⁷⁰

El otro argumento institucional para marcar la confidencialidad del Convenio es porque las labores de fumigación aérea “forman parte de la coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública por lo que también se constituyen en acciones destinadas a salvaguardar la seguridad pública.” De tal modo que, publicar la información concerniente a las aeronaves situaría en desventaja al personal que se encarga de ellas. Pues “terceras personas”, principalmente integrantes del crimen organizado, podrían conocer el tipo de aeronave que se utiliza para la fumigación, reconocimiento, detección, destrucción o transporte. Podrían identificarlas “lo que limitaría las actividades a realizar, la capacidad de erradicación de cultivos y, de esta manera la seguridad nacional y la seguridad pública se verían comprometidas”.

Según el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), organismo que accedió al documento en cuestión, el acuerdo se suscribió entre el Procurador General, el Secretario de la Defensa, los Oficiales Mayores de ambas instituciones y el Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea Mexicana. Con fecha de 28 de febrero de 2007. Constata de 7 fojas útiles y 15 cláusulas. El documento fija la transferencia de aeronaves en diversas fases. “La Procuraduría General de la República manifestó que el número total de aeronaves transferidas, se encuentra publicado en el Primer Informe de Labores 2006-2007.”⁵⁷¹ Además, el IFAI accedió al Anexo del Convenio que pertenece al *Programa de Inventario Nacional de Aeronaves en traspaso*. En este se indica las características de las aeronaves, las etapas de transferencia, y el estado de cada una de ellas. En la sección del clausulado se establecen los derechos y las obligaciones de las partes para el óptimo cumplimiento.

Los pilotos de la FAM serían los encargados de operar las aeronaves transferidas, empero, la administración estaría a cargo del otrora Jefe del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, Gral. Carlos Demetrio Gaytán Ochoa.⁵⁷²

⁵⁷⁰ Ibid.

⁵⁷¹ Ibid.

⁵⁷² “El Ejército engulle a la PGR” Revista Proceso, 10/marzo/2007. http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=94420&rl=wh

Victor Hugo Carvente Contreras

5.3.2 Evolución del traspaso.

El traslado de esta función no sólo implicó el traspaso del equipo aéreo para asperjar, también incluía bases aéreas, vehículos terrestres, herbicida, equipo especializado, programas, archivos, mobiliario, equipo de oficina y de laboratorio. Este proceso de no se realizó de un momento a otro, fue paulatino. Alrededor de cuatro años fue el tiempo que se programó. Para conocer los montos de equipo transferido cada año es pertinente consultar los Informes de Labores de la PGR y SDN, respectivos a los años: 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Todos los Informes de la PGR, relativos al período en cuestión, reproducen información semejante. Por esto es que tenemos que ceñirnos a los Informes de la SDN que, en cambio, si desglosan mayores elementos para idear un esquema cronológico del traspaso de recursos. A continuación se presenta el avance de este proceso, *grosso modo*:

- a) El primer informe de labores de la SDN, que cubre del 1 de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2007, revela que fue en diciembre de 2006 cuando se resolvió la transferencia de la función. Meses después, el 28 de febrero de 2007, se realizó la firma del convenio entre la PGR y la SDN para que iniciara la entrega física de los bienes, la cual iniciaría el 16 de abril de ese mismo año. Aunque, según dicho Informe, la Fuerza Aérea Mexicana había comenzado las tareas de rocío aéreo siete días antes, el 9 de abril. En este primer informe solamente se cuantifica el material y las instalaciones que serían cedidas de la PGR a la SDN.
- b) El segundo período es el que denota mayor actividad, en éste se transfirió la mayor parte de helicópteros y de aviones, así como la entrega total de instalaciones o bases aéreas, la totalidad de vehículos terrestres, el conjunto de autotanques. En general:
 - Se iniciaron los trámites para regularizar la tenencia de los predios e instalaciones de las bases aéreas, quedando pendientes la de Chilpancingo, Gro., Coalcomán, Mich., y Oaxaca, Oax.
 - Se recibieron almacenes de la PGR, mobiliario de la Base de Operaciones El Caracol, a fin de darle mantenimiento preventivo y correctivo.

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.

Procuraduría General de la República (1952-2012).

- Se recogió el equipo de cómputo que la AFI utilizaba para la fumigación de cultivos, además de información estadística y cartográfica concerniente.
 - Se recibieron refacciones de helicóptero Bell 206 y aviones Cessna 206, en las de Bases de Operaciones de Culiacán, Sin., Chilpancingo., Gro., Uruapan, Mich., Oaxaca, Oax., Cuernavaca, Mor., Acapulco, Gro., y Guadalajara, Jal.
 - Se recibieron 45 vehículos terrestres, 21 autotanks para combustible de aviación, tres tanks estacionarios, y 19 equipos de comunicación que fueron repartidos en las diversas Bases.
 - 75 mil litros de herbicida.
 - La suma de \$50 947 822.00 para el mantenimiento de naves, vehículos e instalaciones transferidas, quedando disponibles \$ 18 954 209.52 que fueron transferidos al fideicomiso para adquisición y pago de equipo militar, el cual sería ejercido en este mismo período.
 - Se contrataron 175 elementos, entre ellos cinco pilotos fumigadores, cinco de apoyo, seis de Cessna 206 y 159 especialistas. En la PGR se adiestraron 18 pilotos aviadores y 336 especialistas. Por otra parte, en la FAM fueron adiestrados 37 pilotos aviadores. externos.
- c) El tercer informe de gobierno, por su parte, se indica la disminución de las operaciones de traspaso, y sólo se restan a la entrega de helicópteros, así como contratación y capacitación de personal, de la PGR y SDN, respectivamente. A saber:
- Hasta ese momento se habían entregado alrededor de 44 helicópteros, o sea que, se habían sumado 15 más respecto al año anterior, quedando faltantes seis que se encontraban fuera de servicio.
 - Conforme a los recursos transferidos por la PGR, reportaba la SDN que había un avance del 50% en la recepción del material necesaria para la reparación de los helicópteros.
 - Se habían consumido 34500 litros de los 75 mil litros de herbicida paraquat.
 - Se contrataron a 167 elementos civiles, entre ellos cinco pilotos fumigadores, cinco de apoyo, cinco de Cessna T206H y 152 especialistas.
 - Personal de la FAM se capacitó a 10 pilotos aviadores, a 312 especialistas en instalaciones de la PGR y 13 pilotos en las instalaciones

de la FAM. Asimismo, se implementó el Centro de Adiestramiento de Helicópteros, localizado en Base Aérea Militar No.5, donde se ha impartido el adiestramiento a 102 pilotos aviadores en helicópteros Bell-212 y Bell 206, justo los utilizados en la fumigación de cultivos. aviadores.

- En cuanto al avance en la transferencia de bienes de la PGR al Ejército: se están llevando a cabo pláticas con las autoridades respectivas para continuar con la regularización de la tenencia de los predios e instalaciones de las bases antes citadas.

d) El cuarto informe que corresponde al año 2009, es discordante respecto a la fecha en la que se hace entrega física de los bienes de la PGR a la SDN. Puesto que el primer informe indica que inició el 16 de abril de 2007; el cuarto, expresa que fue el 29 de marzo del mismo:

- El avance de la transferencia había quedado resuelto según lo estipulado por el Primer Informe que determinaba la entrega de 50 helicópteros Bell 206 y ocho aviones Cessna TU-206G. No obstante, en el informe más reciente se señala que aún quedaba pendiente la entrega de ocho helicópteros más, mismos que, como en el caso de las anteriores naves, se encontraban en mantenimiento, recuperación y armado. Así, según la SDN se llevaba un 96% de avance en la transferencia
- En este informe se detalla que, por primera vez, la SDN había contratado como asesores a 158 elementos de la PGR, en cuestiones de rocío aéreo. Contándose tres pilotos fumigadores, cuatro pilotos de apoyo, seis pilotos de Cessna TU 206G, y 145 especialistas. También se informa que estaban calificados 10 pilotos y 312 especialistas de la FAM en tareas de fumigación y mantenimiento de las aeronaves cedidas. Además se adiestraron a 13 pilotos aviadores, dando un total de 335 elementos; 23 pilotos y 312 especialistas.

e) En el quinto período de labores, se indica el traspaso total de los bienes que se habían sugerido desde el inicio de la administración de Calderón. “Con fecha 6 de junio de 2011, se dio por concluida la transferencia de los bienes que utilizaba y destinaba la Procuraduría General de la República para la erradicación de enervantes a nivel nacional...”.⁵⁷³ No obstante:

⁵⁷³ SEDENA. *Quinto informe de Labores-2010*, p.97.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- Se encontraban en mantenimiento dos helicópteros en trabajos de mantenimiento en la base establecida en Guadalajara, Jalisco.
 - Hasta este momento no se ha regularizado la Base Secundaria de Coalcomán, Michoacán, con el gobierno del propio estado.
 - Restaban un total de 2 mil 342 litros de paraquat por utilizarse de los 75 mil litros transferidos.
- f) El sexto informe de labores reitera que con fecha de 6 de junio de 2011, se finalizó la transferencia de bienes. Se había recibido el 100% del material de vuelo. Aún seguían las negociaciones con el Gobierno de Michoacán para la regularización de la Base aérea de Coacolmán, Michoacán. A más de:
- Del 1 de septiembre al 31 de diciembre, se contrataron 35 efectivos de la PGR como asesores de la SDN, en materia de erradicación por aspersión. Constó de 4 pilotos de helicópteros B-206 y 31 especialistas.
 - El 1 de enero de 2012 se contrataron 18 asesores. Constó de 4 pilotos y 14 especialistas.
 - Del total de 75 mil litros de herbicida, se consumieron 74 728 litros; sobrando 272 litros.
 - Del período: 1 de septiembre 2011-31 de agosto de 2012, se fumigaron 4218.930 hectáreas.

5.4 Eficiencia en tareas de erradicación de cultivos.

En este apartado del capítulo se contrastarán los montos de erradicación de cultivos que han obtenido la SDN, PGR y SM. Las únicas áreas de gobierno que han intervenido. A partir de lo observado se concluirá qué instancia ha alcanzado la mayor eficiencia. Para tal fin, se muestran los siguientes cuadros que abarcan desde 1990, dos años después de que se fundaran las supra-estructuras antinarcóticas y se fundara una intensa campaña contra las drogas; hasta el año 2012, fin del sexenio de Calderón Hinojosa, cuando se había consumado la transferencia de bienes de la PGR a la SDN. El referente de contrastación es el “Esfuerzo Nacional en la Lucha contra el Narcotráfico” -concentrado de las aportaciones de las dos secretarías y la PGR-, los demás cuadros muestran los alcances particulares de las instancias citadas.

Victor Hugo Carvente Contreras

(Has. Erradicadas) Esfuerzo Nacional			(Has. Erradicadas) SDN		
Año	Marihuana	Amapola	Año	Marihuana	Amapola
1990	8,778.24	8,660.44	1990	5,363.10	5,974.43
1991	12,702.25	9,342.36	1991	8,794.97	6,449.96
1992	16,801.73	11,221.83	1992	12,180.08	7,467.40
1993	16,645.21	13,015.17	1993	11,874.80	9,051.37
1994	14,207.08	10,958.61	1994	8,947.29	8,951.40
1995	21,573.30	15,389.22	1995	15,794.46	12,576.21
1996	22,768.56	14,670.85	1996	16,388.14	11,238.03
1997	23,576.07	17,732.23	1997	17,016.92	12,951.04
1998	23,928.32	17,449.09	1998	17,776.63	12,886.62
1999	33,351.30	15,746.54	1999	25 710.2	12 184.8
2000	31 061.4	15 717.9	2000	24 505.8	11 822.6
2001	28 735.1	19 116.5	2001	21 725.7	13 697.8
2002	30 774.9	19 157.9	2002	23 726.1	14 020.1
2003	36 585.3	20 034.0	2003	29 448.5	16 465.2
2004	30 852.5	15 925.6	2004	25 130.2	13 446.3
2005	30 856.9	21 609.2	2005	26 710.3	18 810.2
2006	30 161.5	16 889.9	2006	28 050.2	15 643.9
2007	23 315.7	11 410.5	2007	22 952.5	11 258.0
2008	18 660.2	13 189.3	2008	18 394.5	13 186.1
2009	16 703.5	14 810.8	2009	16 018.4	14 718.5
2010	18 581.4	15 484.3	2010	18 001.3	15 330.6
2011	13 430.3	16 389.4	2011	13 262.4	16 300.6
2012 *	4 254.4	10 202.6	2012 *	4 025.6	10 131.7
* Cifras preliminares a julio de 2012.			* Cifras preliminares a julio de 2012.		
Fuente: Elaboración propia con base en 6º Informe de gobierno de Zedillo y 6º Informe de Gobierno de Calderón.			Fuente: Elaboración propia con base en 6º informe de gobierno de Zedillo y 6º informe de Gobierno de Calderón.		

(Has. Erradicadas) SM			(Has. Erradicadas) PGR		
Año	Marihuana	Amapola	Año	Marihuana	Amapola
1990	24.90	0.65	1990	3390.24	2685.36
1991	4.94	0.31	1991	3902.34	2892.09

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

1992	35.81	0.10	1992	4585.84	3754.33
1993	44.41	31.91	1993	4726	3931.89
1994	9.18	0.00	1994	5250.61	2007.21
1995	16.63	6.16	1995	5762.21	2806.85
1996	56.29	11.34	1996	6324.13	3421.48
1997	26.47	9.75	1997	6532.68	4771.44
1998	30.26	10.70	1998	6121.43	4551.77
1999	24.7	0.8	1999	7616.4	3560.94
2000	39.2	7.9	2000	6516.4	3887.4
2001	35.3	2.2	2001	6974.1	5416.5
2002	14.4	0.1	2002	7034.4	5137.7
2003	16.1	0.1	2003	7120.7	3568.7
2004	1.9		2004	5720.4	2479.3
2005			2005	4146.6	2799
2006	0.5		2006	2110.8	1246
2007	255.3	9.8	2007	107.9	142.7
2008	152.4	0.5	2008	113.3	2.7
2009	495.3	90.6	2009	189.8	1.7
2010	541.3	146.2	2010	38.8	7.5
2011	139	82.7	2011	28.9	6.1
2012 *	83.1	35.2	2012*	145.7	35.7
* Cifras preliminares a julio de 2012.			* Cifra hipotética basada en 2012.		
Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de gobierno de Zedillo y 6° informe de Gobierno de Calderón.			Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de gobierno de Zedillo y 6° informe de Gobierno de Calderón.		

Se precisa que las cantidades expresadas en la tabla de la PGR no fueron obtenidas en estadísticas oficiales de informes de gobierno nacionales o informes de labores de la PGR, ya que no existe esta información en tales. Se dedujo a partir de la suma de los montos alcanzados de la SDN y SM, y su total fue restado del total que comprende el Esfuerzo Nacional. A pesar de la información poco asequible, el Libro Blanco de la AFI 2000-2006,⁵⁷⁴ nos muestra que las cifras estimadas son aproximadas a las reales.

⁵⁷⁴ PGR. Agencia Federal de Investigación: Rendición de cuentas, Libro Blanco 2000-2006.

Victor Hugo Carvente Contreras

(Has. Erradicadas)-Agencia Federal de Investigación						
Año						
Marihuana	6.986	7.205	7.186	5.774	3.913	0.985
Amapola	5.452	4.932	3.689	2.515	2.988	0.955

A simple vista, las estimaciones anteriores indican que en cada año el Ejército ha liderado la erradicación de cultivos a lo largo de 22 años; seguida de la Procuraduría, y en ínfima cantidad la Armada de México. No obstante, para clarificar específicamente cuál ha sido el grado de participación de cada instancia, se muestra la siguiente tabla que detalla el porcentaje de participación respecto del total.

Porcentaje de participación en el total de erradicación.						
Año	SDN		PGR		SM	
	Marihuana	Amapola	Marihuana	Amapola	Marihuana	Amapola
1990	61%	69%	39%	31%	0%	0%
1991	69%	69%	31%	31%	0%	0%
1992	72%	67%	27%	33%	0%	0%
1993	71%	70%	28%	30%	0%	0%
1994	63%	82%	37%	18%	0%	0%
1995	73%	82%	27%	18%	0%	0%
1996	72%	77%	28%	23%	0%	0%
1997	72%	73%	28%	27%	0%	0%
1998	74%	74%	26%	26%	0%	0%
1999	77%	77%	23%	23%	0%	0%
2000	79%	75%	21%	25%	0%	0%
2001	76%	72%	24%	28%	0%	0%
2002	77%	73%	23%	27%	0%	0%
2003	80%	82%	19%	18%	0%	0%
2004	81%	84%	19%	16%	0%	0%
2005	87%	87%	13%	13%	0%	0%
2006	93%	93%	7%	7%	0%	0%
2007	98%	99%	0%	1%	1%	0%
2008	99%	100%	1%	0%	1%	0%

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

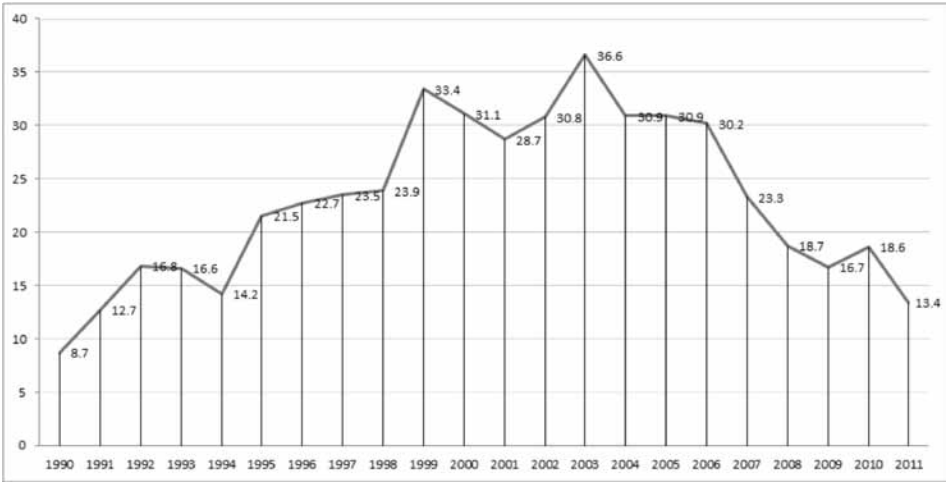
2009	96%	99%	1%	0%	3%	1%
2010	97%	99%	0%	0%	3%	1%
2011	99%	99%	0%	0%	1%	1%
2012	95%	99%	3%	0%	2%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de Gobierno de Zedillo y 6° Informe de Gobierno de Calderón.

Efectivamente, se corrobora la supremacía de la SDN en tareas de erradicación de cultivos, realizados manualmente; frente a la fumigación aérea de la PGR. La SDN nunca conserva una efectividad menor al 50%, siempre es mayor al 60%. En tanto, la PGR su eficiencia nunca supera el 39 %. El período comprendido entre 1990-1991, es el de mayor equilibrio; o sea, la SDN registra la menor participación, y la PGR su mayor colaboración. Esto concluye que la PGR, a lo largo de 22 años, nunca ha sido el colaborador mayoritario en destrucción de cultivos; lo es la SDN.

Ahora bien, se analizarán las fluctuaciones en la destrucción de cultivos, e indagar su porqué. Es necesario esquematizarlo. El “Esfuerzo Nacional” respecto a la eliminación de marihuana, esto expresa:

**Gráfica 1. Totales de erradicación de marihuana.
(Miles de Hectáreas 1990-2011).**

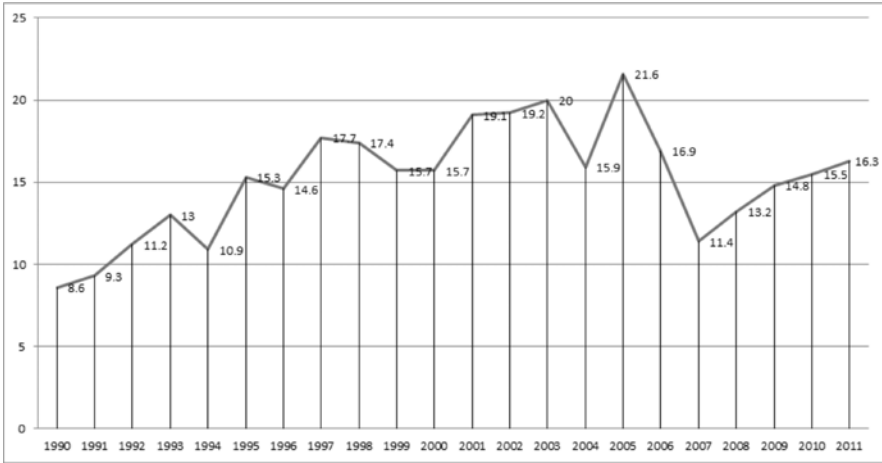


Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de Gobierno de Zedillo y 6° Informe de Gobierno de Calderón.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Respecto a la destrucción de amapola.

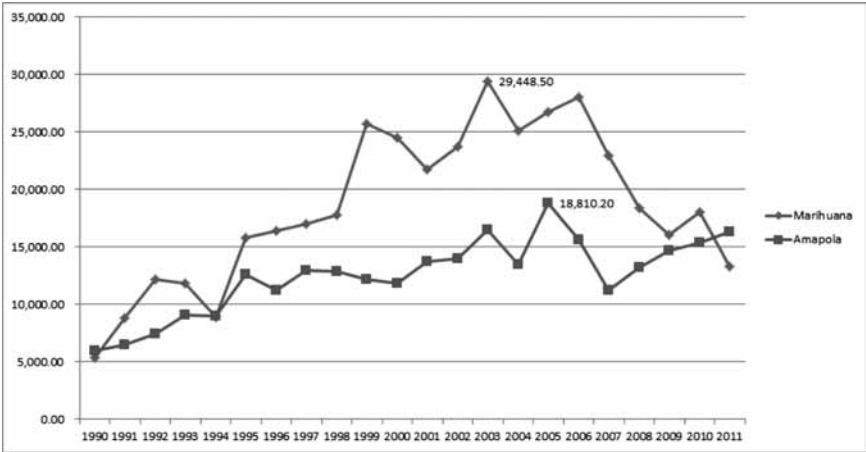
**Gráfica 2. Totales de erradicación de amapola.
Miles de Hectáreas.1990-2011.**



Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de Gobierno de Zedillo y 6° Informe de Gobierno de Calderón.

La participación de la SDN, por sí sola, en erradicación de marihuana y amapola, muestra esta tendencia.

**Gráfica 3. Totales de erradicación de marihuana y amapola.
SDN. Hectáreas.1990-2011.**

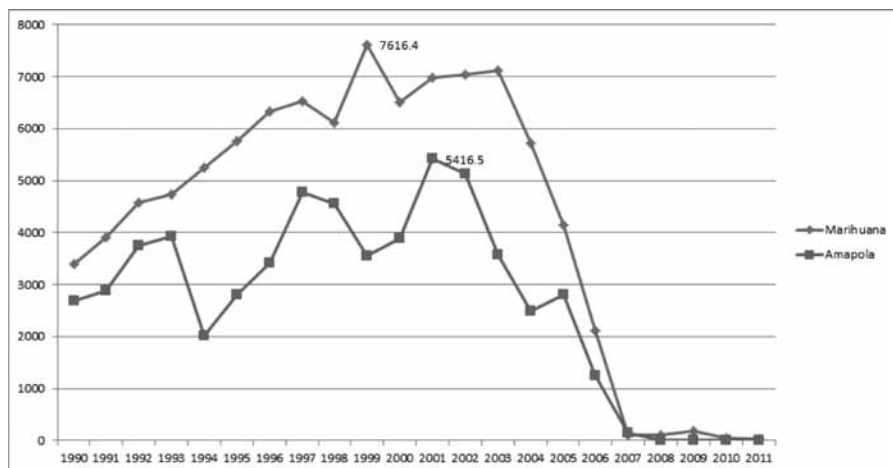


Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de Gobierno de Zedillo y 6° Informe de Gobierno de Calderón.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Por su parte, la PGR, en su labor de erradicación de marihuana y amapola, registra esta tendencia.

**Gráfica 4. Totales de erradicación de marihuana y amapola.
 PGR. Hectáreas.1990-2011.**



Fuente: Elaboración propia con base en 6° Informe de Gobierno de Zedillo y 6° Informe de Gobierno de Calderón.

En la *Gráfica 1*, desde 1990 hasta 1993 la tendencia fue a escalar en los montos de marihuana eliminada, después en 1994 hay una caída mínima, de 1995 hasta 1998 creció gradualmente, pero en 1999 hubo un repunte magnífico de 10 puntos. Igualmente, en el año 2000 hay una exigua caída, a partir del año 2001 hasta el 2003 hay un despunte, este año fue el de mayor éxito, sin igual en los 22 años. A partir del 2004 hasta el 2009 la propensión sería a la baja.

La *Gráfica 2*, la tendencia es más uniforme. Todo apunta al crecimiento, con una alteración a la baja en el año 1994; después de este año, hasta 1999, hubo crecimiento gradual; en el período de 1999-2000 bajan los montos. A partir del 2001 hasta el 2003 existe un crecimiento gradual, pero en 2004 hay una súbita caída. El 2005 registra el mayor monto en los 22 años de análisis. Desde este punto al 2007, se da un desplome sin igual, los montos se equiparan al incipiente año 1992. El crecimiento fue progresivo hasta el 2011, apenas equiparándose al despunte del año 1995.

Víctor Hugo Carvente Contreras

La *Gráfica 3* referente a la eficiencia de la SDN, muestra mayores hectáreas erradicadas de marihuana que de amapola. De igual forma, hay un retraso en el año de 1994, tanto de marihuana como de amapola. Las fluctuaciones de los montos de marihuana van a la alza hasta 1999; justo en el año 2000 hay una caída que se prolonga hasta el 2001, después empieza a elevarse hasta el 2003, año que es el de máximo monto. Hay una recaída en el 2004 que se supera en el 2006. Sin embargo, iría cuesta abajo la eficiencia a partir del 2007 hasta el 2011. En lo que refiere a la amapola, muestra una tendencia a la alza desde 1990 hasta el 2003, el 2004 a la baja; pero, el 2005 es el año con el mayor monto jamás registrado, después se desploma y se equipara a los montos de 1996. Paulatinamente, va creciendo a diferencia de la marihuana.

Por último, la *Gráfica 4*, respecto a la PGR, afín a la marihuana, hay una tendencia de crecimiento de 1990 hasta 1997, en 1998 sufre una mínima baja, pero alcanza su máximo en 1999, seguida de una caída en el 2000, para alcanzar un crecimiento estable hasta el 2003. A partir de este año, sufriría un desplome total hasta el 2006, año en el que cesa la tarea de erradicación de cultivos en la PGR. Por su parte, la tendencia de la amapola relata un crecimiento de 1990 a 1993, pero en 1994 hay una picada drástica, a partir de 1995 hasta 1997 se remonta, pero tiene a la baja, igualmente, en el periodo 1999-2000. Pero en 2001 alcanza su máximo, seguidamente desde el 2002 hasta el 2006 se hunde, con un pequeño destello en el 2005.

¿Qué se puede deducir de lo anterior? Los periodos de transición gubernamental- partidista representan caídas en los montos de erradicación, ya sea el de 1994 como el del 2000. A partir del 2003, justo cuando desaparece la Dirección General de Erradicación en la PGR empieza la debacle en su efectividad que se prolonga hasta el 2007. Por su parte, en 2006, cuando inicia el proceso de transferencia de bienes y recursos de la PGR a la SDN, es el periodo de desplome en erradicación de cultivos en la SDN. Es decir, la SDN resultaba ser más eficiente cuando solamente se dedicaba a la vía manual y no a la fumigación aérea.

5.4.1 Debacle en la erradicación de cultivos en la PGR.

Se explicarán las posibles causas de la debacle en erradicación de cultivos en la PGR.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

En la administración del Procurador Daniel Cabeza de Vaca, quien sustituyera al Procurador Macedo de la Concha, se dieron de baja 20 aeronaves, y 8 fueron reemplazadas por equipos más actuales. En mayo de 2000, la PGR contaba con una flota aérea constaba de 149 aeronaves, entre helicópteros y aviones, y se consideraba la flota más grande de toda América Latina, superior a la de Perú y Colombia, países donde la fumigación de cultivos es inherente a su estrategia antidrogas.

En 2003, la flota aérea de la PGR se componía en 27.6 % de aeronaves decomisadas a la delincuencia organizada; 14.1% de helicópteros arrendados, del tipo UH-1H, al gobierno de Estados Unidos; 22.7% eran naves donadas y 35.6% eran propias de la institución.⁵⁷⁵ La edad promedio de la flota aérea era de aproximadamente 23 años, aunque muchos de helicópteros que cuenta la PGR fueron cedidos por Estados Unidos, utilizados durante la Guerra de Vietnam, algunas de las naves tenían una edad de 46 años, mismas que se encontraban inservibles.⁵⁷⁶ Hasta mayo de 2005, la operatividad de la flota era alrededor del 38%.

A mediados de 2006, la Oficialía Mayor de la PGR estimó que cuatro de cada diez aeronaves de la PGR apenas trabajaban correctamente. Asimismo señaló que de 75 aeronaves destinadas a la erradicación de cultivos, sólo estaban en activo 30. En intercepción su total era de 45, pero sólo el 43% estaba en condiciones óptimas de uso. Para transporte y carga trabajaban alrededor de 30 equipos, del cual sólo 40% podía volar.⁵⁷⁷ Cuando culminó la administración de Vicente Fox, la flota ascendía a 162 aeronaves.

Aunado a lo anterior, en agosto de 2006 se cerró la base aérea de “El Caracol”, en Guerrero, la cual se puso en operación en abril de 2002, y se apremiaba como la “base modelo” para la erradicación de cultivos. Las labores de fumigación serían más eficientes debido a que el estado del sureste ocupaba el primer lugar en producción de amapola y tercero en el de marihuana,

⁵⁷⁵ Cifras según la póliza de seguros que la PGR contrató con Inbursa y que fue aprobada por la Dirección de Aeronáutica Civil. “Desde 2003 se informó a Macedo de anomalías en flota aérea de la PGR” La Jornada, 14/octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/14/index.php?section=sociedad&article=032n1soc>

⁵⁷⁶ “La PGR, sin hacer *operativos* aéreos; la flota, inservible” La Jornada, 31/diciembre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/31/index.php?section=politica&article=012n1pol>

⁵⁷⁷ “La flota aérea de la PGR llegará a su mínimo histórico al final del foxismo” La Jornada, 15/octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/15/index.php?section=sociedad&article=037n1soc>

Victor Hugo Carvente Contreras

además se fortalecería la investigación científica genética para el combate de su producción.⁵⁷⁸

Los datos anteriores nos remiten a que la debacle en erradicación de cultivos se debió a las deplorables condiciones de la flota aérea de la PGR. Corroborando este supuesto, el *Libro Blanco: AFI-Rendición de Cuentas 2000-2006*, señala que el declive en fumigación aérea se detonó en el mandato de Vicente Fox Quesada, aludiendo a la misma causa:

En el Programa Operativo Anual para el 2006, se estableció como meta la destrucción de 6,000 hectáreas de cultivos ilícitos en las diferentes zonas productoras del país, de las cuales 2,100 corresponden a amapola y 3,900 a marihuana, distribuidas de acuerdo a los meses de mayor incidencia en la siembra y destrucción de estos cultivos. Existe una tendencia hacia la baja de los resultados de fumigación de cultivos ilícitos, esto responde principalmente a la disminución de la disponibilidad del equipo aéreo (parejas de fumigación).⁵⁷⁹

En lo que se refiere al consumo de combustible *turbosina* ha disminuido de la misma manera como han ido quedado inoperables las aeronaves. En lo que respecta al consumo de *gasavión* utilizado para los aviones tipo Cessna, utilizado en la identificación de cultivos ilícitos, se ha mantenido estable, lo que obedece a que a pesar de contar con menos equipo aéreo, se ha tenido una mayor cobertura en kilómetros cuadrados que en años anteriores.

Combustible utilizado (Lts).						
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Turbosina	4420559	3064766	2791802	2304724	1784010	1015519
Gasavión	126434	180755	288303	270821	277108	153318

Fuente: IFAI, Solicitud de información; Folio 0000700166511.

Cuando cesaron las tareas de erradicación, el entonces Procurador Eduardo Medina Mora, señaló la capacidad de la flota aérea para intervenir en la intercepción aérea. Confinando a la DGSA a tareas adjetivas.

⁵⁷⁸ Sin contar que ahorraría trabajo al Ministerio del Interior, por ser un punto de disuasión de movimientos armados. Véase: “El Caracol, base fantasma de la PGR en la lucha contra el narco”, La Jornada, 16/ octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>

⁵⁷⁹ PGR. *Rendición de Cuentas 2000-2006. Libro Blanco*. Agencia Federal de Investigación. p. 75-77.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

(...) aun cuando cesaron las actividades de erradicación, derivado del convenio de colaboración para la transferencia de bienes destinados a la erradicación de enervantes a nivel nacional entre la Sedena y la PGR, la productividad de la flota alcanzó un nivel considerable en las demandas de transportación requeridas para intercepción aérea, transporte y carga, así como vuelos policiacos.⁵⁸⁰

Por otra parte, José Enrique Girón Zenil, anteriormente Oficial Mayor de la PGR, anticipaba la supresión de toda la flota aérea:

(...) la DGSA desaparecerá de manera paulatina y se tiene proyectado hacerlo en varias etapas. La primera es pasar los servicios de erradicación a los militares y ofrecer a los trabajadores la renuncia o acogerse de manera obligatoria (sic) al programa de retiro voluntario y así tener la oportunidad de que se nos contrate por un plazo que va desde dos meses hasta dos años. Después se desaparecerá el área de intercepción aérea, ya que ésta quedará bajo la tutela de la SSP federal.⁵⁸¹

Por lo anterior, es anticipada la desaparición de la Dirección General de Servicios Aéreos, que consuma una etapa más en el desmantelamiento de las aéreas operativas de la Procuraduría. Los argumentos son legítimos cuando existen medios de comprobar su escasa operatividad, como es el caso de la corrupción generalizada por los trabajadores del área de la DGSA, que estima a la flota aérea como un botín, desde robo de autopartes hasta mantenimiento deficiente. Todo enmarcado en vacíos administrativos, como la inexistencia de manuales de operación y de archivo, tal sea la pérdida de bitácoras de vuelo y reportes de mantenimiento.⁵⁸² Los actos de corrupción desatan la venida a más del desmantelamiento. La PGR cesó a 213 integrantes de la Dirección, bajo la lógica del deterioro de la flota aérea. El grueso de los despedidos fueron individuos que conforman la parte administrativa y es fácil retirarlos del cargo, a través de exámenes de confianza. Aplica una sentencia de la Administración Pública: si no justificas el valor de tu trabajo, es legítima tu separación.

Según los resultados de la consultora en la materia “Joseph del Balzo Associate” (JDA), el grueso de la flota aérea de la PGR se encuentra impedida

⁵⁸⁰ “Gasta PGR más de 100 mdp en blindar vehículos” El Porvenir, 25/mayo/2008. http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=219941

⁵⁸¹ “Irregularidades en la DGSA quedarán impunes: trabajadores” La Jornada, 19/abril/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/19/index.php?section=politica&article=007n2pol>

⁵⁸² “Senado pide a PGR seguir indagaciones sobre DGSA”, El Universal, 22/noviembre/2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/885111.html>

para la aeronavegabilidad. Su diagnóstico con el que cerró el año 2012: 92 aeronaves integran la flotilla; de las cuales, 8 funcionan completamente, 21 son aero-navegables y las utilizada la SDN para operativos antidrogas, 44 están sujetas a revisión, 3 fueron donadas al IPN, 12 dadas de baja por transferencia al SAE, 12 aeronaves es incosteable repararlas, 2 en el extranjero y 1 en Sonora.⁵⁸³ El grado de corrupción ya se había focalizado desde un año atrás, se había concluido la primera auditoría en diciembre de 2011, y arrojaba la inexistencia de refacciones y aero-partes incluidos en inventarios. Para septiembre de 2012, el dictamen de la segunda auditoría sólo lo confirmaba.⁵⁸⁴ Las presuntas irregularidades obligaron a que el Cap. Manuel Jesús González Flores fuera cesado de su cargo.⁵⁸⁵ Meses después, la Procuradora Marisela Morales con anuencia del Presidente Calderón, nombró al Vicealmirante José Guadalupe Ávila Gil, ex director general de programación y presupuesto de la Secretaría de Marina, ya cuando se habían suspendido todas las actividades del área, debido al dictamen de la Consultora.

5.4.2 Declive en la SDN.

Como se puede notar, el declive en la erradicación de cultivos en la Procuraduría inicia en el Foxato. Teniendo una efectividad muy superior la SDN; erradicaba más y sin contar con la infraestructura necesaria. Era más eficaz cuando era coadyuvante que cuando posee el equipo aéreo de la PGR.

Al iniciar la gestión del Presidente Calderón Hinojosa, la PGR contaba con 160 aeronaves,⁵⁸⁶ disminuyendo a 110 porque 50 aeronaves habían sido transferidas a la SDN. Antes de su transferencia, se relata que de los 18 aviones Cessna, 9 no se encontraban operativos, y de 56 helicópteros, sólo 18 tenían condiciones óptimas de volar.⁵⁸⁷ Por otra parte, la nómina de empleado de la DGE era de 20 pilotos de aviones Cessna, 14 pilotos de apoyo, 20 pilotos de helicópteros fumigadores, 180 mecánicos y 300 elementos de áreas técnicas.

⁵⁸³ “Flota de PGR volaba con alto riesgo: auditoría” El Universal, 12/noviembre/ 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/882404.html>

⁵⁸⁴ “Determinará PGR cuantía de daño a su flota aérea” El Universal, 8/noviembre/ 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/881627.html>

⁵⁸⁵ “Investigan traslado de drogas y saqueo en la flota aérea de la PGR” La Jornada, 7/09/2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/07/politica/002n1pol>

⁵⁸⁶ “La flota aérea de la PGR, a punto de entrar en crisis: Romero Apis” La Jornada. 18/octubre/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/18/index.php?section=politica&article=008n1pol>

⁵⁸⁷ “Abandonada, la erradicación de cultivos de droga” La Jornada. 11/enero/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/11/index.php?section=politica&article=010n3pol>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Según el Sexto Informe de Labores de la SDN, finalmente: “De los 75 mil litros de herbicida que se recibieron para llevar a cabo operaciones de fumigación de enervantes desde las bases de operaciones transferidas, se han consumido 74 mil 728 litros, con lo cual quedaron en existencia un total de 272 litros”.

Mes	Herbicida Consumido (Lts).					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enero	9755.6	9683.1	11206.6	6963	5519.5	2268.5
Febrero	9034.6	11758.1	8543.3	5669.5	5172	1462
Marzo	9557.8	9029.7	8513.8	7331	6261.8	3176.5
Abril	7394.2	7656.5	5926.8	7600	5956.5	3481
Mayo	6798.3	3560.8	5632.5	3809.9	4085	4740
Junio	3264.3	4265.2	3215.5	1982.4	1820.5	714.6
Julio	6185.1	6140	3878.2	2603.5	1712.5	2159.5
Agosto	1119.4	9779.2	7750.9	5854.8	4504.5	2688
Septiembre	12112.2	9832.6	10411	6395	5217.5	3236
Octubre	10578.5	10618.1	8584.1	5496.9	4075	3147
Noviembre	10609	9201.8	6000.2	5885.5	3923	2423.75
Diciembre	8876.6	6652.4	9463.7	4607.5	2666	3191.5
Total Anual	105286.6	98177.3	89126.6	64199	50923.8	32668.36
Consumo total del Sexenio 440381.65						

Fuente: IFAI, Solicitud de información: Folio 0000700166511.

Victor Hugo Carvente Contreras

Mes	Herbicida Consumido (Lts.).				2011
	2007	2008	2009	2010	
Enero	---	353	1751	3340	1444.5
Febrero	---	2507	3904	4437.5	4434.5
Marzo	---	1248	3878	4895.5	4402
Abril	---	2330	1981	3503.5	3155
Mayo	---	1829	1476	3572	1863
Junio	---	287	608	1327	553
Julio	---	191	564	322	202
Agosto	---	1841	660	1895	749.5
Septiembre	---	2993	1688.5	1832	541
Octubre	---	3809.7	2825	4008.5	
Noviembre	---	3145	3272	2973	
Diciembre	---	1785	1853.5	2024	
Total Anual	9275.42	22318.7	24461	34130	17344.5

Fuente: IFAI, Solicitud de información: Folio 0000700166511

Gracias al desglose de herbicida consumido, se observa un menor uso por parte de la SDN en referencia a la administración de la PGR. Aún no explicamos cómo es que el equipo aéreo de la PGR denotado en deplorables condiciones, al ser transferido a la SDN, no es ocupado de la misma forma. Se presume que, los militares no aceptaron utilizar tal equipo aéreo, ya sea para evitar poner en riesgo su integridad, o porque no estaban capacitados para las tareas de fumigación. De lo contrario, la suma de herbicida utilizado en el período 2007-2010, podría ser equiparado al utilizado por la PGR, y esta suma oscila en el escaso 20% y 30% del total que usaba la Procuraduría.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, perteneciente a la UNODC, a través de sus informes anuales, también denota esta caída precipitada:

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.

Procuraduría General de la República (1952-2012).

- 2007: “En 2006 el Gobierno de México comunicó que había erradicado cultivos de adormidera en más de 16.831 hectáreas, lo que entraña un descenso en comparación con la cifra de más de 20000 hectáreas comunicada en dos de los tres años anteriores”.⁵⁸⁸
- 2008: “Pese a los esfuerzos del Gobierno de México por erradicar la planta de cannabis, la superficie al de cultivo ilícito aumentó. En 2007 el Ejército Mexicano relevó a la Procuraduría General de la República del ejercicio exclusivo de la función de erradicar el cultivo de planta de cannabis y de adormidera. De resultados de la redistribución de funciones en el contexto de las actividades de erradicación aérea, en 2007 la superficie total de cultivo ilícito de planta de cannabis erradicado descendió (a 21.357 hectáreas), en comparación con la cifra correspondiente a 2006 (30.158 hectáreas)”.⁵⁸⁹
- 2009: “Aunque en 2007 en México se incautó más hierba de cannabis que en cualquier otro país del mundo, el Gobierno comunicó que en 2008 la cantidad incautada había sido inferior. La producción ilícita de cannabis en México disminuyó a 22.275 toneladas en 2008, destinadas en su mayor parte a los Estados Unidos. La superficie total de cultivos ilícitos de cannabis erradicada en México disminuyó de 21.357 hectáreas en 2007 a 18.562 hectáreas en 2008. No obstante esas cifras de crecientes, la cantidad del cannabis incautado a lo largo de la frontera sudoccidental de los Estados Unidos en 2008 es indicio de un flujo sostenido de cannabis desde México”.⁵⁹⁰
- 2010: “El Gobierno de México calcula que la producción ilícita de cannabis disminuyó ligeramente en 2009, a alrededor de 19.900 toneladas, en su mayor parte con destino a los Estados Unidos. En 2009 se incautaron en México más de 2.100 toneladas de hierba de cannabis, lo que representó un aumento de alrededor del 27%. América del Norte siguió siendo la región en que se incauta más hierba de cannabis. La superficie total de cultivo ilícito de plantas de cannabis erradicado siguió disminuyendo en 2009, a 16.547 hectáreas (el 11%), debido en parte a

⁵⁸⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe anual 2007. <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2007.html>

⁵⁸⁹ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe anual 2008. <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2008.html>

⁵⁹⁰ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe anual 2009. <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2009.html>

Víctor Hugo Carvente Contreras

la intervención cada vez mayor de las unidades policiales en tareas de orden público. Según los informes de los Estados Unidos, la cantidad de cannabis incautado en la frontera de ese país con México aumentó en el 19% en 2009, lo cual indica una gran corriente sostenida de cannabis desde México”.⁵⁹¹

- 2011: “El cultivo ilícito de adormidera ha continuado en México. En función de la información de que se dispone acerca de ese cultivo, podría estimarse que la fabricación potencial de heroína en ese país ascendería a un 9% del total mundial. Han proseguido las actividades de erradicación del Gobierno de México y se ha comunicado la erradicación de unas 14 hectáreas en 2009. Los tres principales países de origen de la heroína que se consumió en América del Norte en 2009 siguieron siendo el Afganistán, Colombia y México. Según la Dirección de Lucha contra las Drogas, el 58% de la heroína incautada en los Estados Unidos procedía de Colombia y el 39% era originaria de México”.⁵⁹²

Por su parte, el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (*International Narcotics Control Strategy Report*) que emite el Departamento de Estado del Gobierno Estadounidense, señala en sus informes anuales la decaída en la resta de droga. A continuación, se presentan algunos fragmentos en inglés:

- 2007: “*Mexican authorities also conducted extensive eradication efforts against opium poppy and marijuana, dedicating up to 30,000 soldiers and 6,000 sailors to eradication efforts in 2006. With annual Mexican domestic consumption estimated at 100-500 MT, the majority of the marijuana Mexico produces is bound for the U.S. market. Preliminary GOM data indicated that overall eradication of marijuana remained near the 2005 level, amounting to 29,928 ha of cannabis in 2006. The GOM also reported eradicating 16,831 ha of opium poppy cultivation in 2006. While this reflects a 12 percent decrease compared to 2005, it remains within the range set in prior years*”.⁵⁹³

⁵⁹¹ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe anual 2010. http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/03-marco/Jife/Spanish_pdf.pdf

⁵⁹² Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe anual 2010. http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_spa_PDF.pdf

⁵⁹³ International Narcotics Control Strategy Report 2007. <http://www.state.gov/documents/organization/82208.pdf>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- 2008: *“In 2007, the Mexican military assumed sole responsibility for eradicating two illicit crops—marijuana and opium poppy—cultivated within Mexico. The majority of the marijuana produced in Mexico enters the U.S. market. GOM data indicated that overall eradication of marijuana (21,357 ha) declined in 2007 from 2006 levels. The GOM also reported eradicating 11,046 ha of opium poppy in 2007, another decrease from 2006 levels. The decline in the rates of eradication is at least in part due to the realignment of responsibilities for aerial eradication. The PGR ceased its eradication flights in December 2006, and the subsequent rate of aerial eradication by the military has been slow”*.⁵⁹⁴
- 2009: *“In 2008, the Mexican military eradicated 15,756 hectares of cannabis, as compared to 22,348 hectares eradicated in calendar year 2007. The GOM reported eradicating 12,035 hectares of opium poppy as compared to 11,102 hectares eradicated in 2007. Eradication of cannabis has been on a steady decline since 2005 due to the realignment of responsibilities for aerial eradication within the GOM from the PGR to the SSP, the shifting of overall counter narcotics priorities to interdiction and the targeting of DTO leadership, and improved growing conditions”*.⁵⁹⁵
- 2010: *“The GOM reported eradicating 14,135 ha of cannabis as of November 2009, as compared to 18,663 ha in all of 2008. This is well down from the yearly 30,000+ ha level of eradication from 2002—2006 and represents the sixth consecutive year of decline. Opium poppy eradication is also down from historic levels, with 11,471 ha reported eradicated as of November 2009, down from 13,189 ha in 2008. Much of this can be attributed to Mexican law enforcement’s shift in focus to harder drugs such as methamphetamine as well as more military and law enforcement resources being diverted to confront the DTOs and violence”*.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ International Narcotics Control Strategy Report 2008. <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>

⁵⁹⁵ International Narcotics Control Strategy Report 2009. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116522.htm>

⁵⁹⁶ International Narcotics Control Strategy Report 2010. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2010/vol1/137197.htm>

Victor Hugo Carvente Contreras

- 2011: “USG estimates for 2009 indicate that marijuana cultivation in Mexico increased by more than 45 percent, from 12,000 ha to 17,500 ha. This is the second straight year of increased cultivation. Marijuana cultivation, along with opium poppy cultivation, remained concentrated in rural areas in the northwestern part of the country, principally in the tri-state area of Sinaloa, Chihuahua, and Durango. Estimates indicate that opium poppy cultivation and heroin production increased sharply for the fourth straight year. Opium poppy cultivation increased 31 percent, rising from 15,000 ha in 2008 to 19,500 ha in 2009 (...) Mexico’s share of global poppy production has been increasing in recent years; estimates show that Mexico surpassed Burma as the world’s second largest poppy cultivator in 2009”.⁵⁹⁷

La primera fuente, según sus informes emitidos, coinciden plenariamente en el descenso de erradicación de cultivos, se manifiesta como una tendencia, pero no da explicaciones del porqué. En cambio, los informes emitidos por el Departamento de Estado de EUA, señala dos causas aparentes:

- a) Redistribución de funciones derivada de la transferencia PGR-SDN; el cambio aletargó las operaciones.
- b) Las prioridades cambiaron: la interdicción de drogas sintéticas y el desmantelamiento de grupos traficantes; antes que la erradicación de cultivos.

A estas dos posibles causas, se suman tres presumible:

- a) Los militares evitaron hacer uso del equipo aéreo que se encontraba en pésimas condiciones, a favor de conservar su integridad.
- b) Los pilotos aviadores no contaban con la experiencia necesaria para igualar la cantidad de hectáreas asperjadas por elementos de la PGR.
- c) Omisión, desinterés y corrupción, por parte de autoridades para llevar a cabo el Programa Operativo Anual de Erradicación.

La disminución en destrucción de plantas trajo consigo que México se posicionara como segundo productor a nivel mundial de amapola. El que se enfocara a un sólo tipo de drogas no formó parte de una estrategia integral de resta de la oferta. Se disminuye un elemento –metanfetaminas-, pero aumenta

⁵⁹⁷ International Narcotics Control Strategy Report 2011. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2011/index.htm>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

otro -marihuana y amapola-. Lo cierto es que el Ejército no cuenta con todos los elementos necesarios para realizar tareas de erradicación, interdicción, y desmantelamiento de bandas del crimen organizado. Tan sólo en el informe de 2007-INCSR, señala que para realizar las tareas antinarcóticas se ha echado mano de 30000 soldados y 6000 marinos. Cantidad exorbitante. Es un conjunto de tareas insostenibles para una institución que no cuenta con los efectivos militares y la logística adecuada para sortear todas las aristas del combate al narcotráfico que se le imputan, aunado a las formales funciones que le exige la LOAP. Una supra-estructura tan robusta tiende a ser lenta para desahogar sus empleos.

Es por ello que, se nota preciso la redistribución de tareas operativas-reactivas para crear un balance organizacional, a efecto de crear un sistema de contrapesos que posibilite mayor eficiencia, eficacia y congruencia con los objetivos de mermar la oferta de droga. Este sistema de contrapesos ubica, primordialmente, a la PGR como depositario de funciones operativas. Retornar al modelo sin agotar a la institución, como ahora le sucede al Ejército y Fuerza Aérea, que tiende a convertirse en una institución hipertrofiada, sin auto-capacidad para sanearse.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

Las drogas al erigirlas como males que aquejan socialmente; se erigen como objetivos institucionales en donde se pueden depositar nuevas y más variadas formas de lo que es repudiado colectivamente, ya sea la degeneración del hombre, la desintegración de núcleos sociales, o como catalizadores de la podredumbre humana. Es decir, las drogas personificaron un enemigo en común, al cual se le pudo adjudicar, parcialmente, uno de los orígenes de las conductas autodestructivas e indeseables del hombre. El Estado encontró en su combate una razón para abordar fenómenos que son multifactoriales, bajo la máxima de que “Las sustancias y no su propensión hacia ellas, son lo que perjudican al hombre”. Deshacerse de los estigmas que representan las drogas en nuestra actualidad, será un proceso histórico lento, más que el de la construcción del prohibicionismo basado en razones eugenésicas y sanitarias. Hasta el momento, es mínimo el proceso triunfal de descolonización del pensamiento en esta materia.

Conocer las irrestrictas motivaciones por las cuales se fundó el régimen restrictivo es difícil, y más aún que, pasado el tiempo, encontró legitimidad en diversas “verdades” de salubridad, hasta ataviarla con adjetivos morales y eugenésicos -la degeneración del hombre-. Incluso nuestra Carta Magna no ha abandonado tales arquetipos. Y es que, ¿Quién podría estar en desacuerdo de preservar la salud pública? Bajo ese principio, toda contrariedad será mal percibida. Es la complicación de situar valores supremos en categorías que no lo son, porque cierra la brecha de análisis, imposibilita la reflexión, o hace de ésta un acto de misantropía.

De ser legal el consumo de drogas, algo o a alguien tendría que imputársele los miedos y repudios hacia nosotros mismos, y hacia lo intangible. El régimen es más que una edificación supranacional, es una construcción del imaginario colectivo fundamental para fincar los parámetros de lo bueno, correcto, deseable, y sus contrarios. Es un punto definitorio.

A juicio propio, la búsqueda de sensaciones es una fase elaborada de la inteligencia humana. El hombre persigue las sensaciones intangibles para convertirlas en resonancias reales. Tiene la capacidad de integrar en su vida todo aquello que parece irreal. Paradójicamente, la lucha gubernamental

Victor Hugo Carvente Contreras

no puede ser contra las sustancias que cataloga como drogas, éstas existen, paralelamente, como existe el hombre; la lucha es contra el hombre y su consumo, contra su autodeterminación. Sus pasiones nunca podrán tener suficiente espacio para encuadrar en ordenamientos jurídicos, y mucho menos en referentes unilaterales.

Ahora bien, el orden supranacional prohibicionista, que inició a principios de siglo pasado, ha tendido a ser más rígido y a circunscribir enfáticamente a los países productores, proveedores y consumidores. No obstante, la naturaleza del sistema como una extensión de la política exterior de Estados Unidos, está dirigida a la disminución de la oferta antes que a la demanda.

México, evidentemente, no puede excluirse de las Convenciones por su calidad de proveedor y productor de diversas sustancias prohibidas. Debe cumplir con la contrarresta de la oferta. El Gobierno Mexicano, a lo largo del tiempo, ha acogido las trazas prohibitivas; ya sea por su política de contención y de armonía internacional, o porque sencillamente no goza de la posición para virar hacia otra alternativa, al reconocerse como área directa de influencia de Estados Unidos.

La Convención de Viena no se ciñe exclusivamente al resguardo de la salud pública; expone otro valor que es igual o más poderoso que éste: la seguridad, seguridad nacional. Un concepto sumamente poderoso, tal vez por intangible y porque puede representar una síntesis de todo objetivo en común, no depende de creencias ni perspectivas. Situarlo en tela de juicio, va de por medio el Estado mismo.

Se vigorizaron las normas judiciales, pero deja un resquicio esencial para discutir el combate al tráfico de drogas: detener la reproducción del cobijo y aceptación social que resguarda y prolifera las conductas delictivas. El bandolerismo como modelo aspiracional, integrante de los nuevos esquemas de éxito y de estratificación social. Esta es una prueba de que la lucha antinarcótica debe considerar nuevos parámetros, no concentrarse en lo tangible de las hectáreas fumigadas o la cantidad de la droga decomisada, cuando los motores de reproducción delictiva están a tope. De existir otra Convención, si quiere sumar técnicas para aumentar su eficiencia, debe incluirse la medida anterior, aunado al obligado debate sobre los costos de las “guerras” contra las drogas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Poco o nada es el espacio que permite la Convención para la autodeterminación de las naciones en cuanto a su política interna de drogas. En México, por ejemplo, la “Ley contra el narcomenudeo” es apenas un ámbito que se le escapa. Tal vez, sea el único o el último intersticio; es por ello que, discutir la legalización de las drogas sin antes contemplar el régimen internacional y sin asumir nuestra posición geopolítica como área de influencia de Estados Unidos, es totalmente estéril.

En México, antes de tales Asambleas Internacionales, el único intento que logró revirar de perspectiva, en aras de la salud y la seguridad, fue el Código Sanitario del 17 de febrero de 1940, auspiciado por el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra, el cual fue instantáneamente amonestado y castigado por el juicio de Estados Unidos. En adelante, el Código y su variante la Ley General de Salud no mostraría nuevamente esta opción.

En tanto, la dimensión penal ha transitado junto con la sanitaria, y sólo ha ocurrido la reconstitución de las penas y de los procesos penales, los cuales han sido más severos en caso de narcomayoreo y más flexibles en narcomenudeo.

Por su parte, el régimen jurídico internacional de la Delincuencia Organizada es apenas mayor a una década, pese a que es un ordenamiento reciente, no ha despuntado de la versión maniquea. Este tipo de organizaciones crecen y operan en sociedades deseables, civiles, y forman parte de una misma matriz. El preámbulo del ordenamiento tiende hacia la reflexión unilateral, el análisis parcial, no cubre los porqués de las causas del crimen organizado. Aunque, de cubrirlas, tal vez el orden no sería de tipo punitivo. Referir al crimen organizado como un fenómeno ajeno, con personalidad, un ente orbital de la esfera de la legalidad, es querer separar las conductas deseables de las indeseables del hombre, cuando estas conviven en una sola.

La Convención de Palermo se encuentra en la arista de la seguridad, pero deviene mucho de su construcción en leyes locales orientadas a combatir el tráfico de drogas, tal y como lo es la LFCDO de México que se pensó, originalmente, como una Ley anti-narcotráfico, su instauración fijó la creación de la UEDO, la cual finiquitaría la existencia de los órganos antinarcóticos centrales. La mutación cualitativa del régimen jurídico, funciones, y órganos expandió el radio de acción; ya no sólo sería la “guerra” contra las drogas, ahora también contra el crimen organizado.

Victor Hugo Carvente Contreras

El combate a la delincuencia organizada ha erigido una esfera en común, donde concurren instancias de tipo civil y militar desde, por lo menos, hace veinte años, y más enfáticamente en el pasado sexenio. Todas han intercedido en el ámbito de competencia de la PGR. La participación del Ejército es la más significativa, no ha perdido ninguna función efectiva en su ámbito no facultado, al contrario, se ha expandido; inició con la tarea de destrucción de cultivos vía manual, hasta la detención y combate frontal con grupos de la delincuencia organizada. Las fuerzas armadas han cobrado un protagonismo sin igual. La Secretaría de Marina que se había encontrado en el ocaso, también lo ha hecho.

Mientras que, las instancias civiles como la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, en su calidad de auxiliador, y su función de “prevención” de los delitos federales, centrado en el narcotráfico, ha intervenido en funciones de investigación y persecución de los delitos federales. Asimismo, pero en otra época, la DFS dependiente de la SG, realizó la misma función, se encargó de investigar y perseguir todo tipo de delitos federales, con base en dominios extralegales. La primera, legitima su accionar en el marco legal ambiguo que le fue concedido, y en la insuficiencia operativa de la PGR. La segunda, sin ningún referente jurídico, no tiene legitimidad, sólo la que le concedió la impunidad del partido hegemónico.

Por otra parte, la Procuraduría ha estado al margen de la esfera formal de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero no de la Administración Pública, y mucho menos del ámbito del Presidente, dentro de su gabinete, aunque éste no goce de sustento jurídico. Mucha importancia tiene el estudio de la Procuraduría y de su ubicación, es por ello que se deja abierta la cuestión, donde juristas y hasta la misma Procuraduría no coinciden. Lo cierto es que la Carta Magna, claramente, la excluye de esta administración centralizada, pero no del perímetro del Primer Mandatario, al ser éste quien propone y remueve libremente el titular de esta. Si la Procuraduría es una extensión de las decisiones del Presidente, su actuar es arbitrario; la autonomía le brindaría total certeza de su proceder sin sujeciones. La revisión histórica de las leyes que versan sobre la organización gubernamental la ha expresado como secretaría de Estado y hasta como despacho administrativo, pese a que nunca ha sido, ni podrá ser un área adjetiva. Sin embargo, reitero, la discusión está abierta.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Ahora bien, en cuanto a las reestructuraciones de los órganos antinarcóticos. La Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la Producción y Tráfico de Enervantes no fue propiamente un órgano interno de la PGR, pero su dirección recaía en la Jefatura de la Oficina de Visitadores. Esto nos indica que el carácter que prevalecía para la atención del fenómeno es internacional, antes que de interés nacional. La índole del órgano interpreta el posicionamiento histórico de las drogas en México. Su mérito radica en ser la primera asamblea multisectorial de deliberación en cuanto al despliegue de las campañas antinarcóticas. El erigirse como ágora de planeación, reconocía que las tareas operativas debían estar conferidas al Ejército, gracias a su cobertura en el territorio nacional.

La Oficina de Control de Estupefacientes es el primer órgano interno de la PGR especializado en atención a enervantes, la ausencia de actividades sustantivas y operativas en su gama de atribuciones lo ubican como un área adjetiva en la Campaña. La función de archivo refiere a la extensión de la campaña, de la cobertura, puesto que, anteriormente, las cifras sobre los embates a los traficantes de drogas se encontraban dispersas, aisladas, además de que eran pocas. Cuando inicia la Campaña, con la suma de efectivos de seguridad, los montos de destrucción de cultivos eran más cuantificables, tornando necesario llevar un registro.

Por su parte, la Unidad de Control de Estupefacientes debe su importancia por ser el primer órgano estipulado en un marco jurídico, pero sin atribuciones expresas. La Campaña sufre una descentralización organizativa y se crean las Coordinaciones Regionales, distribuidas a lo largo del territorio nacional. Hasta 1976 se le dota de facultades expresas, la consecuente de 1980 es similar, pero la 1982 marca el punto de interrupción fundamental en la secuencia de los órganos adjetivos. Redefine al órgano como un área operativa-reactiva. A partir de este momento, el órgano ascendería en jerarquía hasta mantenerse como área central. Iniciando la etapa de los órganos que contienen las actividades operativas-archivísticas-preventivas, de todo tipo. Conglomeraría toda la diversidad de acciones para atender cualquier arista de las drogas.

La Dirección General de Control Estupefacientes, con facultades de dirección y reacción, revela un espectro mayor hasta cubrir la arista de la farmacodependencia. Un año después, su degradación a nivel de Dirección de Área, la convierte en el área más compacta del período de los órganos

Victor Hugo Carvente Contreras

centrales especializados. La degradación es la única que se atribuye a motivos de austeridad financiera. La disminución del gasto público redujo al órgano. Éste sería el único caso de decrecimiento organizativo, todos los siguientes apuntarían hacia la expansión, en todas las formas.

La creación de la Subprocuraduría responde al interés internacional más obstinado por disminuir la oferta de droga de los países productores. El ascenso como área central de la PGR es la respuesta orgánica de la Convención de Viena de 1988. México en consonancia con el compromiso bilateral, antes que con la comunidad internacional, resolvió su creación. Creció exponencialmente en funciones y órganos; fue el cambio cualitativo y cuantitativo más inmenso. Integra tareas primordiales como el Enlace y la Planeación, además de incluir la función de Ministerio Público especializado en delitos contra la salud.

A partir de la creación de las supra-estructuras antinarcóticas es cuando se deben las transformaciones a tensiones políticas, eventos determinantes. La tensión que derivó en la supresión de la Subprocuraduría, según se identificó, fue la violación sistemática de derechos humanos; su quehacer y sus métodos inherentes a la historia de la Policía Judicial Federal, la orillaron. Fue detonada por un ambiente sofocado de reclamas sociales auspiciadas por el entonces organismo gubernamental, Comisión Nacional de Derechos Humanos. El cese del titular de la Subprocuraduría fue, a su vez, el fin del órgano; era necesario detener los estigmas que reproducía el sólo nombre de la instancia. El fin de la instancia se debía al personaje, pero no al erróneo funcionamiento del órgano. Es decir, la estructura del órgano apuntaba hacia la eficiencia, eficacia y congruencia, acorde al tiempo en el que se desarrollaba el narcotráfico, las prácticas de los recursos humanos irrumpieron en su continuidad. Era necesaria la conversión de personal, no de estructuras. Es por ello que el órgano sucesor, cambió su denominación únicamente.

Si el titular del órgano fue el detonante para urgir la reestructuración, sin más era necesario realizar otro nombramiento, conservando la estructura. Sin embargo, la estructura y el perfil del candidato a ocupar la titularidad, no ajustaban; fue preciso cambiar la denominación del órgano: Coordinación de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. La prueba fehaciente de ninguna innovación u omisión es la publicación del Reglamento correspondiente.

La inocua transformación fue preludio para la creación de la Coordinación General de Atención a Delitos contra la Salud. La entonces nueva denominación

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

no era congruente con el objetivo del área central, puesto que delitos contra la salud abarca más que los de narcóticos; no obstante, sí introdujo nuevas funciones, como la intercepción de drogas. El cambio fue de concepto, funcional y redistributivo. Ya no integraría las funciones de Ministerio Público, para centrarse en el esquema operativo-reactivo de contención de producción narcótica. Podemos situarla como una transformación sin tensión, y encauzada a obtener resultados más atractivos. Sus funciones se contrajeron, pero no se eliminaron del cosmos de la Procuraduría; al contrario, se expandieron.

El CENDRO no es un órgano central, pero es un área inédita como organismo desconcentrado, con el sólo referente de la Dirección General de Planeación. Es el resultado de una búsqueda por la eficiencia en la Campaña antinarcótica, no en función de mayores alcances en cuanto a cobertura de destrucción de cultivos o intercepción de droga, sino en concebir a la elaboración de inteligencia como actividad necesaria para contrarrestar el tráfico. Un método de ataque novedoso, no activo sino preventivo: la información como método para disminuir los costos que pueden causar los operativos reactivos.

Ahora bien, la eliminación de la Coordinación es derivada por otra tensión política que, igualmente, se debe un factor externo, pero es prevista internamente por la entonces denuncia del Procurador Jorge Carpizo. Después del asesinato de Posadas Ocampo, casi inmediatamente se instaura la “Cruzada Nacional contra el Narcotráfico”, donde se anuncia la creación de un órgano capaz de atender al fenómeno. La Coordinación reflejaba suma ineficiencia y exacerbada corrupción, puestas en relieve por el Procurador. La reingeniería propuesta por éste iba encaminada a la depuración del personal de la PJP, antes que a la reestructuración del órgano. El 24 de mayo fue el asesinato el alto prelado; el 16 de junio de 1993 se anunció la creación del INCD. La instauración del INCD cristalizó las intenciones de Jorge Carpizo.

La transformación del aparato antidroga al INCD supuso dos transformaciones, tanto en su personal laboral, como en lo organizativo. Se rediseñó totalmente el órgano para constituirse como un ente orbital a la PGR. Uno de los costos de estatuirlo como tal era la insuficiencia operativa para atender su itinerario. Esta fue una de las problemáticas que acarrearba, pero no fue el factor que desencadenó la desaparición del INCD; el caso del Gral. Gutiérrez Rebollo, sí lo fue.

Víctor Hugo Carvente Contreras

La corrupción exhibida por este hecho rompió el dogma de que los militares son incorruptibles. La tensión política fue generada desde el ámbito gubernamental, fue interna; probablemente, la sociedad civil no se habría enterado del hecho, pudo guardarse en el hermetismo que caracteriza a las Fuerzas Armadas, pero la reconfiguración política decidió lo contrario.

Paradójicamente, el Gobierno de Estados Unidos había pugnado por la intervención de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate al narcotráfico, y manifestó, en todo momento, su desconfianza hacia los civiles. La colocación de un militar al frente del INCD respondía a esta demanda unilateral. Cuando se da por descubierto el caso de corrupción del militar, genera sumo desagrado al gobierno vecino y decide intervenir en el proceso de reconstrucción del órgano que lo sucederá. En síntesis, pareciera que fue una reprimenda hacia ellos mismos, hacia su modelo propuesto, o tal vez fue el escenario ideal para aumentar las prerrogativas hacia México en cuanto a su labor contra las drogas. El momento idóneo para extender el pliego petitorio.

Para 1997, la “certificación” fue la respuesta institucional de Estados Unidos que, penosamente, dejó entrever a la luz pública, la necesidad de aprobación y dependencia de México hacia Estados Unidos. Se puso en entredicho la autonomía de decisión de México para emprender una lucha antinarcótica. Al principio de la Campaña, en 1950, siempre eludió la plena solidaridad; pero, en esta ocasión, la desaprobación mostró sujeción. Aunque el Gobierno Mexicano hizo notar su desaprobación a mecanismos de certificación unilaterales, lo cierto es que su realidad estaba sujeta a un esquema bilateral, con preeminencia unilateral.

Apelar por la certificación era reconocer los métodos de medición de Estados Unidos. El Gobierno estadounidense denotó abiertamente la presión hacia México por contrarrestar la demanda. Ante el escenario de degradación diplomática, las negociaciones se hicieron presentes. La iniciativa de reestructuración se originó en México, pero Estados Unidos la condicionaría y moldearía. La negociación se convirtió en un escenario de exenciones y privilegios hacia Estados Unidos, bajo la superficialidad del acuerdo consensuado.

Entre las prerrogativas para que México fuera recertificado: la reconstrucción del órgano antidroga. En México, ya se había urgido tal medida. El entonces Procurador notó su inminencia debido a la poca eficacia en el

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

desmantelamiento de los *cárteles*, la infiltración del crimen organizado y la corrupción acrecentada por el caso del General. No obstante, si se desglosara el caso de corrupción del militar, encontraríamos los elementos anteriores. El caso de corrupción fue la síntesis de toda la debacle institucional del órgano. Postrándose conciliatorio, el Gobierno estadounidense reconocía que la “certificación” era un proceso unilateral, arbitrario, un mecanismo que no garantizaba la correcta aplicación de la estrategia antidrogas. Y asumió que, no era conveniente la división de “consumidores, transportistas o proveedores”, puesto que, todas las Partes debían igual responsabilidad. Sin embargo, esta dilucidación no logró que se quitara el dedo sobre el renglón, y optaron por designar a otro moderador que ya no “certificara” pero si evaluara el desempeño de los países latinoamericanos en la lucha contra el tráfico de drogas. El otrora moderador fue la organización supranacional OEA, que instauró el Mecanismo de Evaluación Multilateral, del presente.

La creación de la UEDO como mandato expreso de la LFCDO, centrada en desmantelar las organizaciones delictivas del narcotráfico, señalaba la convivencia de dos estructuras dedicadas a un mismo fin, la Fiscalía antidrogas y la Unidad anticrimen. La primera sería relegada a tareas eminentemente operativas; la segunda se perfeccionaría paulatinamente. En tanto que, la UECLD, era un llamado a la especialización de los órganos, retornando a la división de trabajo como medio para atender oportunamente el fenómeno.

Antes de la transición partidista, cabía la posibilidad de que existirían, simultáneamente, la FEADS, la UEDO y UECLD; pero entrado el gobierno de Vicente Fox, el proceso de supresión de la Fiscalía inició su curso. Desde el inicio de la gestión del Procurador Macedo de la Concha, al incluir a militares dentro de su equipo de trabajo en la Procuraduría, se tornó predecible, ya que impulsaría la presencia castrense en la instancia civil, desacreditando el trabajo de la instancia antidroga. Desde el primer día de gestión, impulsó su desaparición como una medida de eficiencia administrativa, amén de adelgazar las estructuras duplicadas. Situó a militares en todas las áreas estratégicas de la PGR para el combate al narcotráfico, como en las Direcciones Generales de Intercepción y Erradicación. No era un militar el que comandaba la Fiscalía, tal vez por el halo de corrupción que dejó a su paso el Gral. Rebollo, sin embargo toda la maquinaria pertenecía a la estirpe castrense.

Victor Hugo Carvente Contreras

El primer paso para suprimir un órgano administrativo es convertirlo en un área obsoleta y demostrar su obsolescencia. Por ello, se le relegó en el uso de información sensible, decisión cimentada en la plena desconfianza que inspiraba al Procurador. La no difusión de información es una práctica inherente a la formación militar que relata secrecía. El operativo en Tijuana, al cual se le atribuyó el porqué de su eliminación, no fue una tensión política que urgió la reestructuración, sino el pretexto ideal para apurarla. Con o sin el incidente de Tijuana, el proceso de desaparición de la FEADS continuaría. Macedo de la Concha estaba convencido de reducir a la PGR a sus mínimos sustantivos, que es la investigación y persecución de delitos. Diagnosticaba una Procuraduría hipertrofiada. La separación de las funciones operativas-reactivas, en materia de combate al narcotráfico, como objetivo de su gestión. Tal vez, sea cierto, la Procuraduría atendía a un fenómeno al que ya no podía ni siquiera contener; pero, las funciones tácticas debían ser resueltas. El Procurador exponía como natural sucesor al Ejército para realización.

En el ideal de que, únicamente, las instituciones realicen sus funciones sustantivas-primordiales conferidas por los estatutos legales, las fuerzas armadas no son idóneas para realizar tareas propias del ámbito de seguridad pública, tanto por su naturaleza, como carecer del sustento jurídico que lo permita. Más aún, su tarea irrestricta es la de preservar y salvaguardar la integridad del Estado mexicano y no la de controlar la oferta droga. Pero esto bajo el supuesto de respeto hacia el marco jurídico. Ahora, de cimentarse su participación en la ambigüedad jurídica, claramente tendremos elementos para conferirle más áreas de competencia, en aras de la tergiversación de los tipos de seguridad.

Así entonces, la desaparición de la Fiscalía rompió el esquema de reestructuraciones basado en tensiones políticas. La planeación de su supresión marcó el inicio de la SIEDO, y consigo el fin de los órganos centrales antinarcóticos gozantes de funciones reactivas-operativas. La Subprocuraduría de nuestros días, a través de la UEIDCS sería la encargada de investigar los delitos concernientes. La Dirección de Operaciones que pertenecía a la FEADS se transfirió a la AFI. Pero pasados tres años, también se dismantelaría esta Dirección, al eliminarse la Dirección General de Erradicación, y después, el curso natural de este proceso fue la supresión de la Dirección General de Intercepción.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Este trabajo de investigación cubre las motivaciones que dieron pauta a la supresión y creación de diversas instancias. Los elementos definitorios son catalogados de la siguiente manera:

Órgano	Motivo de Reestructuración
Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la producción y tráfico de Enervantes.	Consenso
Oficina de Control de Estupefacientes y otras Drogas peligrosas.	Eficiencia administrativa
Unidad de Control de Estupefacientes.	Eficiencia administrativa
Dirección General de Control de Estupefacientes.	Eficiencia administrativa
Dirección de Control de Estupefacientes.	Eficiencia administrativa
Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Eficiencia administrativa
Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Influencia internacional
Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.	Tensión política interna
Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico.	No hay (cambio de denominación)
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.	Tensión política interna
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	Influencia extranjera-Tensión política interna
Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada	Eficiencia administrativa-Proyecto de desmantelamiento
	No hay (cambio de denominación)

Ahora, desglosado por suceso:

Órgano	Redimensión
Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la producción y tráfico de Enervantes.	Fue un organismo de concertación inter-institucional. Instado por la PGR, pero no incluido en su estructura orgánica.
Oficina de Control de Estupefacientes y otras Drogas peligrosas.	Primer órgano, adjetivo, incrusto en la estructura de la PGR, dedicado a la estadística de los decomisos de drogas. Sin papel protagónico en la Campaña contra el narcotráfico. La Policía Judicial Federal era el órgano reactivo.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Unidad de Control de Estupefacientes.	Sigue concentrando las mismas funciones. Tiene reconocimiento legal como Unidad Administrativa de Apoyo. Transita hacia un área operativa-reactiva.
Dirección General de Control de Estupefacientes.	Tiene facultades explícitas. Asciende en jerarquía administrativa. El asunto de las drogas escala en la agenda gubernamental.
Dirección de Control de Estupefacientes.	Se disminuye en grado administrativo, debido al esquema de austeridad financiera. Se alistan reuniones con el Gobierno Estadounidense en la materia; en gran medida, surgidas por el asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA.
Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Marca el inicio de las supra-estructuras de combate al narcotráfico. Se contempla como la respuesta gubernamental nacional a la celebración del Tratado Internacional de Viena. Su desaparición fue reclamada.
Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.	Sólo es un cambio de nomenclatura, a favor de la postulación de Jorge Carrillo Olea como su titular.
Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud.	Órgano enteramente operativo-reactivo, sin funciones de Ministerio Público. Se expande a funciones de Intercepción de Droga. Sufrió un reordenamiento interno debido a la creación del CENDRO, que absorbió varias áreas sustantivas. Su desaparición fue urgida por el asesinato del entonces Cardenal Posadas Ocampo.
Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico.	El Instituto concentra, en su mayoría, las mismas facultades que la Coordinación. Su desaparición fue auspiciada por el caso de colusión del Gral. Gutiérrez Rebollo con el narcotráfico.
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.	Creada a petición del Gobierno de Estados Unidos. Sobrevive a la transición de partido gobernante. La Fiscalía no expone algún cambio sustantivo, a la par que es creada la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada. Su eliminación se adjudica a hechos de corrupción en un marco de transformación inminente.
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	La Subprocuraduría cuenta con un área especializada en Delitos contra la Salud. Es el inicio parte de un esquema de desmantelamiento de áreas operativas-reactivas. Consagrar a la PGR en su misión fundamental.
Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada	El cambio sólo es de nomenclatura.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Ahora, los comparativos hechos sobre las facultades de los órganos antinarcóticos, resultó que las funciones que ya no se incluyen es la “erradicación de cultivos” e “intercepción de droga”, desapareciendo las Direcciones respectivas. El estudio de caso sobre la Dirección General de Erradicación nos dice que sus funciones son transferidas a la SDN. El rendimiento de esta secretaría es magro en comparación a sus montos alcanzados por la vía manual.

La causante de esta disminución es multifactorial, entre los diversos: el proceso intermitente de transferencia de recursos de la PGR a la SDN, la poca experiencia de los pilotos de la Fuerza Aérea para realizar tareas de aspersión aérea, la carencia del Programa Nacional de Control de Drogas que marcara las directrices del esfuerzo, la obsolescencia de las naves aéreas para fumigar cultivos, o la suma de todas estas enmarcadas en un proceso de desmantelamiento del área de erradicación de cultivos. En fin, son numerosas y no se le puede imputar a una la responsabilidad total, porque se pueden poseer los elementos públicos, pero no las claras razones políticas. Ahora, en materia de resultados, las estadísticas hablan por sí solas, y señalan que la administración castrense en materia de supresión de cultivos es ineficiente frente a la realizada por la PGR. La cual ya venía cuesta abajo por el aparente motivo del olvido de la flota aérea.

Aunque pudiese definirse como un período de transición el de transferencia de funciones, esto no justifica el bajo rendimiento, porque sólo cambian los operadores, no el modelo de disminución de la oferta.

Contrariamente, sí se puede deducir hacia dónde apunta el proceso de reestructuración de los órganos antinarcóticos de la PGR: al desmantelamiento de las áreas orientadas a la disminución de la oferta de droga. También podría llamarse como un proceso de “militarización”; puesto que, funciones de una instancia civil han sido atraídas por las fuerzas castrenses, dotándoles de mayor margen de operación. Pero, para concluir un fenómeno de “militarización” es preciso definir qué se entiende por tal; por ello, se recapitula una descripción que otorga la especialista en este tema, Sigrid Arzt:

Por proceso de militarización del aparato gubernamental en el combate a la criminalidad y la delincuencia organizada se debe entender como un proceso que incluye tres elementos entrelazados: primero, el incremento de militares

Víctor Hugo Carvente Contreras

(en activo o en retiro) en deberes y espacios que son de la competencia de civiles, esta presencia se ha venido incrementando particularmente en posiciones de mando y operativas, como lo es el encontrar al frente de los cuerpos policiacos a militares. Segundo, el incremento en la participación de las FAM en las decisiones estratégicas en las políticas de seguridad pública y nacional, sin el acompañamiento debido de contrapartes civiles; y tercero, el crecimiento de recursos financieros y materiales a las distintas instancias donde se congregan estos elementos castrenses, pero que particularmente se mantienen en estrecha vinculación con la Secretaría de Defensa Nacional y Marina.⁵⁹⁸

Como se puede observar, la absorción de funciones por parte de militares no reluce como un signo de militarización en la definición anterior. Esto no significa que se tenga que buscar la explicación que encuadre con el criterio propuesto. Basta con identificar al elemento común en las diversas características sugeridas: la expansión de los militares en acotamiento de espacios civiles. Esta concepción es claramente identificable en las dos primeras nociones, y es concluida en la tercera, porque, incrementar el presupuesto militar involucra la disminución del gasto en algún rubro civil, a menos que los capitales sean incrementados en lo general.

Es preciso hacer hincapié que el análisis histórico-administrativo sólo registra el punto de la transferencia de funciones de la Dirección General de Erradicación a la Secretaría de la Defensa Nacional, como símbolo de militarización. No existe una cooptación total de las funciones antinarcóticas de la Procuraduría; sobran, naturalmente, las de investigación. La tendencia se orienta a convertir a la PGR, en materia antidrogas, en un despacho jurídico-administrativo, sin carácter operativo. Es por ello que, se reclama un justo sistema de contrapesos que evite la conclusión de estructuras gubernamentales, ya sean civiles o castrenses, hipertrofiadas. No se apela a que las funciones contra el narcotráfico sean totalmente concentradas en las áreas civiles, pero tampoco que se alberguen únicamente en las Fuerzas Armadas, porque aún estas instituciones no han dado el paso para involucrarse activamente en la vida democrática, y en cierta medida, no tienen por qué hacerlo, su carácter natural es hermético. El correcto balance de competencias, civil-militar, permitirá

⁵⁹⁸ Arzt, Sigrid. La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana. Fundación Rafael Preciado. USMEX 2003-04 Working Paper Series, Originally prepared at the conference on "Reforming the Administration of Justice in Mexico" at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

que las instituciones sean auto-suficientes para resolver sus obligaciones; y contribuirá a derribar los corolarios lógicos que supone el uso de conceptos inacabados como seguridad nacional y de los asuntos que le incumben.

Finalmente, asumimos que este trabajo contribuyó en dos propósitos académicos: identificar las motivaciones que determinaron las reestructuraciones de los órganos antinarcóticos de la PGR, y a partir de ello, revelar que el curso de las transformaciones se orienta a la supresión de funciones sustantivas de la PGR en la materia, aludiendo a una absorción de éstas por parte de la SDN, presumiendo un nuevo criterio para entender la militarización de lucha contra el narcotráfico.

Este trabajo siempre apostó a la arista administrativa como la prueba más fidedigna para entender el fenómeno del narcotráfico en México.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguayo Quezada, Sergio. *La charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo, 2001.
- Aguayo Quezada, Sergio; Bagley Bruce, Michael. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI editores, 1990.
- Aguayo, Sergio; Bailey, John (coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI Editores, 1997.
- Andrade Bojorges, José Alfredo. *La historia secreta del narco, desde Navolato vengo*. México, Océano, 1999.
- Astorga, Luis. *Drogas sin fronteras: Los expedientes de una guerra permanente*. México, Grijalbo, 2003.
- , *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México: Plaza & Janes Editores, 2005.
- , *Seguridad, Traficantes y Militares*. México, Tusquets Editores, 2007.
- Basave, Fernández del Valle. *Teoría del Estado: Fundamentos de Filosofía Política*. México: Trillas, 2003.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- , *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987.
- Chabat, Jorge; Bailey, John (compiladores). *Crimen trasnacional y seguridad pública, desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janes, 2003.
- Corona del Rosal, Alfonso. *La guerra, el imperialismo, el ejército mexicano*. México. Ed. Grijalbo. 1988.
- Díaz Müller, Luis. *El imperio de la razón. Drogas, Salud y Derechos Humanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad democrática*. Madrid, Taurus. 1985 .
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
- Flores Pérez, Carlos Antonio. *El estado en crisis: crimen organizado y política, desafíos para la consolidación democrática*. México, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005.

Victor Hugo Carvente Contreras

- Foucault, Michel. *Espacios de Poder: La Gubernamentalidad*. Madrid, Las ediciones de la Piqueta, 1981.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 44ª. Ed. México, Porrúa, 2005.
- García Ochoa, Augusto Moisés. *La participación de las fuerzas armadas en el entorno actual de la seguridad pública*. México, Ala de avispa editores, 2009.
- García Ochoa, Moisés; Arellano Ruíz, José; Velasco Ríos, Antonio. *La Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada y su Impacto en la Seguridad Nacional*. México, Tesis de Maestría en Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina, 2012.
- Garduño, Valero Guillermo. *El Ejército mexicano, entre la guerra y la política*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- Greiff, Pablo y Greiff, Gustavo. (compiladores). *Moralidad, Legalidad y Drogas*, México, FCE, 1998.
- Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Herrera Lasso, Luis, *Inteligencia y Seguridad Nacional*. En Benítez Manaut; Rodríguez Sumano; Rodríguez Luna (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Primera Edición. México, 2009.
- Hobbes, Thomas. *El Estado: Fragmento de Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, FCE, 1997.
- Jiménez Mora, Luis Miguel. *Narcotráfico y administración pública, estudio de caso: Procuraduría General de la Republica*. México, Tesis de licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1995.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado* México, UNAM, 1995.
- Labrousse, Alain. *La droga, el dinero y las armas*. México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Madrazo, Cuéllar Jorge. *Cuatro años en la Procuraduría*. México, Procuraduría General de la República.
- Mc Neill, William H. *La búsqueda del poder. Tecnología, fuerzas armadas y sociedad*. México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Norzagaray López, Miguel David. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el período 1988-2009*. México, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010.
- Pérez Monfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo*. México, Ediciones Era/

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
 Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999.
- Piñeyro, José Luis. *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o proyecto?* Barcelona-México, Ediciones Pomares, 2006.
- , (coordinador) *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*. Serie Sociología. México, UAM-Unidad Azcapotzalco, 2005.
- Ruíz-Cabañas I, Miguel. *La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias*. En: Smith, Peter H. (compilador). *El combate a las drogas en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Santos Caamal, Mario. *La esencia de la seguridad nacional (reformada y aumentada)*. México, CESNAV, 2005.
- Serrano Calvo, Heron. *La Procuraduría General de la República y la Reforma Administrativa*. México, Tesina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1996.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis. *El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México, Plaza y Valdés, 2003.
- Smith, Peter H. (compilador) *El combate a las drogas en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Valle, Eduardo. *El segundo disparo. La narcodemocracia mexicana*. México, Océano, 1995.
- Villatorio Martínez, Luis Enrique. *Seguridad Nacional y Narcotráfico en México 1970-2000*. México, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2002.
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin (editores). *Drogas y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Wola y Ed. Biblos.

Hemerografía.

Publicaciones científicas.

- Aguayo, Sergio. “Procuraduría y narcóticos”. En *La Jornada*, 6/ marzo /1993.
- Arzt, Sigrid. *La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana*. Fundación Rafael Preciado. US-MEX 2003-04 Working Paper Series. <http://escholarship.org/uc/item/04f712d0#page-1>

Victor Hugo Carvente Contreras

- Astorga, Luis. “La seguridad dependiente”. En Bien Común y Gobierno. 1/ mayo/2001. <http://www.drogasmexico.org/ndm/nota.php?aid=50>
- Aponte, David. “Acuerdos tomados en la 14 reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, según fuentes oficiales mexicanas”, En *La Jornada*. 6/mayo/1997.
- Benítez Manaut, Raúl. “La crisis de seguridad en México”, En *Revista Nueva Sociedad*, No. 220, marzo-abril de 2009.
- Buscaglia, Edgardo, Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la convención de Palermo. Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile, Vol. 1, No. 1, 2002.
http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_83.pdf
- Carrillo Olea, Jorge. “La gestación de la crisis de seguridad”, *La Jornada*, 25/ junio/2005.
- Chabat, Jorge, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto*. Documento de Trabajo. México, División de Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- Ibarra Chávez, Héctor. “La guerra de Calderón contra el narco: una guerra perdida: parte 1”. En *El Independiente*, San Salvador, El Salvador, 16/06/2011.
- Hernández, Rogelio. *Los grupos políticos en México. Una revisión teórica*. En *Estudios Sociológicos*. México, Colegio de México, Vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre, 1997.
- Joyce, Stephanie. *Environmental casualties of the war on drugs*. Environmental Health Perspectives, Vol. 107, No. 2. (Feb., 1999), pp. A74-A77.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Las fuerzas armadas: entre la atipicidad y el mito”. En *Revista Nueva Sociedad* No. 213, enero-febrero de 2008.
- , “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México”, En *El Cotidiano*. México, noviembre-diciembre, año/vol.22, no.146, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 99-107.
- , “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas.” En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005.
- Monge, Raúl. “La militarización de la PGR”. En *Proceso*, 16/junio/2003.
- Ramos López, Juan. “La creación de la Secretaría de Seguridad Pública”. En *Revista de Administración Pública*—INAP. No. 106. Sep.-Nov. 2002.
- Resa Nestares, Carlos, El ejército mexicano y el comercio ilegal de drogas,

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.

Procuraduría General de la República (1952-2012).

Serie: Colección el comercio de drogas ilegales en México. Notas de Investigación. España, Universidad Autónoma de Madrid. http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa//nota0402.pdf

Reyez, José. La penetración del narco en la milicia. En Revista Contralínea. http://www.contralinea.com.mx/c19/html/sociedad/narco_en_milicia.html

Rodríguez de Romo, Ana; Rodríguez, Martha. Historia de la salud pública en México: siglos XIX y X. México, Facultad de Medicina - UNAM. V (2): 293-310, jul.-oct. 1998. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701998000200002

Smith Boe, Kathy. Paraquat Eradication: Legal Means for a Prudent Policy?, 12 B.C. Envtl. Aff. L. Rev.

491 (1985), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol12/iss3/4>

Ulloa Flores, Rodolfo. “La policía y tolerancia cero”. En Revista de Administración Pública-INAP. No. 106. Sep.-Nov. 2002.

Zamora, Jiménez Arturo. “Bien Jurídico y Consentimiento Penal”. En Revista Letras Jurídicas, No. 6 Primavera del 2008, ISSN 1870-2115.

Prensa.

“Anuncia la PGR la creación de cinco fiscalías especializadas”, 30/Julio/ 1991

“Anuncia Salinas reformas legales para evitar la tortura”, *La Jornada*, 24/ octubre/1990.

“Apoya la Permanente a Carpizo en su decisión de sanear la PGR”, *La Jornada*. 4/marzo/ 1993.

“Armas a la DEA aquí, fuera de discusión: Zedillo”, *La Jornada*, 4/mayo/1997.

“Ayuda antidrogas, pero sin *certificación*, plantea Albright”, *La Jornada*, 24/ febrero/1997.

“Basta de dividir a los países en consumidores, productores o transportistas de droga: Zedillo”, *La Jornada* 29/abril/1997.

“Cinco toneladas y media llegaron ayer a la procuraduría”, *El Popular*, 21/ junio/1947.

“Cinco toneladas y media llegaron ayer a la procuraduría”, *El Popular*, 21/ junio/1947.

“Combate al narcotráfico, prioridad para el ejército: Cervantes Aguirre”, *La Jornada*, 20/ febrero/2000.

Victor Hugo Carvente Contreras

- “Contra la liberación de narcóticos, la posición oficial de Acción Nacional: Felipe Calderón”, *La Jornada*, 4/junio/1993.
- “Corrupción y rezagos agobian a la PGR”, *La Jornada*, 3/marzo/1993.
- “Crearé la PGR 3 subprocuradurías: Enrique Álvarez”, *La Jornada*, 8/dic/1988.
- “Crearé México otra dirección para combatir el narco: Time”, *La Jornada*, 3/marzo/1997.
- “Cruzada nacional contra el narcotráfico”, *La Jornada*, 3/junio/1993
- “Descertificar a México, acuerda comité de la Cámara de Representantes”, *La Jornada*, 7/marzo/1997
- “Desconcentrado de la PGR, el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico”, *El Universal*, 17/junio/1993.
- “Desertan 1382 militares de élite”, *El Universal*, 28/marzo/2004.
- “Dicen gatilleros de El Chapo que fueron torturador por policías”, *La Jornada*, 3/junio/1993.
- “Dura batida a las drogas enervantes”, *El Universal*, 2/febrero/1953.
- “Envío Salinas 4 iniciativas a la Cámara de Diputados”, *La Jornada*, 15/diciembre/ 1988.
- “Genera intranquilidad la creación del Instituto Nacional contra el narcotráfico: Robles Garnica” *El Universal*, 18/junio/1993.
- “Gigantesca batida a los enervantes”, *La Prensa*, 23/febrero/1953.
- “Gurría: la *certificación* se logró -sin concesión alguna-” *La Jornada*, 5/marzo/1997.
- “Hasta su propio banco tenía” *Revista Proceso*, No. 650, 17/abril/1989. Extraído de la edición especial no. 32.
- “Javier Coello, supervisor de servicios técnicos de la PGR”, *La Jornada*, 4/dic/1988.
- “Junta para combatir el tráfico de drogas”, *El Universal*, 3/febrero/1953.
- “La CNDH no hará declaraciones políticas: Carpizo”, *La Jornada*, 20/octubre/1990.
- “La PJP será más controlable, afirma Álvarez del Castillo”, *La Jornada*, 7/Febrero/1991.
- “La relación militar binacional, prioritaria para Clinton, dicen en EU”, *La Jornada* 22/febrero/1997.
- “La *certificación*, a salvo; ofrece México extradición *temporal*”, *La Jornada* 21/marzo/1997.
- “Las reformas al marco legal no consideran la pena de muerte”, *La Jornada*, p.10 3/junio/1993.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- “Legal que el FBI capacite a los agentes mexicanos antidrogas”, *La Jornada*, 7/mayo/1997.
- “Lucha contra el narcotráfico, eje de la reestructuración en la PGR”, *La Jornada*, 5/Febrero/1991.
- “Matan en EU a Guillermo Calderoni”, *La Jornada*, 6/febrero/2003.
- “Mejorará el Instituto contra el Narcotráfico capacitación y sueldos a los agentes: GSI”, *El Universal*, 18/junio/1993.
- “México está bajo microscopio, dijo Madeleine Albright”, *La Jornada*, 6/marzo/1997.
- “Ni impunidad ni cacería de brujas, advierte Carrillo Olea”, *La Jornada*, 25/octubre/ 1990
- “Nueva dependencia en la PGR; Carrillo O., al frente”, *La Jornada*, 17/octubre/1990.
- “NYT: Beltrones y Carrillo Olea, ligados al narco”, *La Jornada*, 23/febrero/1997.
- “Por el narcotráfico, crece en AL la infiltración de Instituciones”, *La Jornada*, p.35. 3/marzo/1993.
- “Positiva la creación del INCD, coinciden legisladores”, *El Universal*, 18/junio/1993.
- “Presenta Jorge Carpizo al presunto narcotraficante y cinco detenidos más”, *La Jornada*, 11/junio/1993
- “Preso en Almoloya, ratifica que estuvo en Guadalajara el 24 de mayo”, *La Jornada*, 11/junio/1993.
- “Renuncia Titular de la FEADS”, *El Universal*, 29/marzo/2003.
- “Reorganizarán la red nacional de inteligencia”, *La Jornada*, 22/febrero/1997.
- “Satisfacen a la iglesia los avances en el caso Posadas: Godínez Flores” *La Jornada*, 11/junio/1993.
- “Se compromete Salinas a perseguir y castigar severamente al narcotráfico” *La Jornada*, 11/diciembre/1988.
- “Se recrudece la campaña contra los enervantes”, *Novedades*, 26/06/1942.
- “Sembradíos de amapola, arrasados” “*El Universal*, 14/abril/1947.
- “Sustituir al INCD con una fiscalía especial, plantean juristas a Zedillo”, *La Jornada*, 12/abril/1997.
- “Urge Ocejo acelerar los procesos a los escoltas de Coello”, *La Jornada*, 17/Octubre/1990.

Victor Hugo Carvente Contreras

Prensa- Fuentes electrónicas.

- “Abandonada, la erradicación de cultivos de droga”, La Jornada, 11/ enero/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/11/index.php?section=politica&article=010n3pol>
- “Abren vías para que agentes de la DEA porten armas aquí”, La Jornada, 6/ marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/06/dea.html>
- “Acuerdo entre la Casa Blanca y el Senado para mantener la *certificación*”, La Jornada, 20/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/20/certificacion.html>
- “Agentes de la FEADS, acusados de exigir dinero y ocultar marihuana”, La Jornada, 13/enero/2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/13/058n1soc.php?origen=index.html>
- “Ampliarán facultades del CENDRO”, El Universal, 3/agosto/2001, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=61347&tabla=nacion
- “Analiza concesionar su flota aérea la PGR”, La Jornada, 17/02/2001. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=47940&tabla=nacion
- “Anuncia Madrazo profunda depuración en la Procuraduría”, La Jornada, 26/ febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/26/madrazo.html>
- “Atacará el Cenapi nueve áreas estratégicas”, El Universal, 13/octubre/2002. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68407&tabla=nacion
- “Bajo control militar, servicios aéreos de la PGR en Culiacán”, La Jornada, 18/abril/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/18/index.php?section=politica&article=007n2pol>
- “Cambios en SSP frenan ataque a plantíos de drogas”, El Universal, 19/02/2007, Obtenido en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148557.html>
- “Catean militares en Guadalajara tres casas del director del INCD”, La Jornada, 18/ febrero/ 1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/18/jalisco.html>
- “Comité de Representantes rechaza la *certificación*”, La Jornada, 7/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/07/descertificacion.html>
- “Corrupción acabó a la fiscalía antidrogas”, El Universal, 13/agosto/2008. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161651.html>
- “Crean nuevo centro de inteligencia”, El Universal, 29/septiembre/2001. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67085&tabla=nacion

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.

Procuraduría General de la República (1952-2012).

- “Define Macedo plan de trabajo de PGR”, El Universal, 22/enero/2003.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92673&tabla=nacion
- “Desconoce la FEADS monitoreo a plantíos”, El Universal, 9/agosto/2001.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=7508&tabla=primera
- “Desde 2003 se informó a Macedo de anomalías en flota aérea de la PGR”, La Jornada, 14/octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/14/index.php?section=sociedad&article=032n1soc>
- “Determinará PGR cuantía de daño a su flota aérea”, El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/882404.html>
- “Disgusto en EU; su cooperación con México, a revisión”, La Jornada, 21/febrero”1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/21/disgusto.html>
- “El Caracol, base fantasma de la PGR en la lucha contra el narco”, La Jornada, 16/octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>
- “El narco es sólo un problema policiaco”, El Universal, 25/julio/2000.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=2394&tabla=primera
- “El poderío del crimen organizado obliga a rediseñar el esquema de seguridad”, La Jornada, 23/05/2007.
<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/23/index.php?section=politica&article=016n1pol>
- “El veto de Clinton impedirá la *descertificación*, asegura Jones”, La Jornada, 16/03/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/16/clinton.html>
- “En dos meses, el nuevo reglamento de la PGR”, El Universal, 12/enero/2003.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92381&tabla=nacion
- “En la administración de Fox se desvió el objetivo de inteligencia del CISEN”, La Jornada, 22/07/2007.
<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/22/index.php?section=politica&article=010n1pol>
- “Es irreversible el cambio en la PGR: Macedo”, El Universal, 2/febrero/2003,
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=93018&tabla=nacion
- “Flota de PGR volaba con alto riesgo: auditoría”, El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/882404.html>
- “Gana apoyo en el Senado de EU la propuesta de censurar sin *descertificar*”,

Víctor Hugo Carvente Contreras

- La Jornada, 15/03/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/15/senadoeu.html>
- “Herrán Salvatti, civil, nuevo director del INCD; beneplácito de EU”, La Jornada, 11/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/11/incd.html>
- “Inquietud en el gobierno de EU por la ‘extendida corrupción’ aquí”, La Jornada, 20/febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/20/corrupcion.html>
- “Investigan traslado de drogas y saqueo en la flota aérea de la PGR”, La Jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/07/politica/002n1pol>
- “Irregularidades en la DGSA quedarán impunes: trabajadores”, La Jornada, 19/abril/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/19/index.php?section=politica&article=007n2pol>
- “La Dirección Federal de Seguridad era un nido de ratas”, La Jornada, 28/11/2001. <http://www.jornada.unam.mx/2001/11/28/012n1pol.html>
- “La flota aérea de la PGR llegará a su mínimo histórico al final del foxismo”, La Jornada, 15/octubre/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/15/index.php?section=sociedad&article=037n1soc>
- “La flota aérea de la PGR, a punto de entrar en crisis: Romero Apis”, La Jornada, 18/octubre/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/18/index.php?section=politica&article=008n1pol>
- “La PGR, sin hacer *operativos* aéreos; la flota, inservible”, La Jornada, 31/12/2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/31/index.php?section=politica&article=012n1pol>
- “Las pláticas, durante sorpresiva visita de McCaffrey, McLarty y Berger”, La Jornada, 6/marzo/ 1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/06/sorpresivavisita.html>
- “Los corruptos por el narcotráfico en la PJF, puros comandantes”, La Jornada, 6/abril/1996. <http://www.jornada.unam.mx/1996/04/06/segunda.txt.html>
- “Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil”, La Jornada, 28/03/2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/28/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- “Mariano Herrán nuevo zar antidrogas” CBS Telenoticias. Obtenido en: <http://www.youtube.com/watch?v=9pNP7QU-fhs&feature=related>
- “Mario Bermúdez: Mi llegada fue para preparar la agonía de la FEADS”, El Universal, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=93643&tabla=nacion

Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.

Procuraduría General de la República (1952-2012).

- “Más presión a México, ofrece Clinton luego de elogiar la valentía de Zedillo”, La Jornada, 2/marzo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/02/certificado.html>
- “McCaffrey apoya el pedido del presidente electo”, La Jornada, 8/agosto/2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/08/08/003n2gen.html>
- “No será militar el nuevo Procurador”, El Universal, 24/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92768&tabla=nacion
- “Ofrece el Jefe de la Casa Blanca al Congreso participar en el trazo de la estrategia bilateral”, La Jornada, 11/03/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/03/11/clinton.html>
- “Ordenan detener a 30 mandos de PGR”, El Universal, 17/04/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=14339&tabla=primera
- “Organizaciones criminales infiltraron centro antinarcóticos de la SEDENA”, La Jornada, 13/11/2002, <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/13/009n1pol.php?origen=index.html>
- “Procuradores y su legado”, El Universal, 10/03/2003, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=94388&tabla=nacion
- “Proponen convertir a la UEDO en Subprocuraduría”, El Universal, 25/abril/2002. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=83701&tabla=nacion
- “Recabó McCaffrey informes sobre el titular del INCD y militares presos”, La Jornada, 17/abril/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/04/17/informes.html>
- “Reforman el Cisen; entrará de lleno al combate contra bandas del crimen organizado”, La Jornada, 28/01/2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/28/index.php?section=politica&article=021n1pol>
- “Reparten cargos en la SEDENA”, El siglo de torreón, 4/12/2006. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/249259.reparten-cargos-en-la-sedena.html>
- “Retrasan traspaso de flota de PGR a SEDENA” El Siglo de Torreón, 19/Diciembre/2009. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/486936.retrasan-traspaso-de-flota-de-pgr-a-sedena.html>
- “Revisarán operativos que ejecutó la FEADS”, El Universal, 20/enero/2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92612&tabla=nacion

Victor Hugo Carvente Contreras

- “Se capacitarán en Estados Unidos mandos de la fiscalía especializada” La Jornada 7/mayo/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/05/07/capacitaran.html>
- “Sedena: el general Gutiérrez Rebollo atentó contra la seguridad nacional”, La Jornada, 19/febrero/1997 <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/19/sedena.html>
- “Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo”, La Jornada, 18/enero/2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=index.html>
- “Senado pide a PGR seguir indagaciones sobre DGSA”, El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/885111.html>
- “Unánime rechazo en la Permanente a la *certificación*”, La Jornada, 27/febrero/1997. <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/27/rechazo.html>

Documentos gubernamentales.

- Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crean seis Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal y una Coordinación de Procesos Relevantes. Acuerdo A/026/91. DOF: 30/julio/1991.
- Acuerdo No. 17/85 por el que se dispone que la zonificación de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico se unifique con la circunscripción territorial de la Delegación de Circuito a la que pertenezcan. DOF. 16/Octubre/1985.
- Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional. DOF: 9/04/2003
- Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. DOF: 26/04/1994.
- PGR. Boletín No. 035/98 “Se dictó sentencia condenatoria de 16 años 3 meses de prisión en contra de Mario Alberto González Treviño, ex comandante de la PJF en Sinaloa, por los delitos de tortura y contra la administración de justicia.” México, D.F., a 10 de febrero de 1998.
- PGR. *Rendición de Cuentas 2000-2006. Libro Blanco*. Agencia Federal de Investigación.
- Procuraduría General de la República: Memoria de la Procuraduría General de la República, México. 1955-1956.
- Secretaría de Seguridad Pública. Manual de Organización General. Antecedentes Históricos. DOF: 4/09/2008.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Secretaría de la Presidencia. Manual de Organización del Gobierno Federal 1976.

Manual General de Organización 1982.

Senado de la República. Diario de los Debates. Legislatura: LXI. Año: II. Diario: 20. Período: Segundo período ordinario. Fecha: Abril 7, 2011.

VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho 1° de septiembre de 1946. Informes presidenciales. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho 1° de septiembre de 1946. Informes presidenciales. Cámara de Diputados, LX Legislatura. p. 343.

-1956-1957.

-1957-1958.

-1958-1959.

-1959-1960.

-1960-1961.

-1961-1962.

-1962-1963.

-1963-1964.

-1964-1965.

-1965-1966.

-1966-1967.

-1967-1968.

-1968-1969.

-1969-1970.

-1970-1971.

-1971-1972.

-1972-1973.

-1973-1974.

-1974-1975.

-1976-1977.

-1978-1979.

-1979-1980.

-1980-1981.

-1982-1983.

-1984-1985.

-1986-1987.

-1988-1989.

Víctor Hugo Carvente Contreras

-1989-1990.

United Nations Office on Drugs and Crime. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2007.

-2008.

-2009.

-2010.

-2011.

Department of State. International Narcotics Control Strategy Report, 2007.

-2008.

-2009.

-2010.

-2011.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Salud.

Código Penal Federal.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de la Policía Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

**Reestructuraciones de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República
(1952-2012).**

Se terminó de imprimir en Marzo de 2014 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

