

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 anfibia.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 *Ibíd.*, 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>

Víctor Hugo Carvente Contreras

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.

Víctor 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.