



LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS SOMBRAS DE LA MILITARIZACIÓN*

José J. BORJÓN NIETO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Desplazamiento de la Procuraduría General de la República*. IV. *El marco constitucional*. V. *¿Rumbo al totalitarismo?*

I. INTRODUCCIÓN

Ante todo, quiero agradecer cumplidamente la invitación que tan amablemente me han cursado los organizadores de este seminario sobre derecho administrativo.

Acto seguido, abordo el tema que se me ha asignado, que es “La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización”.

* Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional y Segundo Internacional de Derecho Administrativo en Boca del Río, Veracruz, septiembre de 2008. Para actualizar este análisis, se agregan algunos comentarios acerca del diseño de un nuevo enfoque sobre el tema, dada la fuerza que ha adquirido el narcotráfico en los últimos cinco años y el incremento de la violencia registrada en ese lapso.

** Doctor y maestro en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado en derecho por la Universidad Pontificia de San Juan de Letrán, ex profesor-investigador por oposición en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), actualmente profesor-investigador en el Colegio de Veracruz, profesor en la Universidad Veracruzana y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Aclaro, desde ahora, que el término *lucha* se suele utilizar como sinónimo de *guerra*, *combate* y *batalla*, conceptos que si bien se usan en forma metafórica, a veces se acercan bastante a los utilizados en combates reales, como es el caso de la militarización y represión del crimen organizado, militarización que suele definirse como un proceso en el que se advierte no sólo la presencia en instancias civiles del gobierno, esto es, que hay más militares en la Procuraduría General de la República, o en puestos de seguridad pública como la Agencia Federal de Investigación, Policía Federal Preventiva, o en los distintos niveles de gobierno, e incluso en áreas sensibles de inteligencia civil.

A lo anterior se debe agregar, por lo que se refiere al concepto de seguridad nacional, que se trata de un término relativamente reciente, pues se empieza a trabajar en los ámbitos académicos y periodísticos desde 1986 a la fecha. Sin embargo, ni el Gobierno de Miguel de la Madrid, ni el de Carlos Salinas, ni el de Ernesto Zedillo, donde se da la transición, se llega a las últimas consecuencias de considerar al tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, ya que esto implica automáticamente poner a la cabeza del combate a las drogas, a las fuerzas armadas. En realidad, no se puede argumentar con base en la Constitución que es un asunto de seguridad nacional; se puede argumentar por razones políticas, pero no por razones constitucionales.

Después de esas aclaraciones, parece oportuno agregar que el hecho utilizar los términos *combate*, *batalla* y *guerra* contra el narcotráfico, se debe a la inercia de considerar que el tema del crimen organizado, particularmente en lo que se refiere a tráfico de estupefacientes y secuestro de personas, es un asunto que, supuestamente, cae dentro del ámbito de la seguridad nacional, con lo cual se pretende legitimar la participación de las fuerzas armadas en ese combate. Por mi parte, hago desde ahora la aclaración de que esos términos están siendo utilizados de forma metafórica, para inflar un supuesto peligro que es el que conviene al poder de dominación de algunos Estados, empezando por nuestro vecino del norte y siguiendo por nuestros vecinos del Cono

Sur, donde, a pesar de las dictaduras y regímenes militares que han padecido, actualmente ninguno de ellos incluye la lucha antinarcótica como tema de seguridad nacional para involucrar a sus fuerzas armadas, con excepción de Colombia.

Para proceder con orden en mi exposición, me voy a referir en primer lugar a los antecedentes de esa lucha contra la delincuencia organizada, particularmente en el ámbito del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

En segundo lugar, analizaré el inicio de la militarización de esa lucha y desplazamiento paulatino de la Procuraduría General de la República.

En tercer lugar, examinaré la cuestión de la conveniencia o no de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas, en el marco constitucional.

En cuarto lugar, se hará una reflexión sobre el eventual rumbo al totalitarismo que está tomando la administración panista.

La hipótesis de trabajo que me sirve de orientación en estas reflexiones consiste en afirmar que si bien en el momento actual no parece conveniente retirar a las fuerzas armadas del combate al narcotráfico, su participación en esa misión no debe continuar de manera indefinida, por la violencia que genera el peligro de corrupción de las fuerzas armadas y el riesgo de la militarización en todo el territorio mexicano, tomando en cuenta la escalada represiva de los últimos ocho años.

Entre las palabras que se van a utilizar, están las siguientes: drogas ilícitas, delincuencia organizada, militarización, traficantes de estupefacientes, lucha antinarcóticos, seguridad pública, seguridad nacional, corrupción endémica, derechos humanos.

II. ANTECEDENTES

La participación de las fuerzas armadas, principalmente del Ejército, en la lucha contra las drogas, se remonta por lo menos a 1947,¹ cuando se crea la Dirección Federal de Seguridad (en

¹ Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. Tiempo de memoria*, México, Tusquets editores, 2007, p. 57. Señala este autor, citando a Carroll Gray, que "...

adelante DFS), dependiente de gobernación, poniendo al frente de ella al coronel Carlos Serrano. Como es sabido, a la DFS se le dieron atribuciones de intervenir en asuntos de drogas. En ese mismo año, se dio autorización a la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) para coordinar el combate a la producción y tráfico de drogas, competencia que anteriormente tenía la Secretaría de Salubridad.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, fue director de la DFS Antonio Zorrilla, a quien el entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, le exigió despedir a algunos comandantes por los vínculos que tenían éstos con los traficantes de drogas; Zorrilla, en vez de cumplir la orden de despedirlos, les dio nombramiento de asesores. La prepotencia y abuso de poder a que llegó la DFS fue de dominio público. Al mismo Zorrilla se le acusó de ser autor intelectual del asesinato del periodista Manuel Buendía, motivo por el cual fue juzgado y sentenciado a prisión. En ese mismo sexenio gente de la DFS ayudó a Rafael Caro Quintero a huir de México, luego del asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA (Drug Enforcement Agency) lo que puso en crisis las relaciones entre México y Estados Unidos, y motivó la desaparición de la DFS en 1985, por orden presidencial.²

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los vínculos del narcotráfico llegan hasta la familia presidencial, uno de cuyos eslabones fue el llamado “hermano incómodo”, quien después de haber sido acusado y sentenciado por un supuesto enriquecimiento ilícito, fue puesto en libertad después de diez años, sin

La participación de las Fuerzas Armadas en actividades antidrogas en México data por lo menos de 1938, cuando los militares de la 4a. Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora, con la asesoría del agente Scharff, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, quien los acompañó en el operativo.” En todo caso, se da 1947 como fecha del inicio oficial de esa participación, como apoyo a la Procuraduría General de la República.

² Borjón Nieto, José J., *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, pp. 85-87.

que hasta la fecha se tenga conocimiento del grado de responsabilidad que hubiera tenido, o si se trató de una venganza política.³

Se tiene conocimiento de que la PGR ejerció las facultades que le fueron otorgadas desde 1947 en materia de combate a las drogas, con apoyo de las fuerzas armadas, particularmente del Ejército.

En el mandato de Carlos Salinas de Gortari, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) efectuó solamente el 5% de las confiscaciones de cocaína, cifra que aumentó a 35% durante la gestión de Ernesto Zedillo.

A finales del sexenio de Ernesto Zedillo, la Procuraduría General de la República todavía actuaba de forma preponderante, pues realizaba el 60% de los decomisos de marihuana y de otras drogas. Sin embargo, en los primeros cuatro años del gobierno de Vicente Fox, la PGR sólo contribuyó con decomisos del orden de "...el 30.2% de goma de opio y el 38.8% de heroína"; la SEDENA, en cambio, decomisó el 80% en los primeros cuatro años de Fox, lo cual denota el desplazamiento que con el tiempo harán los militares con referencia a la PGR.⁴ En la

³ En el programa "Primer plano" de Canal 13 comentaba este hecho, José Antonio Crespo, diciendo palabras más palabras menos "qué triste que hayan condenado (a Raúl Salinas), si era inocente; y que triste también, que lo hayan puesto en libertad después de diez años si fue responsable de lo que se acusó"; nunca podremos saber lo que realmente sucedió.

⁴ Flores, Nancy, "PGR pierde la lucha contra el narcotráfico", *Contralínea, periodismo de investigación*, noviembre, 2004. www.contralinea.com.mx/archivo/2004/noviembre/html/portada/narco03.html, consultado el 22 de septiembre de 2008. Cabe señalar que mientras en la lucha antinarcóticos también participan las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina-Armada de México, la Policía Federal Preventiva, la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, so lamente la PGR obtiene un presupuesto etiquetado para este propósito. En 2004 el gasto federal autorizado a la PGR para el combate al narcotráfico ascendió a \$44, 926, 600 millones de pesos M. N., cifra que fue 317.3% superior a la otorgada en el 2003, que fue de \$540, 497, 000 pesos M. N. El presupuesto que asignará Felipe Calderón a este mismo rubro será mucho más amplio que el de 2008, pues, según el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, "...la seguridad pública tendrá un aumento bastante

actualidad, se tiene la impresión en la opinión pública de que la SEDENA sigue su propio derrotero y que la PGR tiene hacia ella una subordinación completa.

Respecto a los incrementos del presupuesto destinado al combate contra las drogas, aseguraba Carlos Resa Nestares, ex consultor del programa de las Naciones Unidas para la fiscalización de las drogas ilícitas, que "...los sucesivos incrementos del presupuesto no han sido de ninguna utilidad, pues aunque les gusta mucho (a los de la PGR) aparecer en la prensa, no hay trabajo eficaz." A este respecto, agregaba que la lucha antinarcóticos tiene varios parámetros, "...uno es desarticular a las organizaciones, en el que la PGR es relativamente eficiente con las que ya están en el declive industrial. El otro es el de la acumulación de información; en este caso son mucho peores, incluido el ejército". La falla radica en que "...acumulan información obsoleta, la aplican a unos objetivos políticos que son agradables a los Estados Unidos y detienen a los que tienen nombre; esto les permite agradar a John Walker (director de la DEA) y a George W. Bush".⁵

Acumular información sin una estrategia y propósito adecuados, no tiene sentido, toda vez que "...La mayor parte de la información la obtienen de los detenidos; es muy difícil construir un caso con un solo testigo protegido porque, normalmente, éstos dicen muchas mentiras para su propia salvación; suelen exagerar incluso su propia participación en el negocio a efectos de obtener relaciones con los militares y con los Estados Unidos".

Esto nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿En qué va a terminar la militarización del combate a las drogas? ¿Continuará la escalada que se ha registrado hasta el presente? ¿Qué peligros implica para nuestro país?

No es fácil responder a esas preguntas. Zedillo prometió sacar a las fuerzas armadas de la lucha contra el narcotráfico. Lo

importante por el Acuerdo de Seguridad que firmaron el presidente Calderón, gobernadores, empresarios y líderes sociales".

⁵ *Idem.*

mismo hizo después Fox y hace poco anunció lo mismo Calderón.⁶ Sin embargo, nunca han precisado fechas para dar término a esa situación que resulta tan perjudicial a todos, incluyendo a las fuerzas armadas.

De continuar esa escalada, como opinan algunos expertos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en seguridad pública y derechos humanos, "...con la decisión del Gobierno federal de mantener al Ejército patrullando las calles para combatir al narcotráfico hasta el 2012, se concretan los "preparativos para militarizar todo el país, por lo que resta del sexenio y quizá para los próximos gobiernos".⁷ En esta perspectiva, destacan que

...al presentar una estrategia de combate al narcotráfico apoyada en el despliegue de las fuerzas armadas enfrentamos no sólo una guerra declarada, sino un ejercicio de violencia que generará más violencia y muerte, porque en países donde se aplica una política de mano dura, pero no se atacan las bases que propician la delincuencia, hay un incremento de los delitos.⁸

En este sentido, Fernando Tenorio Tagle, especialista en seguridad pública y criminología, afirma que los discursos

...encubren muchas veces las verdaderas metas, ya que la creciente presencia de militares en las calles obedece más a un proceso de militarización del país que garantice un frente efectivo de disciplina social, y no tanto para combatir al narcotráfico, pues la delincuencia organizada se considera como tal no sólo por su capacidad operativa, sino porque está en estrecha vinculación con las instituciones del Estado.

⁶ *Idem.*

⁷ Poy Solano, Laura, "Militarizar el país busca crear un frente de disciplina social. El narcotráfico, meta secundaria", <http://www.apiavirtual.com/2008/01/28/>, consultado el 2 de agosto de 2008.

⁸ *Idem.*

Carlos Montemayor describe así lo peligroso que implica para todos la militarización, diciendo que “...en México se pone en riesgo al Ejército, a las corporaciones policíacas y al propio Estado en función de una lucha, que parece más una disputa por el control monopólico del narcotráfico en favor de Estados Unidos, que una lucha contra todo el complejo proceso que engloba el narcotráfico”.

En el supuesto de que continúe ese involucramiento, Agustín Pérez Carrillo, experto en derechos humanos y seguridad pública, afirma que “la decisión de mantener la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas viola, por una parte, el artículo 129 constitucional, en el cual se establece que las fuerzas armadas en tiempo de paz deberán estar destinadas a *actividades estrictamente militares*, y que, por la otra, se pone en riesgo a miles de civiles ante una guerra que no tenemos ninguna posibilidad de ganar”.⁹

Para confirmar con datos duros ese peligro que se cierne sobre la ciudadanía, habrá que tomar en cuenta lo siguiente, conforme a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), del 1o. de diciembre de 2006 a mayo de 2008, el organismo recibió un total de 634 quejas en contra de efectivos militares por cometer 1373 violaciones a las garantías individuales. En el documento Relación de quejas y recomendaciones contra militares en la presente administración, la CNDH expone el número de hechos violatorios de los derechos humanos en que habrían incurrido los efectivos castrenses: 250 ejercicios indebidos de la administración pública; 221 cateos y visitas domiciliarias ilegales; 182 casos de trato cruel y degradante; 147 detenciones arbitrarias; 94 casos de uso indebido del cargo; 85 robos; 55 casos de prestación indebida del servicio público; 41 amenazas; 40 retenciones ilegales; 32 casos de intimidación; 26 violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; 23 casos de imputación indebida de hechos, y 20 negativas al derecho de petición.

⁹ *Idem.*

A lo anterior se agregan 16 casos de ejercicio indebido del servicio público; 16 incumplimientos de prestaciones de seguridad social; 16 empleos arbitrarios de la fuerza pública; 15 casos de irregular integración de averiguación previa; 14 de daño en propiedad ajena; 14 de violación a los derechos de migrantes; 14 de violación al derecho a la vida; 14 violaciones al derecho a la integridad y seguridad personal; 13 casos de incomunicación; 13 negativas a prestación del servicio público de salud, y 12 casos de aseguramiento indebido de bienes.

Se aclara, sin embargo, que a las 634 quejas por los 1373 hechos, contra los derechos humanos, se les deben agregar “otros hechos violatorios que han sido queja en menor medida”; entre éstos, violación a la libre expresión, desaparición forzada y tortura.

Comparando cifras, la fuente destaca que mientras en 1999 fueron 66 las quejas interpuestas ante la CNDH contra militares, en 2007 ascendieron a 384. Y en los primeros cinco meses del presente año la cifra ha llegado ya a las 242 denuncias contra efectivos castrenses. De éstas, la mayoría se originaron en ocho entidades: Michoacán (139), Distrito Federal (106), Tamaulipas (68), Sinaloa (38), Chihuahua (33), Coahuila (31), Nuevo León (29) y Oaxaca (28). Por todo lo anterior, la CNDH subraya que durante el periodo reportado fueron cuatro las recomendaciones que el organismo emitió a la Secretaría de la Defensa Nacional: 38/2007, 39/2007, 40/2007 y 10/2008.

III. DESPLAZAMIENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La coordinación por parte de la PGR de la lucha antinarcóticos, como muestran los datos anteriormente mencionados, se venía dando con normalidad desde 1947, pero luego fue siendo desplazada por la SEDENA, al irse incrementando la militarización de esa lucha.

En realidad, la lucha antidrogas se empieza a dar durante la operación Cóndor, durante el periodo 1975-1978, cuando el discurso de Nixon y luego de Reagan asociando narcotráfico y seguridad nacional fue seguido por los mandatarios mexicanos y por los gobernantes de toda América Latina.

Aunque el primero en declarar que el narcotráfico es asunto de seguridad nacional fue Miguel de la Madrid, no fue sino hasta el sexenio de Zedillo. En entrevista reciente, Luis Astorga declaraba que fue

...a partir de 1995, cuando se decide hacer un programa piloto con militares a la cabeza de la lucha contra el tráfico de drogas, en Chihuahua. Un grupo piloto que es enviado a Chihuahua, supuestamente para la captura de Amado Carrillo. El grupo piloto dura 9 meses en operación, sin lograr su objetivo; y posteriormente, se les envía a combatir la guerrilla en Guerrero. Además de este fracaso del inicio de la militarización de la lucha contra el tráfico de drogas, en el Gobierno de Zedillo también se nombra a varios militares a la cabeza de delegaciones de la PGR, en el norte del país; o como sub procuradores. Después, a finales del sexenio de Zedillo, se da marcha atrás en esto y luego de ciertos titubeos de la administración Fox inicialmente, a través del grupo de transición en Seguridad y Justicia, que propuso el retiro de las fuerzas armadas de la lucha antidrogas, Fox al nombrar al procurador, hace exactamente lo contrario, de lo que le propuso su equipo de transición. Es decir, nombra a un militar a la cabeza de la PGR, a un general; algo que nunca había sucedido en la historia de los dirigentes de la PGR, aunque sí ha habido militares a la cabeza de la oficina principal de la lucha antidrogas en México, antes de que la PGR tomara en sus manos esa situación.¹⁰

El mismo Astorga, a la pregunta que se le hacía sobre las repercusiones de que el Ejército mexicano sea expuesto en la batalla

¹⁰ López Uriarte, Ernesto A., “Una entrevista con Luis Almanza (sic)”, investigador de la UNAM, experto en temas de narcotráfico, *www.ernestoperiodista.galeon.com*, consultado el 19 de septiembre de 2008.

contra el narcotráfico, respondía que ya hay repercusiones, y bastante graves, pues la militarización parte de un paradigma punitivo, donde no hay solución posible. Ilustraba esto señalando que:

Un ejemplo de los problemas que se ha creado el propio Estado mexicano es al poner a la cabeza de la lucha contra las drogas a la Sedena (Secretaría de la Defensa Nacional), de facto. Hablo de facto porque no ha sido modificada la legislación que le atribuye la autoridad a la PGR para definir la política antidrogas. Entonces, de facto, han sido principalmente operativos dirigidos por Sedena. Tenemos también que el principal grupo de combate a las drogas son los GAFES, (Grupo Armado de Fuerzas Especiales Militares), un grupo importante de estos ha pasado de desertores, a las organizaciones de traficantes del Golfo, de tiempo completo. Y no sólo como sicarios, como en algunos medios se presentan; sino que ya forman parte de la estructura de mando, que eso es un fenómeno que no se había visto en el país y que no podía verse sino hasta el momento en que las autoridades deciden poner a la cabeza de la lucha antidrogas a los militares.¹¹

Estas afirmaciones no son aisladas, pues el sentir de otros investigadores va por la misma tónica. Singrid Arzt, por ejemplo, sostiene que "... con la alternancia en el poder por el partido Acción Nacional, las Fuerzas Armadas en México han extendido su papel y presencia en distintos campos de la seguridad, inteligencia y justicia".¹²

Los civiles y particularmente las instituciones de seguridad pública han sido rebasadas por la delincuencia organizada, particularmente en su manifestación del tráfico de drogas; y "... el recurso de los militares para contener éste enfrenta la situación que si bien ha arrojado logros estos deben verse críticamente y

¹¹ *Idem.*

¹² Arzt, Sigrid, "La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana", *USMEX 2003-04 Working Paper Series*, Originally prepared at the conference on "Reforming the Administration of Justice in Mexico", at the Center for U.S.-Mexican Studies, mayo 15-17, 2003, p. 1.

en función del contexto de riesgos políticos para la institución de las fuerzas armadas”.¹³

La misma Arzt destaca que:

... La institucionalización de las FAM [Fuerzas Armadas de México] en las tareas de seguridad pública se da claramente a partir de diciembre de 1995 cuando se dio la promulgación de la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (SNSP) integraba la participación tanto del Ejército como de la Marina y por ende de toda la estructura administrativa de dichas agencias en las tareas no sólo contra el tráfico de drogas, sino del ámbito de la seguridad. Incluso fue durante esta misma administración que a través del secretario de la Defensa Nacional, el general Enrique Cervantes Aguirre, se dio pie a la creación de Defensa Nacional IV (DN IV) que constituye la reestructuración territorial de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Además de que en este mismo periodo, se da la creación de la Policía Federal Preventiva encabezada por un almirante de la Armada, quien desde su creación se ve acompañado por un contingente de más de 5 mil soldados para atender las tareas de prevención al delito.¹⁴

A pesar de los inconvenientes que pudiera tener la militarización del combate a las drogas y al crimen organizado, en general, es justo reconocer algunos logros de esa participación. Ya Zedillo reconocía que “... la Secretaría de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado, relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como, a la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos”.¹⁵

¹³ *Ibidem*, p. 2.

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ *Programa Nacional contra las Drogas, 1995-2000, México*, Procuraduría General de la República, 1995.

Esos logros deben evaluarse críticamente de cara a los riesgos políticos que se han producido tanto en el ámbito de las instituciones civiles de seguridad así como también, en los institutos armados (Ejército, Fuerza Aérea y Armada), para ver cuál ha sido el costo y cual el beneficio, particularmente en lo que va del presente sexenio de Calderón, en el que han muerto más mexicanos que soldados estadounidenses en las guerras de Afganistán e Iraq. ¿Qué sucederá cuando se cuente con los 450 millones de dólares que Estados Unidos dará a México en equipo moderno para combatir el crimen organizado, dentro del Plan Mérida? ¿Habrá espacio para un contrapeso civil en un Congreso tan débil; rendición de cuentas, transparencia y combate a la impunidad institucional del aparato de seguridad? ¿Disminuirá la violación a los derechos humanos? ¿Recuperará la PGR sus atribuciones? ¿Podrá combatirse la corrupción endémica?

IV. EL MARCO CONSTITUCIONAL

La lucha contra el crimen organizado es un concepto más amplio que el referente a la llamada “guerra contra las drogas”, y tiene como objetivo no sólo controlar y reprimir la producción, transporte, venta y consumo de éstas, sino también todo lo relacionado con los ilícitos cometidos por los grupos de la delincuencia organizada en el ámbito nacional y trasnacional y que, además de lo relacionado con aquéllas, comprende una serie de delitos que los tratados bilaterales y las convenciones regionales y multilaterales describen y tipifican en sus más diversos aspectos.

Por lo que se refiere a los Estados Unidos Mexicanos, la lista viene detallada en las seis fracciones del artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), a saber:

- I. Terrorismo, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- II. Acopio y tráfico de armas;
- III. Tráfico de indocumentados;

IV. Tráfico de órganos;

V. Asalto y secuestro de personas; y

VI. Tráfico de menores y robo de vehículos.

Para completar esa lista, habrá que tomar en cuenta las operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bursátil y comercial, acciones de soborno y extorsión, ofrecimiento de servicios de protección, ocultación de servicios fraudulentos y ganancias ilegales, adquisición ilegítima y control de centros de juego ilegales y centros de protección, contrabando de obras de arte, piezas arqueológicas, aves raras, piedras preciosas, etcétera.

Como puede apreciarse, se debe controlar y combatir las actividades del universo delictivo de los “grupos de delincuencia organizada”; si se quiere seguir usando este término, debe hacerse siempre dentro de lo establecido por nuestra Constitución y las leyes que de ella dimanen y que no estén en contra de sus principios, particularmente los derechos fundamentales.

Al abordar el tema de la legalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, habrá que revisar el tema constitucional. La premisa de la cual se tiene que partir es la referente a los términos seguridad pública y seguridad nacional. Empezando por un argumento *ad hominem*, o de sentido común. Si el narcotráfico fuera asunto seguridad nacional, las fuerzas armadas de los países que lo padecen, que son prácticamente las de todo el mundo, empezando por los Estados Unidos, ¿prohibirían la participación de sus Fuerzas Armadas en la lucha antinarcótica? No lo prohibirían, porque la seguridad nacional obliga a cualquier Estado a actuar en defensa de su soberanía, su independencia y sus propios intereses.

La premisa verdadera es más bien la opuesta, o sea, que la lucha contra las drogas, es más bien de seguridad interna, de seguridad pública,

...Porque si asumimos que el asunto del tráfico de drogas es un asunto de seguridad nacional, como sí lo es en Colombia donde se pone en jaque al Estado colombiano, y hay que decir que el Es-

tado colombiano no controla su territorio y nunca lo ha controlado; y en la actualidad, la guerrilla controla por lo menos la mitad del territorio colombiano, que no es el caso de México. En nuestro país, los traficantes, lo que han tenido últimamente y que está en relación directa con el resquebrajamiento del sistema político posrevolucionario, es una mayor autonomía respecto del poder político, del cual dependieron desde sus inicios a principios del siglo XX, hasta fechas relativamente recientes. Entonces, esa autonomía relativa es lo que estamos viendo, pero no es un poder ni siquiera equivalente ni superior ni paralelo al Estado mexicano.¹⁶

Pero dejemos a un lado ese razonamiento y veamos el tema de fondo. Me refiero a la prohibición del uso de las fuerzas armadas en tiempo de paz, que trae nuestra carta magna en su artículo 129, donde se prohíbe que en tiempos de paz cualquier autoridad militar ejerza cualquier función que no tenga exacta conexión con la disciplina militar.

Este artículo dio lugar a una controversia constitucional, como es sabido, presentada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) por 166 diputados de la LVI Legislatura, el 9 de enero de 1996. Los actores argumentaron en su demanda que

... las fracciones II y III del artículo 12 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, en virtud de las cuales, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, vulneran el 21 constitucional que se refiere a la coordinación de cuerpos policíacos y que no debían incluirse como miembros del mencionado Consejo a dos instituciones cuyos objetivos son diversos. Asimismo, los diputados indicaron que las fracciones II y III del artículo 12 de la LSSP eran violatorias del artículo 129 de la Constitución, en virtud de que el precepto constitucional prohíbe que en tiempos de paz cualquier autoridad militar ejerza cualquier función que no tenga exacta conexión con la disciplina militar, lo que, según

¹⁶ Astorga, Luis, en López Uriarte, Ernesto, *op. cit.*, nota 10.

ellos, hace que las autoridades militares carezcan de facultades para participar como miembros integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.¹⁷

En respuesta a esa demanda, la SCJN llegó a la conclusión de que

...es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Por ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.¹⁸

Como bien señala a este respecto Corcuera Cabezut, la corte consideró que los argumentos de los actores carecían de razón,

... Porque, según ella, el artículo 21 constitucional dice que la seguridad pública es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policíacas o del Ministerio Público (p. 157). 2. Porque, el artículo 21 no señala ninguna dependencia y organismo ni para incluirlos ni para excluirlos, por lo que eso dejó al legislador ordinario (pp. 157 y 158).¹⁹

¹⁷ Corcuera Cabezut, Santiago, “Propuesta de una iniciativa para retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública”, en Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *El ejército y la Constitución mexicana—combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés, 1999, pp. 101 y 102.

¹⁸ *Ibidem*, p. 103.

¹⁹ *Ibidem*, p. 104.

No obstante el razonamiento de la SCJN, la interpretación, de marras, no logró aclarar el asunto, pues no especificó si los conceptos de “seguridad interior” y “seguridad pública” significan lo mismo o no y parece tomarlos como sinónimos, toda vez que “la paz interior” no es una función, sino un “bien jurídico que debe ser salvaguardado. La seguridad pública ciertamente que también es un “bien jurídico” pero, en otro sentido, también es una “función”.²⁰

Para saber cuál es el significado de seguridad interior, que el mismo artículo 89, fracción VI no define, se debe buscar en otros ordenamientos el sentido de este término. El Código de Justicia Militar puede ser de ayuda para esto, toda vez que al referirse a los delitos, faltas, delincuentes y penas en su libro segundo, título séptimo, relativo a los “Delitos contra la seguridad interior de la nación”, se incluyen dos capítulos sobre este tema, el primero trae el término “Rebelión” y el segundo el referente a la “Sedición”. Mientras aquél implica alzamiento en armas de elementos del ejército contra el gobierno de la República, éste consiste en la reunión tumultuaria de cuando menos diez personas que resistan o ataquen a una autoridad. De aquí se sigue que sólo en dichos casos es cuando el presidente de la República puede echar mano de las Fuerzas Armadas, atendiendo en su caso, a los previsto en el artículo 119 constitucional, tal y como lo previene expresamente el artículo 128 en su fracción IV del Código de Justicia Militar *supra* mencionado.²¹

Por otra parte, siguiendo la sugerencia de la Corte en el sentido de buscar en la ley secundaria aclaración a todo esto, parece ser útil para este propósito el título primero del libro segundo del Código Penal Federal, donde se contiene la tipificación de diversos delitos, denominados “Delitos contra la seguridad de la nación”,

...entre los que se encuentran “sedición” y “rebelión”, entre otros, como *traición a la patria, espionaje, motín, terrorismo, sabotaje y conspira-*

²⁰ *Ibidem*, p. 110.

²¹ *Ibidem*, p. 111.

ción. Puede entonces afirmarse, que los delitos contra la seguridad interior, son una especie del género de “delitos contra la seguridad de la nación”, dado que, el Código de Justicia Militar solamente considera delitos contra la seguridad interior a la *rebelión* y la *sedición*, pero no a los demás delitos contra la seguridad de la nación, tipificados por el Código Penal Federal.²²

Es oportuno señalar, a este mismo respecto, que cuando se habla de delitos contra la seguridad de la nación se mencionan a veces en forma colectiva rebelión, sedición y motín. Para hacer frente a estos delitos, vale hacer la precisión de que

...para apagar rebeliones y sediciones, se puede usar a la Fuerza Armada, pero para apagar motines, a la policía, a través, precisamente, de los cuerpos policíacos antimotines. Cabe mencionar que los delitos relacionados con el narcotráfico no están incluidos entre los que constituyen atentados contra la seguridad de la nación, por este motivo, aunque de facto el narcotráfico sea un embate contra la seguridad nacional, de jure, no lo es. Por mayoría de razón, los delitos relacionados con el narcotráfico no son jurídicamente, atentados contra la seguridad interior, por lo que no debiera echarse mano de las Fuerzas Armadas para su combate. La omisión, importantísima, por parte de la Corte de distinguir los conceptos, la condujo a arribar a una conclusión equivocada y por demás peligrosa, pues la lleva a justificar la no suspensión de garantías cuando las unidades de combate salen de sus cuarteles a hacer uso de la fuerza.²³

Lleva razón Corcuera Cabezut cuando afirma que

...Si la Corte hubiera distinguido los conceptos de seguridad interior y de seguridad pública, acudiendo a las disposiciones legales que definen dichos conceptos, la Corte hubiera respetado el texto literal del artículo 129, pues no hubiera tenido que interpretarlo *armónicamente* con el artículo 89 fracción VI, pues al no haber con-

²² *Idem.*

²³ *Ibidem*, pp. 112 y 113.

tradicción o disonancia alguna entre uno y otro precepto, no hay necesidad de *armonizarlos*.²⁴

Respecto a invocar el antecedente del voto de Ponciano Arriaga en el constituyente de 1856-1857, tampoco asiste la razón a la Corte, pues si bien es cierto que el ilustre michoacano se refirió en dos ocasiones a la posibilidad de “auxilio de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles”, es también cierto que hace referencia, no en dos ocasiones, sino consistentemente, a la inconveniencia de que las Fuerzas Armadas participen en lo que no tenga íntima conexión con la disciplina militar”. En su opinión, “...ese poder (el militar) no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque al auxilio de su fuerza...”.²⁵

Como conclusión, quisiera decir que la verdadera amenaza a nuestra seguridad nacional está en la amenaza del neoimperialismo de la lógica guerrerista de Washington, que ha presionado a todos los gobiernos latinoamericanos para que adopten la tesis de que el narcotráfico se debe combatir con las Fuerzas Armadas, por ser una amenaza a la seguridad nacional.

Tomemos en cuenta, más bien, el aviso de Carlos Fazio, quien opina a este mismo respecto que:

...El giro hacia el “nuevo imperialismo” comenzó a gestarse a comienzos de la década de los 90 tras el fin de la guerra fría, durante las administraciones Bush padre y Clinton”. Ahora, con la llegada de Bush hijo y un grupo de ideólogos de extrema derecha a la Casa Blanca, el complejo energético, petrolero e industrial militar ha tomado el control y los “componentes económicos” del Estado imperial han sido sustituidos por una ideología de guerra permanente y colonizaciones militares (Afganistán, Irak), que utiliza como señuelo propagandístico para justificar su impunidad el combate al terrorismo, al narcotráfico y a los regímenes tiránicos.

²⁴ *Ibidem*, p. 114.

²⁵ *Idem*.

América Latina no escapó a la lógica guerrerista de Washington. La nueva fase de expansión militar imperial en la sub-región tiene como elementos de control y/o penetración de los ejércitos y las policías locales, armas tradicionales como el espionaje (incluido el espionaje telefónico, aéreo y satelital), las maniobras militares conjuntas (del tipo Nuevos Horizontes, Cabañas o Unitas), la donación de armamento, las asesorías y los acuerdos castrenses de inteligencia y logística, con su variable para las áreas de seguridad interior, con el consiguiente uso de las Fuerzas Armadas locales como ejércitos de ocupación y la acelerada militarización de las policías, con énfasis en el control de población y migratorio.²⁶

V. ¿RUMBO AL TOTALITARISMO?

¿Ha fracasado la llamada “guerra” contra las drogas? La opinión pública, en general, reconoce los avances que ha dado la actual administración en materia de decomisos de estupefacientes, de armas y divisas, además del éxito en aprehender, juzgar y encarcelar a varios miles de delincuentes organizados, principalmente los dedicados al narcotráfico y al secuestro. Sin embargo, se considera que el costo ha sido muy alto, dados los niveles de violencia que se vive a lo largo y ancho del territorio mexicano. En otras palabras, la inseguridad se ha incrementado de forma alarmante y preocupante. La versión oficial sobre todo esto, es que hay otros países donde la cosa está peor, entre ellos Colombia, Brasil y otros.

Para animar a los alarmistas y a quienes al parecer sólo se dedican a denigrar a México, el titular de la PGR, aseguraba que el objetivo del Gobierno federal no es combatir al narcotráfico, sino dar seguridad a los ciudadanos. ¿No es ésta una paradoja? Se da seguridad aumentando la inseguridad con operati-

²⁶ Fazio, Carlos, “ALCA y militarización, dos caras de un mismo proyecto hegemónico”, <http://va.prensalatina.cu/militarizacion/articulos/geostrat/23.htm>, consultado el 19 de septiembre de 2008.

vos represivos que ponen continuamente en peligro los derechos humanos de los ciudadanos. De acuerdo con Medina Mora, “Hace 15 años el índice de homicidios intencionales era de 18 y el año pasado (2008) tuvimos 10.7 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes”.²⁷ Reconocía, sin embargo, que “La fuerza del narcotráfico, expresada en su capacidad para ejercer la violencia, es mayor que nunca... La sevicia con que se han efectuado muchos de estos homicidios tiene la clara intención de producir un efecto de miedo sobre los adversarios y de mostrar al Estado y a la sociedad en su conjunto la decisión y fuerza de los autores de estos asesinatos”.²⁸

Si esa fuerza ha tenido éxito en despertar el miedo y el terror en la población, y si no se vislumbra cuando vaya a terminar esa carrera de violencia atizada por la lucha por el poder y control de las rutas y distribución de las drogas ilícitas, es fácil deducir que la escalada de la militarización no sólo no ha sido exitosa, sino que ha pasado en muchos casos por encima de los derechos fundamentales. De acuerdo con García Clark,²⁹ lo único que explica el crecimiento del crimen organizado en México es que “las autoridades del Estado están cada vez más coludidas con el mismo”. El porcentaje de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que el Gobierno federal no atendió, según este autor, subió de 10 a 20 por ciento, lo cual quiere decir que el primer gobierno panista se desentendió del tema que fue uno de sus ejes de propaganda y del llamado “bono democrático” de exportación a que se refería el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

En este contexto, García Clark, citado por *Rebeles*, se refiere a casos concretos de violación de esos derechos, y nos dice que

²⁷ Reveles, José, “La fuerza del narco, mayor que nunca en este país”, *El Financiero*, 20 de agosto de 2009, p. 25.

²⁸ *Idem*.

²⁹ García Clark, Rubén R., “Estado paramilitar, una espada de Damocles sobre los derechos humanos. La política contra el narcotráfico”, *El Financiero*, 20 de agosto de 2009.

...en las represiones a protestas sociales en Atenco y Lázaro Cárdenas (después vendría Oaxaca), aunque algunas instancias aceptaban y cumplían parcialmente las recomendaciones de la CNDH, la Secretaría de Seguridad Pública Federal se negó rotundamente a aceptarlas, bajo el argumento de que los elementos de la Policía Federal Preventiva (en adelante PFP) actuaron *conforme a derecho y en el marco legal de coordinación y legítima defensa y con pleno respeto a los derechos humanos de los manifestantes y de las personas que fueron detenidas en comisión flagrante de delito*.³⁰

Por todo lo anterior, actualmente se está considerando la necesidad de emprender una nueva lucha por la vigencia de los derechos humanos, ante la renovada razón de Estado que se esgrime para limitarlos y hasta conculcarlos. Las deficiencias del Estado de derecho que se observan en los países de América Latina, en México se ven agravadas por una crisis de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones y actores políticos.³¹

Con la vuelta de la llamada razón de Estado, de origen en el pensamiento de Maquiavelo, no es extraño que ya avizoren, algunos, el camino de la actual administración. “Hacia el totalitarismo” título que el periodista Rodríguez García³² da a una entrevista realizada al obispo de Saltillo (Coah.), Raúl Vera López, quien al comentar los crímenes de Acteal, manifestó estar convencido de que la *guerra* contra el narco que emprendió Felipe Calderón nada resuelve pero sí criminaliza a los pobres y violenta sus derechos humanos, lo cual es, una previsión contrainsurgente.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² Rodríguez García, Arturo, “Hacia el totalitarismo”, *Proceso*, núm. 1711, 16 de agosto de 2009, p. 12.