

65
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**" NARCOTRAFICO Y ADMINISTRACION PUBLICA,
ESTUDIO DE CASO: PROCURADURIA GENERAL
DE LA REPUBLICA "**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A,
LUIS MIGUEL JIMENEZ MORA**

ASESOR: RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI MADRE
MA. DE LA LUZ MORA:
POR HABERME DEDICADO SU VIDA
PARA QUE LOGRARA SALIR
ADELANTE, AL IGUAL QUE
MIS HERMANOS. TE QUIERO MUCHO MAMITA.**

**A MI PADRE
LIC. MIGUEL JIMENEZ PARRA:
CON TODO EL RESPETO Y
GRATITUD QUE SE MERECE.**

**A CARLOS, VIRGINIA Y MIGUEL ANGEL:
GRACIAS HERMANOS POR ESTAR SIEMPRE
CERCA DE MI EN TODO MOMENTO.**

A MI NOVIA
MARIA ESTHER CASTANEDA CORREA:
EN VERDAD QUE ERES UNA PERSONA
ENCANTADORA Y MARAVILLOSA. PARA
TI CON TODO MI AMOR Y DULZURA
INFINITA.

A MI MAESTRO
LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS:
POR SU PACIENCIA, DEDICACION
Y AYUDA QUE ME BRINDO PARA
LA REALIZACION DE ESTE
TRABAJO.

ESPERO QUE NUESTRA AMISTAD
PERDURE POR SIEMPRE.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO Y A MI FACULTAD DE
CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

INDICE

INTRODUCCION.....	I
1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO	
1.1. Concepto de Estado.....	1
1.1.1. Elementos del Estado.....	3
1.1.1.1. Territorio.....	3
1.1.1.2. Población.....	4
1.1.1.3. Gobierno.....	5
1.2. La División de Poderes.....	6
1.2.1. Poder Legislativo.....	8
1.2.2. Poder Judicial.....	9
1.2.3. Poder Ejecutivo.....	9
1.3. Concepto de Administración Pública.....	12
1.4. El Estado Mexicano.....	15
1.4.1. Elementos del Estado Mexicano.....	15
1.4.1.1. Territorio.....	15
1.4.1.2. Población.....	16
1.4.1.3. Gobierno.....	17
1.4.2. La División de Poderes en México.....	18
1.4.2.1. Poder Legislativo.....	18
1.4.2.2. Poder Judicial.....	21
1.4.2.3. Poder Ejecutivo.....	22
1.4.3. La Administración Pública Mexicana.....	23
1.4.3.1. La Administración Pública Federal.....	25
1.4.3.2. La Administración Pública Estatal.....	30
1.4.3.3. La Administración Pública Municipal.....	32
NOTAS.....	37
2. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (PGR), EL CRECIMIENTO DEL NARCOTRAFICO (1940-1981) Y LAS POLITICAS IMPLANTADAS PARA SU CONTROL	
2.1. La Procuraduría General de la República.....	39
2.1.1. Orígenes del Ministerio Público en México.....	40
2.1.2. Contribución del modelo francés para la formación del Ministerio Público en México.....	42
2.1.3. El Procurador General y la institución del Ministerio Público surgidos del Congreso Constituyente de 1917.....	47
2.2. Antecedentes del Narcotráfico y su combate en México (1940-1981).....	57
2.2.1. El aumento de la producción y tráfico de drogas con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y sus políticas de control.....	57
2.2.2. Operación Intercepción.....	61
2.2.3. El Programa de Rutas Aéreas (Operación Condor).....	64

2.2.4. Modificaciones a la estructura de la PGR para el combate contra el narcotráfico.....	59
N O T A S.....	73

3. LA CRECIENTE PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) EN LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)	
3.1. Causas del crecimiento del narcotráfico en México.....	75
3.1.1. El abuso del consumo de drogas en los Estados Unidos.....	75
3.1.2. Repercusiones de la imposición y dirección de los Estados Unidos en la política mexicana contra el narcotráfico.....	79
3.1.3. Las consecuencias del Programa Antinarcoóticos en el Estado de Florida.....	81
3.2. Presiones de Estados Unidos hacia México para abatir la oferta de estupefacientes.....	87
3.2.1. Aspectos políticos internos de Estados Unidos que lo obligaron a atacar la oferta de droga.....	87
3.2.2. Presiones a México para la ampliación de las acciones antidrogas: Segunda Operación Intercepción.....	89
3.2.3. Política ciclica para el combate a las drogas de la Unión Americana dirigida hacia México.....	92
3.3. Respuesta de la PGR al problema de las drogas.....	95
3.3.1. Penalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico.....	95
3.3.2. Estructura presupuestal-administrativa de la PGR.....	98
3.3.3. Resultados y costos de la Campaña Nacional contra el Narcotráfico.....	103
N O T A S.....	107

4. EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y LA RESPUESTA ANTE LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO	
4.1. Programa Nacional para el Control de las Drogas en México 1989-1994.....	109
4.1.1. Ejecución del Programa.....	111
4.1.2. Avances obtenidos.....	115
4.2. La situación real del narcotráfico y el fracaso del Programa Nacional para el Control de las Drogas en México (PNCDM) 1989-1994.....	119
4.2.1. Conciliación entre Estados Unidos y México en materia de narcotráfico.....	119
4.2.2. Incremento del tráfico, cultivo y producción de drogas.....	121
4.2.2.1. Tráfico.....	122
4.2.2.2. Cultivo.....	124
4.2.2.3. Producción.....	126
4.3. Política ciclica.....	127

4.3.1. El poder corruptor del narcotráfico y la Campaña Nacional para el Combate a los estupefacientes.....	131
4.4. Acciones y Proyectos iniciados por la administración de Ernesto Zedillo para combatir al narcotráfico y el panorama general de la problemática.....	136
4.4.1. La mas reciente situación del problema.....	138
N O T A S.....	141
5. SISTEMA PROPOSITIVO PARA ORIENTAR MAS LAS ACCIONES DEL GOBIERNO AL COMBATE CONTRA EL NARCOTRAFICO.	
5.1. Algunas propuestas para el establecimiento de un programa nacional que combata al cultivo, producción y tráfico de estupefacientes.....	144
5.1.1. Aumentar el presupuesto a las acciones antidrogas.....	144
5.1.2. Canalización de los recursos disponibles.....	146
5.1.2.1. A la Procuraduría General de la Republica (PGR).....	146
5.1.2.2. Al Ejercito.....	146
5.1.2.3. A los estados.....	147
5.1.2.4. A los municipios.....	147
5.1.3. Reglamentar el juicio de corrupcion relacionado con el narcotráfico.....	148
5.1.3.1. Los niveles medios.....	148
5.1.3.2. Los niveles superiores.....	148
5.1.4. Renovación estructural de la PGR en todo lo que respecta a la campaña antinarcoticos.....	150
5.1.4.1. Modificar el sistema juridico penal.....	150
5.1.4.2. Modernizar y depurar a la Policia Judicial Federal (FJF).....	151
5.1.4.3. Desconcentración del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.....	152
5.2. Ciertas acciones que debe efectuar el programa.....	153
5.2.1. Actividades a realizar con la participación activa y conjunta de la Procuraduria General de la Republica (PGR) y la Secretaria De la Defensa Nacional (SEDENA).....	153
5.2.2. Relación y cooperación con el exterior para el combate contra los narcoticos.....	155
5.2.2.1. Revisar el Plan Aprobado por la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas de 1987 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotropicas de 1988.....	155
5.2.2.2. Revisión de otros acuerdos o convenios binacionales o multinacionales.....	156
5.2.3. Hacia una nueva relación con los Estados Unidos para el combate al narcotráfico.....	156

5.2.3.1. Que E.U.A. se comprometa a controlar el consumo interno de drogas.....	157
5.2.3.2. Creacion de una "Delegacion Binacional" que se encargue de supervisar las acciones dirigidas al combate del narcotrafico.....	157
CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	164
HEMEROGRAFIA.....	167
LEGISLACION Y DOCUMENTOS.....	168
INDICE DE CUADROS.....	170

INTRODUCCION

La intervención de la administración pública mexicana en el problema del narcotráfico, se traduce en la actuación permanente de algunos órganos, los cuales desarrollan programas específicos para prevenir y neutralizar los casos de conflicto que se susciten en esta materia, con el objeto de preservar a la sociedad como organización política. Esto explica la elevada responsabilidad que tiene la Procuraduría General de la República (PGR) en el combate a las drogas, que presenta daños de índole político, social, administrativo y económico, incluyendo el deterioro a la salud e integridad de sectores cada vez más numerosos de la población.

Para efectos de la presente investigación se marcará énfasis en el cultivo, producción y tráfico de drogas, que manifiesta proporciones alarmantes en nuestro país debido, entre otras circunstancias, a la existencia de zonas --en especial las rurales-- donde la pobreza extrema destaca por la insuficiencia gubernamental para impulsar el desarrollo económico; la persistencia de terrenos con difícil acceso y condiciones climatológicas propicias para el cultivo; una endeble resistencia del sistema económico y político a la corrupción; y la proximidad geográfica con la Unión Americana, principal centro de consumo en el mundo. México, además de la disponibilidad para la siembra y elaboración de enervantes es utilizado como puente por las naciones productoras, que se dirigen a la satisfacción de la demanda generada por el país vecino.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, las presiones ejercidas por los Estados Unidos de América (E.U.A.) obligaron al gobierno mexicano a establecer políticas antidrogas, designando a la PGR como

coordinadora de esta labor. La falta de una estructura administrativa que organizara los recursos humanos, materiales y financieros; el escaso equipo y personal apto; y el limitado apoyo económico, generaron resultados infructuosos que culminaron con la intervención de los agentes antidrogas estadounidenses --dependientes de la Drug Enforcement Administration (DEA)--, materializada en la Operación Intercepción (1969), Operación Cooperación (1969), Operación Condor o Programa de Rocío (1975) donde comenzaron a supervisar y participar ampliamente en las acciones mexicanas contra los estupefacientes, y la Segunda Operación Intercepción (1985).

Tal situación, aunque aportó una determinada ayuda económica para este tipo de programas permaneció estática por parte del país vecino, en contraste con el esfuerzo mexicano principalmente en las actividades operativas, administrativas y la adquisición de sofisticado equipo en detrimento del presupuesto de la PGR. Así, y con el desarrollo de un procedimiento que ya se venía dando para establecer la planeación en México, el gobierno de José López Portillo llevó a cabo importantes reformas en la estructura de la Procuraduría en materia de desconcentración, que dieron inicio a un sistema propio de organización en contra del narcotráfico: I) se creó la Coordinación General de la Campaña contra los Estupefacientes; II) se dividió al país en trece Coordinaciones Regionales; y, III) se conformaron los Coordinadores Regionales de la Campaña contra el Cultivo y Tráfico de Estupefacientes.

El arraigado poder y creciente desarrollo del cultivo, producción, venta, crímenes y delitos asociados con la droga que se mantuvieron por encima de las acciones en su contra, revelaron a la

sociedad y al Estado su importancia, gravedad y amenaza potencial. En sus múltiples dimensiones y por sus implicaciones, se le reconoció por primera vez como un asunto de prioridad estatal, en virtud de cuatro factores: 1) su rápido desenvolvimiento a través de sus amplias redes de conexión entre los centros de producción y los mercados de consumo; 2) la formación de una poderosa mafia que tiende a desestabilizar política y económicamente al Estado; 3) las fricciones ocasionadas con los Estados Unidos, que se traducen en constantes amenazas a la soberanía nacional; y, 4) el hecho de que tenga efectos nocivos para la salud pública.

La administración de Miguel de la Madrid Hurtado retomó la desconcentración y planeación dentro de sus políticas, aplicándolas en la PGR, con lo cual se creó un férreo sistema de Delegaciones de Circuito que se convirtieron en la columna vertebral para la erradicación del narcotráfico. Al intensificarse las acciones en su contra, las mafias reaccionaron con una ardua violencia en sus campos de operación y reforzaron la extorsión a los servidores públicos responsables de los programas antidrogas, adquirieron nueva tecnología para mejorar sus técnicas de cultivo y tráfico de drogas así como para burlar a las autoridades; además, empezaron a corromper a los funcionarios y políticos más destacados a fin de lograr sus objetivos, complicando con ello su combate.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas se erogó una cantidad significativa de recursos humanos, materiales y financieros para el combate a los estupefacientes, arrojando resultados con reconocimiento internacional, pero la permanencia del gigantesco mercado estadounidense evidenció que el constante aumento

presupuesto mexicano para implementar políticas antidrogas más rigurosas era inútil; pues la demanda de estupefacientes proveniente de la Unión Americana, tiene tal poder que incentiva a los narcotraficantes para que mejoren sus sistemas, amplien la corrupción y terrorismo hasta los últimos niveles en el país donde radican, con el objeto de continuar sus actividades e incluso extenderlas a otras naciones donde no existía el problema de los enervantes.

Ante esta combinación de factores es necesario precisar las causas que componen el móvil de este "círculo vicioso", consistente, por un lado, en el incremento gradual de los gastos para la lucha contra el cultivo, producción y tráfico de narcóticos que propician el descuido de otras áreas prioritarias para mantener el equilibrio estatal; y por el otro, la persistencia impune del gran consumo norteamericano de drogas que se mantiene activo desde fines de los sesenta y principios de los setenta. Dando como resultado un fracaso rotundo de todos los programas antidrogas aplicados. Es por ello que la presente investigación formula como hipótesis de trabajo los siguientes supuestos a comprobar:

1. La lucha contra el narcotráfico busca proteger la estabilidad de la estructura institucional, pero principalmente se orienta a satisfacer los requerimientos y presiones de países, como los Estados Unidos, que poseen una demanda excesiva de enervantes para su consumo, y que en contraste con México hacen mínimos esfuerzos para abatirlo.

2. El crecimiento del narcotráfico en México se debe a su clima, geografía y situación económica, pero sobre todo a la corrupción y

falta de una estructura administrativa (con disposición de recursos suficientes) para el combate a las drogas, cuya evolución se realice con la misma intensidad que las técnicas y medios que los narcotraficantes utilizan para conseguir sus objetivos.

Las hipótesis planteadas se consideran dentro del marco de la problemática que vive el país frente al narcotráfico, tales como corrupción, burocratismo, terrorismo, limitaciones de recursos humanos, materiales, financieros e informáticos, presiones ejercidas por Estados Unidos con respecto al tema y la protección al consumo de drogas estadounidense. Estas y otras situaciones más, repercuten a las tareas de un verdadero exterminio del crimen organizado y se traducen en la pérdida del control político estatal, inseguridad pública, conflictos con E.U.A. y deslegitimación del Estado ante la sociedad. Para confirmar las citadas hipótesis se requirió un acucioso estudio del que derivan cinco capítulos.

El capítulo inicial comprende un análisis del concepto Estado, sus elementos básicos --territorio, población y gobierno-- y la división de poderes dentro de él. Esto, cimienta las bases para entender de manera precisa el caso del Estado mexicano, donde se subraya la importancia que tiene la Administración Pública --en sus tres niveles: federal, estatal y municipal-- como representante del gobierno y autor de la materialización de las actividades que corresponden al Poder Ejecutivo, pero en especial, como responsable del control del narcotráfico por ser este un problema que atenta contra la seguridad de la sociedad.

En el segundo capítulo se estudian los antecedentes de la Procuraduría General de la República, emanada de la Fiscalía

Española, el Ministerio Público Francés y el "General Annattorney" estadounidense, con el objeto de conocer los orígenes de la Institución del Ministerio Público en México y las funciones que ha venido desempeñando a través de los años como representante social. Se hace particular énfasis en el monopolio del ejercicio de la acción penal, que estuvo primero a cargo del juez y después en posesión del Ministerio Público; sus características resultantes permiten ofrecer un juicio concreto para discernir posibles contradicciones, confusiones, daños morales, parcialidad de la administración de justicia y corrupción ejercidas desde el siglo pasado.

Se explica la naturaleza legal que tiene el Ministerio Público Federal para perseguir los delitos relacionados con el narcotráfico y su obligación de ejercer la acción penal a los que intervienen en este. En el resto del capítulo se examinan los sucesos más sobresalientes que encauzaron el aumento del cultivo, producción y tráfico de enervantes a partir del advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y hasta la conclusión del sexenio Lópezportillista, sin pasar por alto los intentos y logros obtenidos para controlar el problema por presiones ejercidas de los Estados Unidos.

En el capítulo tercero se plantean las diversas circunstancias que E.U.A. propició para que México no pudiera contener el significativo crecimiento del narcotráfico durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, destacando por su importancia el encubrimiento y protección de la excesiva demanda de enervantes que posee su población; la imposición y dirección de las políticas mexicanas contra enervantes; y la aplicación de programas al interior de su territorio para repeler el tráfico de estupefacientes y no así

el consumo de los mismos, en una guerra unilateral contra las drogas que trae como consecuencia repercusiones negativas desde que se implantó en México. También en esta parte de la investigación, se observan los resultados y costos de las exigencias que el país vecino impulso para el combate a los estupefacientes.

El capítulo cuatro, se refiere a los esfuerzos nacionales que hizo el gobierno de Carlos Salinas por controlar el narcotráfico, los reconocimientos internacionales de la actuación mexicana al respecto y las razones que el país del norte tuvo para fomentar todo este "maquillaje", propiciando que los narcotraficantes escalaran con su dominante poder corruptivo hasta los últimos niveles del aparato gubernamental, para lograr la permanencia de sus actividades. Se proyectan y analizan las consecuencias de la retrógrada "política cíclica" para abatir el problema de los estupefacientes que aplica E.U.A. a México, y la desesperante situación en la que se encuentra el equipo medillista para afrontar este fenómeno: dada la crisis económica por la que atraviesa el país, y la corrupción que ejercen los narcotraficantes hasta con los políticos más prominentes de México.

En el capítulo cinco se formula un sistema propositivo sobre las acciones mínimas y reformas que se pueden efectuar para solventar los programas antidrogas, reducir la corrupción en todos los niveles políticos e institucionales y, en general, adecuar la estructura administrativa para iniciar una verdadera guerra contra el narcotráfico. A la vez, se proponen diversas estrategias que permitan controlar de manera eficaz y permanente a la multitudada problemática. Las conclusiones concretarán los resultados más

significativos que surjan durante el desarrollo de la tesis, los cuales comprobaren con certeza la primera hipótesis de trabajo y la justificación del fallo en la segunda.

1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

1.1. Concepto de Estado.

El Estado tiene tantas acepciones que es difícil comprender objetivamente su significado, por las características que adquiere y las funciones que a través de sus órganos realiza; situación que propicia el surgimiento de múltiples corrientes, entre las que destacan la jurídica, la política y la organicista. Sin embargo, se le puede apreciar como una organización política cuyo elemento distintivo es la centralización del poder, el cual estructura y ejerce a través de sus órganos a fin de prevenir o neutralizar los casos de conflicto que se susciten, y con ello mantener su preservación.

Las primeras ideas que surgen sobre el Estado moderno son atribuidas a Nicolás Maquiavelo, quien en su obra "El Príncipe" proporciona varios elementos, que después serían utilizados por otros autores para desarrollar todo un estudio teórico a este respecto. Así, "El Estado en Maquiavelo significa, ante todo, autoridad, preeminencia, poder político [del príncipe solo o del grupo político dominante en las repúblicas] que se ejerce sobre un [conjunto] determinado de hombres dentro de una extensión territorial..."(1); infiriéndose que este es una organización eminentemente política, muy distinta a la prevaleciente en la antigüedad ("polis", "civitas", "respublica" o "imperium").

Para Hans Kelsen una definición de Estado debe partir necesariamente de los elementos que lo componen; es decir, el poder, el territorio, el pueblo, etc. Empero, es en el derecho donde radica

su verdadera esencia, ya que solo se logra preservar la unidad estatal a través del ordenamiento de la sociedad, pues esta sin un orden normativo --la aplicación de la ley que se vale de actos coactivos para establecer el deber ser-- por su naturaleza caótica no es capaz de conformarse en Estado, sino que permanece como una mera asociación de hombres con una relación causa-efecto --es decir, el ser--. En síntesis, el Estado según esta apreciación, "es la encarnación del orden jurídico nacional."

Sobresale también, el estudio hecho por Hermann Heller, quien parte de la idea de que toda vida común humana está determinada por costumbres y normatividades, ordenadas siempre de algún modo, pero esta ordenación es un fenómeno que surge de la sociedad y no del Estado. Esto solo es posible mediante un proceso de organización, en el cual, "...se ponen a contribución y se aplican unilateralmente [por medio de un conjunto de hombres] actividades de carácter social para lograr una acción común [a través de órganos especializados] conforme a un plan"(2); que los obliga a reclamar forzosamente la delimitación de la extensión territorial y de su competencia, quedando unido de manera necesaria, el carácter soberano del poder estatal para el ejercicio de su autoridad sobre toda posible fuente de perturbación.

De manera más precisa, Heller afirma que "El Estado no puede identificarse con ninguno de sus elementos: no es un orden normativo confinado al puro mundo de la lógica, porque encarna la realidad social. No es tampoco su pueblo, porque no está formado por hombres, sino por actividades humanas, pues el mismo hombre pertenece a distintas organizaciones: iglesia, partido político, que puede ser

oposicionista; sindicato, etc. El Estado tampoco es un órgano, aunque este sea el aparato más impresionante. El Estado es la unidad dialéctica de todo eso: es la organización y su orden, renovados constantemente por (sus) miembros, en el que se juntan organizados y organizadores."(3) Así, éste se considera como una unidad organizada que emana de la sociedad y contiene el poder soberano, toma decisiones y realiza actividades dirigidas hacia esa misma sociedad, dentro de un determinado territorio.

1.1.1. Elementos del Estado.

Tomando en cuenta al Estado como una agrupación de hombres que viven en una determinada área delimitada de las otras y donde se hace necesaria una unidad de acción común que contenga el poder para la ordenación interna y protección de este espacio del exterior; se pueden diferenciar al menos tres elementos esenciales que lo constituyen: territorio, pueblo y gobierno --como unidad de acción que contiene ese poder o autoridad--.

1.1.1.1. Territorio.

Maquiavelo concedió especial importancia a este elemento, al considerarlo como uno de los necesarios para que el Estado, en cuanto a organización política suprema, pudiera ejercer el poder; por lo tanto, su delimitación es vital para tener claras las fronteras de su jurisdicción, facilitando de esta forma su campo de acción. Al decir de Hermann Heller: "...la peculiaridad espacial de la Unidad Estatal nace del hecho de que cada Estado tiene como escenario de sus actos una parte individual y concreta de la ecumene."(4)

Por lo contrario, este estudio para Hans Kelsen no es válido, ya que él considera al territorio como una unidad jurídica y no natural;

más concretamente, representa un ámbito de validez espacial del orden jurídico. Así, se entiende al derecho como una de las formas modernas para establecer las fronteras de aquél, donde el Estado pueda ejercer su acción. De acuerdo a este autor, el área territorial puede estar separada por el oceano o las montañas; y su orden jurídico --que es válido en toda su extensión--, la conforma como una unidad bien delimitada. En general, el territorio --que se encuentra especificado por el ordenamiento jurídico-- es un elemento indispensable para que el Estado pueda ejercer el poder.

1.1.1.2. Población.

El componente que le da sentido a la actividad estatal es el pueblo, pues sin éste el Estado no tendría razón de ser, ya que representa --según Heller-- al "...conjunto de hombres que en un momento determinado viven físicamente dentro de la circunscripción territorial de un Estado concreto, con independencia de la calidad de los vínculos que los unen, fueren éticos, políticos, jurídicos o de cualquier otra índole."(5) De acuerdo a esta concepción, el pueblo engloba a todos aquellos hombres que junto con sus características individuales habitan un determinado territorio, en el cual, tiene injerencia el Estado.

Por otro lado, Kelzen la considera como "...aquellos individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: tratase del ámbito personal de validez de dicho orden".(6) Es decir, que ésta sólo es comprensible en función del derecho, el cual, determina su identidad. Con el orden de ideas expuesto, el pueblo puede ser considerado como un conjunto de hombres (cuya distinción de los demás es definida por el derecho) que viven en un territorio

determinado, donde su permanencia es la que le da existencia al Estado.

1.1.1.3. Gobierno.

Jean Jacques Rousseau fue uno de los primeros en detectar la diferencia entre el Estado y el gobierno, al definir a este último como "...un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política."(7) Esto significa que entre uno y otro existe una relación recíproca, la cual solo puede llevarse a cabo a través del gobierno, quien además de hacer cumplir las leyes, garantiza a la sociedad la expresión de su voluntad política y el ejercicio de sus derechos civiles.

El Estado como ente abstracto tiene necesidad de materializarse en el gobierno para llevar a cabo las tareas solicitadas por la sociedad, pues su objetivo principal es la preservación de ésta como organización política; empero, para establecer y asegurar la dirección de sus funciones, necesita el ejercicio del poder, el cual, le es concedido por la sociedad a través del Estado.

De manera más amplia, el profesor Carrillo Landeros arguye: "Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y

responsabilidad en cada materia y obedece a la tradicional división de poderes que ha dado lugar, sobre todo en las naciones de occidente, a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."(8)

De acuerdo con esta concepción, el gobierno se entiende en función de las atribuciones que le toca desempeñar en la clásica división de poderes; de un lado, la política a través de la cual el Estado mantiene el poder como un ente coactivo; y de otro, la administrativa, donde tiene una relación más directa con la sociedad por medio de órganos especializados para atender sus demandas y necesidades.

1.2. División de Poderes.

Entre los máximos exponentes de la división de poderes --Aristóteles, Polibio y Jhon Locke--, se encuentra Carlos Luis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, quien textualmente destaca: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder Legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias y definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder Judicial y al otro, poder Ejecutivo del Estado."(9)

A simple vista, pareciera ser que esta teoría rompe con la unidad soberana, la cual, por naturaleza es indivisible. Sin embargo,

si se estudia el propósito con que se formuló a partir del surgimiento del Estado moderno; entonces, se comprenderá que Montesquieu tuvo un problema de terminología al designar con el nombre de "poderes" a lo que en realidad eran "funciones" y en consecuencia, jamás quiso proponer el resquebrajamiento de la soberanía ni conformar tres centros de poder autónomos, sino establecer órganos especializados para cada una de las funciones genéricas del Estado en una estructura de equilibrio dinámico y de colaboración, dirigida hacia un mismo fin: atacar los abusos del poder y garantizar la libertad humana.

Afirmación que se constata en palabras del propio autor, al mencionar que "La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre: sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación...Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas."(10) Por consiguiente, "La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos."(11)

En la práctica, los órganos que componen a dichos poderes al guardar una estrecha relación entre sí, realizan funciones que formalmente no les corresponden, a fin de cumplir de manera más eficiente con las tareas que les son encomendadas por el Estado. Así,

por ejemplo en México, el Poder Legislativo --al cual únicamente le corresponde hacer leyes, generales permanentes e imperativas-- puede desarrollar las funciones que le atañen al Ejecutivo, nombrar a empleados art. 74 fracc. III, es decir, actos concretos, particulares y no contenciosos; o bien, realizar las pertenecientes al Poder Judicial, conformarse en Gran Jurado art. 74 fracc. V, considerados como actos particulares que implican la solución de una controversia.

1.2.1. El Poder Legislativo.

De acuerdo con Serra Rojas, la función legislativa es la creadora del derecho del Estado, en tanto que le da forma a las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. Dicho en otros términos, a los órganos que componen este poder les corresponde hacer leyes, las cuales, se distinguen por contener ciertos elementos básicos: permanentes, hasta que se modifiquen o deroguen; generales, ya que cuando se dictan no se toma en cuenta posición social o persona alguna --esencia que diferencia al Legislativo de los otros dos poderes, que aplican sus funciones a casos concretos y particulares--; e imperativas, pues emanan del Estado como una manifestación del poder soberano. Así, en caso de que no se cumpla la ley, ésta se vale del acto coactivo para que se lleve a cabo su ejecución.

El pueblo participa en las actividades que realiza el Legislativo a través de sus representantes, integrados típicamente en cuerpos colegiados que se pueden llamar de distintas maneras, pero que tienen como atribución primordial --aunque no exclusiva-- legislar; debido a que también intervienen en cuestiones administrativas y, hasta en ciertos casos, judiciales.

1.2.2. Poder Judicial.

Una de las tareas fundamentales del Estado es la de dirimir controversias que se susciten entre los individuos o entre estos y el mismo; generándose así la necesidad de establecer el Poder Judicial, el cual, --valga la redundancia-- es el órgano encargado de la función judicial. Sin embargo, en este estudio se le denominará función jurisdiccional, ya que como algunos autores lo señalan, por ejemplo León Duguit, la expresión "judicial" sólo representa al órgano que la realiza y no a las actividades que le competen. En relación a este particular, el Diccionario Latino-Español establece que la palabra jurisdiccional proviene del latín "Iurisdictio, onis": acción y derecho de juzgar, la facultad de administrar justicia, jurisdicción, autoridad o competencia.

En los estudios de Gabino Fraga se argumenta que la función jurisdiccional "...está organizada para evitar la anarquía social, que se produciría al hacerse cada quien justicia por su propia mano, mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho..."(12) Empero, ello sólo sería posible si existe previamente una sentencia judicial, la cual es básica para resolver las controversias y aplicar el derecho en casos específicos o particulares. Esto se sustenta con la afirmación de Acosta Romero, en el sentido de que "...la sentencia judicial es creadora de situación jurídica concreta. Su fin es resolver un determinado conflicto, reconociendo el derecho aplicable."(13)

1.2.3. Poder Ejecutivo.

Frecuentemente a la función que este poder desempeña a través de sus órganos, se le denomina en forma indistinta: ejecutiva o

administrativa. Sin embargo, esta última se considera como la más acertada, pues el Ejecutivo no sólo contempla la mera "ejecución de las leyes", sino que además efectúa otras actividades, tales como la prestación de un servicio público o la representación del Estado ante los organismos internacionales.

Al respecto, el Diccionario Latino-Español designa con la palabra "ejecutar" a la realización de lo que se ordena, cumplir lo que se manda o actualizar lo que se ha decidido. Así, a la función Ejecutiva le atañe "...el realizar, cumplir o actualizar lo que se encuentra ordenado, mandado o decidido en las leyes como acto de autoridad que contienen determinaciones abstractas, impersonales y generales"(14); mientras que, "administrar" implica servir, manejar, disponer o mandar. Con ello, la función administrativa desde este punto de vista "...comprende una actividad imperativa de decisión susceptible de realizarse o cumplirse mediante el Poder Ejecutivo."(15) En general, se puede decir que esta función a parte de realizar, cumplir o actualizar lo establecido en las leyes; tiene como actividad peculiar la toma de decisiones e imponer a los particulares el cumplimiento de éstas, a través de la autoridad delegada al Ejecutivo por el Poder Soberano del Estado.

Gabino Fraga considera que "... la función administrativa es una actividad que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."(16) Resaltando la importancia que tiene el acto material --catalogado como una condición, antecedente o el medio para que se lleve a cabo el acto jurídico--, puesto que esta función "...aunque siendo a la vez jurídica y práctica, es aún más

práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica."(17) Vista desde esta perspectiva el acto material es el elemento que permite distinguir a la función administrativa de la legislativa, ya que esta última no realiza los mencionados actos y por ende, tampoco determina situaciones jurídicas concretas sino más bien generales, abstractas e impersonales; y, a diferencia del jurisdiccional, no interviene con el fin de resolver una controversia y dar estabilidad al orden jurídico sino para prevenir esos conflictos.

Ignacio Burgoa explica que "El Poder Ejecutivo o Administrativo considerado como función pública [imperativa], traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por "actuación" se entiende una serie normal continua o continuada de actos que pueden o no tener nexos de causalidad o de teleología."(18)

Así, el Poder Ejecutivo se manifiesta en la función administrativa, que se desarrolla a través de órganos estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y se aplica a casos particulares o específicos --los cuales, necesariamente deben contener actos materiales-- para determinar su situación. Dicho en otras palabras, el Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: el político, pues le corresponde la toma de decisiones y obligar a los particulares al cumplimiento de estas; y, el administrativo, por su relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos.

1.3. Concepto de Administración Pública.

Según Woodrow Wilson la administración pública "...es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno..."(19) Definición de la cual se desprende, que aquella no tiene atribuciones propias, sino las del gobierno y más específicamente las que se consagran en el ejecutivo, distinguiéndose de este último por que se materializa cuando aquel entra en acción y no antes.

Empero, para otros autores "...en su sentido más amplio es todo el sistema del gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se entienden los intereses públicos."(20) En esta concepción la administración pública es igual a gobierno, en tanto que no se limita a una función particular de éste sino que lo abarca en su totalidad.

Omar Guerrero señala: "La Administración Pública como lo hemos afirmado, es la acción del Estado en el seno de la sociedad. Pero [ésta] como acción, es ejecución, es decir, el Poder Ejecutivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad."(21) Finalmente, desde la perspectiva del Derecho Administrativo se enuncia: "La Administración Pública es parte, quizá la más importante de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo. [Aquella] no tiene...una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductores por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado."(22) La variedad de acepciones permite observar que cada posición o escuela, selecciona y sobresalta aquella parte de la

Administración Pública, que según sus intereses y propósitos, tiene mayor significado.

Sin embargo, la esencia de estas definiciones gira en torno a tres aspectos generales: 1) la administración pública forma parte del gobierno, y como tal, es la presencia del Estado en la sociedad; 2) Se identifica con el Ejecutivo, aunque otros afirman que abarca a todo el gobierno. Las dos opiniones pueden ser lógicas, al recordar que en la división de poderes se tienen delineadas desde el aspecto formal o teórico las actividades, pero en el campo práctico se observa una íntima relación entre las funciones pertenecientes a un poder y otro, a fin de garantizar la armonía y libertad humana (supra 1.2); y, 3) tiene a su cargo, como objetivo primordial, la procuración de la sociedad como organización política y junto con este, todas aquellas acciones que hacen posible la existencia del Estado como una necesidad.

Es de resaltarse la confusión que se gesta con la doble función de la Administración Pública, es decir, la política y la administrativa; que, algunos autores optaron por separarlas, tal y como lo hizo Woodrow Wilson: "...la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la Administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas administrativas..."(23)

Otros --como Dimock-- adoptaron una postura contraria, sosteniendo que "...la administración se refiere al 'qué' y al 'cómo' del gobierno. El 'qué' (política) es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo

su tarea. El 'cómo' [administración] son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable: juntos forman la síntesis que se llama administración..."(24)

A juzgar por los hechos, el esclarecimiento sobre la dicotomía planteada está en la comprensión de la función real que desempeña la Administración Pública para la sociedad; observando que no puede formular planes o programas permanentes si esta última se encuentra en una constante evolución llena de cambios. Es por ello, que la Administración tiene que hacer uso de la política para adaptarse a esos movimientos circunstanciales, logrando de una mejor forma su objetivo: facilitar a la sociedad su desarrollo y satisfacer sus necesidades más prioritarias y existentes.

Así, por ejemplo en México, la estructura administrativa del gobierno trabaja para superar las adversidades que ahogan a su población, pero ésta se encuentra orientada por las políticas que se establecen en un Plan Nacional de Desarrollo, configurado cada sexenio. Esto significa, que la selección de fines y medios (política) son esenciales para toda acción gubernamental (administración). En conclusión, como bien señala Omar Guerrero, "La dicotomía [de la Administración Pública] es descriptiva no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración...Es tan cierto que la Administración Pública es a la vez administración y política, como lo es que ambas integran una estructura dual, pero inconfundible. No se debe divorciar política y administración, pero tampoco se han de confundir."(25)

1.4. El Estado Mexicano.

1.4.1. Elementos del Estado Mexicano.

De acuerdo a la Constitución de 1917, los componentes formativos del Estado Mexicano se encuentran integrados básicamente, por: a) un territorio, cuyas características físicas se encuentran ampliamente delineadas; b) una población, identificada en forma plena a través de la nacionalidad, que puede adquirirse a través de dos vías, por nacimiento o por naturalización; y, c) un gobierno, caracterizado por concentrar el poder o voluntad pública para ofrecer una mejor organización y seguridad interna, y la defensa de su territorio al exterior.

1.4.1.1. Territorio.

La composición territorial que el Estado mexicano utiliza como escenario de sus actos, se encuentra descrita por la Constitución (Art.42) en los siguientes términos: "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Cabe apuntar, que la superficie del territorio nacional tiene una extensión de 1'958,201 Km²; doce millas (22,224 m) de mar territorial y 200 millas de zona económica exclusiva contadas desde la línea de base del mar territorial.

1.4.1.2. Población.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien no se precisa el término población, se hace alusión a este en forma implícita al resaltar la nacionalidad, que en términos jurídicos implica una relación política entre el individuo que forma la población y el Estado. Existen dos clases de nacionalidad: por nacimiento o por naturalización; quedando establecido en el artículo 30: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres,

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantiles.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

II. La mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

La nacionalidad es también una condición inobjetable para la ciudadanía y esto se conceptualiza en el artículo 34: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

Pueden existir mexicanos que no son ciudadanos; empero, ambas condiciones son necesarias para el goce completo de los derechos políticos que ofrece la Constitución. Cabe señalar que el pueblo le da sentido al Estado; y, sin el primero, éste no tendría razón de ser (supra 1.1.1.2).

Esto se sustenta con base en el artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Pronunciamiento establecido en la Carta Magna; base existencial de nuestra constitución, gobierno y del Estado, ya que en todo momento el pueblo puede modificar o alterar la organización estatal.

1.4.1.3. El Gobierno.

El gobierno en México está formado por el poder público o la potestad pública, es decir, la soberanía; que se encuentra establecida en el artículo 39 (supra 1.4.1.2.). De acuerdo con Pichardo Pagaza, ésta tiene una doble propiedad(26): a) es

independiente, en cuanto a su exterior; es decir, igual con relación a los demás estados soberanos; y, b) Suprema, en lo que se refiere al interior; esto es, el ejercicio de la potestad del Estado sobre los individuos y las colectividades que están dentro de sus límites territoriales, a través del gobierno.

1.4.2. La División de Poderes en México.

Constitucionalmente, el artículo 49 contiene la división de poderes: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 113, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

1.4.2.1. Poder Legislativo.

La Constitución Política de México en el título tercero, artículo 50 destaca: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." En torno a este precepto, la doctrina constitucional presupone que si dicho poder estuviera conformado en una sola Cámara sería demasiado fuerte en relación al Ejecutivo. Así, el sistema bicameral al debilitarlo, tiene el efecto de equilibrar la fuerza de ambos poderes; y, en caso de surgir una confrontación entre éstos, le corresponde a la Cámara no involucrada una intervención mediadora tendente a la resolución respectiva; empero, de existir conflicto con ambas cámaras, se

presume que la razón le asiste al Legislativo, dada la gran importancia que tiene éste en aras del bienestar social y el desarrollo integral del país.

En lo tocante a la Cámara de Diputados, el artículo 74 señala como sus facultades exclusivas:

"I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común; [las fracciones VI y VII se encuentran derogadas] y,

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

No puede soslayarse el comentario que se deriva de la diversidad de funciones que tiene a su cargo, destacando el "procedimiento" del juicio político en que interviene, con relación al artículo 110:

donde los funcionarios o servidores públicos dependientes de los tres poderes --omitiendo al Presidente de la República--, directores generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, y, fideicomisos públicos; podrán ser sujetos a dicho juicio.

En ese mismo artículo (110) se señalan las sanciones, que se limitan únicamente a la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o concesiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Antes de la aplicación de sanciones, la Cámara de Diputados se debe transformar en un órgano acusador ante la de Senadores. Previa la declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes --en sesión de aquella Cámara y con audiencia del inculcado--, se da paso a la siguiente fase, donde se concede a la Cámara de Senadores una función jurisdiccional, al erigirse en jurado de sentencia para conocer la acusación y aplicar la sanción correspondiente.

En cuanto a la exclusividad de la Cámara de Diputados estipulada en el precepto 74 en su fracción V, con relación al III; esta se realiza con el propósito de proteger la función constitucional de ciertos servidores públicos --que se encuentran en la alta jerarquía-- de posibles agresiones con fines políticos y/o denuncias temerarias; sin pasar por alto, que puede abusarse de este artículo.

El tradicional "desafuero constitucional", que se traduce en la extinción de la inmunidad procesal del servidor público inculcado (cuando así lo dispone la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados en la sesión correspondiente), quedando a

disposición de las autoridades competentes para que actúen con apego a la ley en contra de éste. Una situación muy peculiar surge en el caso de que el Presidente de la República sea el inculpado. Los artículos 108, 110 y 111 establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por los delitos de alta traición a la patria y delitos graves del orden común (cuya especificación todavía no se esclarece), debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable, una vez que ésta se constituya en Tribunal Judicial.

En lo que respecta al Senado, llama la atención que el artículo 76 constitucional lo faculta en forma exclusiva para analizar la política exterior, aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo; nombrar al gobernador provisional de un Estado en el que hayan desaparecido los poderes constitucionales, a propuesta de terna que el Presidente de la República ofrezca; y, realizar una función jurisdiccional.

1.4.2.2. Poder Judicial.

Su ordenación jurídica se encuentra establecida en el artículo 94 con base en el 49 constitucional: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados, unitarios y de circuito, y en juzgados de distrito."

Las actividades de este se pueden separar, básicamente, en dos grandes ramas: I) Aquellas que son objeto del juicio de amparo; y, II) todas las restantes que define la constitución y las leyes federales. El primer grupo, se caracteriza por ser un instrumento que pertenece a los particulares, para su defensa en contra de leyes las

disposición de las autoridades competentes para que actúen con apego a la ley en contra de éste. Una situación muy peculiar surge en el caso de que el Presidente de la República sea el inculpado. Los artículos 108, 110 y 111 establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por los delitos de alta traición a la patria y delitos graves del orden común (cuya especificación todavía no se esclarece), debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable, una vez que ésta se constituya en Tribunal Judicial.

En lo que respecta al Senado, llama la atención que el artículo 76 constitucional lo faculta en forma exclusiva para analizar la política exterior, aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo; nombrar al gobernador provisional de un Estado en el que hayan desaparecido los poderes constitucionales, a propuesta de terna que el Presidente de la República ofrezca; y, realizar una función jurisdiccional.

1.4.2.2. Poder Judicial.

Su ordenación jurídica se encuentra establecida en el artículo 94 con base en el 49 constitucional: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados, unitarios y de circuito, y en juzgados de distrito."

Las actividades de este se pueden separar, básicamente, en dos grandes ramas: I) Aquellas que son objeto del juicio de amparo; y, II) todas las restantes que define la constitución y las leyes federales. El primer grupo, se caracteriza por ser un instrumento que pertenece a los particulares, para su defensa en contra de leyes las

y/o actos de autoridades federales o locales que dañen a sus garantías individuales. En lo que concierne a este punto, la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 establece, entre otros, la competencia de los distintos niveles del Poder Judicial en materia de amparo.

En cuanto al segundo grupo, su resolución corresponde a aquéllos que se encuentran reunidos en el ya mencionado artículo 94; y, el orden normativo que determina su funcionamiento es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Según Pichardo Pagaza, existen otras materias, cuya resolución corresponde a este poder:

1. Controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales;
2. Controversias que se susciten por la aplicación de leyes del derecho marítimo;
3. Controversias en que la federación sea una de las partes;
4. Controversias entre los estados colindantes o vecinos; y,
5. Controversias relacionadas con el cuerpo diplomático y consular.

1.4.2.3. Poder Ejecutivo.

Gran parte de sus actividades se pueden constatar al mencionar los aspectos jurídicos bajo los cuales se rige. Así, el artículo 80 dispone: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Sin duda alguna, con esto el poder unitario del ejecutivo se coloca en posición contraria a los otros dos, catalogados como órganos colegiados; es decir, la existencia de un Congreso bicameral y una Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De hecho, el precepto en cita permite inferir que este Poder le corresponde exclusivamente al Presidente; los demás funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, desde el Secretario de Estado hasta los empleados de última categoría, constituyen el aparato administrativo que lo auxilia, ejerciendo una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y las disposiciones de aquél con base en éstas. Los comentarios acerca de esta disposición se encaminan a comparar al primer mandatario mexicano con un célebre personaje de la historia; el rey francés Luis XIV, renombrado por el poder absoluto que tuvo, a grado tal, que creyó ser él mismo el Estado; también, entre otros parangones se considera como un "emperador sexenal". Adicionalmente, goza de un poder extraordinario, derivado de las facultades que le pertenecen por exclusividad, contenidas en las XVIII fracciones del artículo 89, de las cuales sobresale:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los funcionarios a quienes delega parte sustancial de la función administrativa a su exacta observancia;

III. Dirigir los negocios diplomáticos y celebrar tratados con el exterior, con aprobación del Senado;

IV. Disponer en su totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

V. Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

VI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

VII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Con este enunciamiento es fácil comprender que el Presidente mexicano tiene injerencia en diversas materias, como son, las facultades legislativas o de iniciativa de ley que se encuentran en el artículo 71; las de contenido económico que comprenden a los numerales 25, 26, 27, y 28; y, las de emergencia, confirmado en el precepto 29. Es de mencionar también, que la doctrina le atribuye facultades extraconstitucionales, actualmente llamadas metaconstitucionales, pues "Bastaría con analizar aunque fuera someramente el liderazgo y la influencia que asume el titular del Poder Ejecutivo sobre el partido en el poder para entender con mayor claridad que su predominio rebasa el marco de la administración pública, aún cuando esta última sea su instrumento más relevante."(27)

De esta manera, "El jefe real del PRI es el Presidente de la República y nadie lo discute, lo que otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional como son la designación del sucesor, el nombramiento de los gobernadores, senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales, por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores que le da al Presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas,

profesionales y de diversa índole que representan las organizaciones más fuertes de México".(28)

Ante esta combinación de factores, el Poder Ejecutivo es el más sobresaliente del país, dado que: a) domina a los ejecutivos estatales y municipales; b) contiene el monopolio legítimo de coerción estatal; c) se le considera jefe del Estado y maneja libre y directamente a la Administración Pública; d) puede intervenir en las tareas legislativa y judicial; y, e) tiene el control del PRI y de las principales organizaciones sociales más fuertes de nuestro país.

1.4.3. La Administración Pública Mexicana.

Para llevarla a cabo se transforma en un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos, que se estructuran en el interior de los gobiernos federal, estatal y municipal, incluyendo a una variedad de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

1.4.3.1. Administración Pública Federal (APF).

Su marco jurídico se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

La organización centralizada y paraestatal toma vigencia constitucional en 1981, a fin de solventar los problemas jurídicos que se tenían por la ausencia de bases para la creación y operación del gran aparato estatal. Debe resaltarse que antes de esta modificación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) ya había reglamentado con detalle ambas categorías.

A) La Administración Pública Federal Centralizada.

En el artículo primero de la LOAPF se establece: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada." A grosso modo, las características particulares de estos elementos son:

---Presidencia de la República: Es el conjunto de Unidades Administrativas en las que el Presidente de la República se apoya para realizar una serie de actividades personales, que van desde una simple representación protocolaria, hasta la conformación de un centro altamente especializado en el conocimiento de los problemas del país, para auxiliario en la constante toma de decisiones de carácter político y/o administrativo.

---Secretarías de Estado. Son aquellas dependencias con funciones de naturaleza política y normativa que están bajo el mando exclusivo y directo del Presidente, con el que colaboran en el despacho de los negocios de orden administrativo.

---Departamentos Administrativos. Los cuales, según el artículo 10 y 11 de la LOAPF, tendrán igual rango que las secretarías y, por lo tanto, entre ellos no habrá preeminencia alguna: es decir, que los titulares de éstas ejercerán las funciones de su competencia por

acuerdo del Presidente de la República. Dicha clasificación "...ha sido un criterio político y práctico en el que realmente las materias no se atribuyen a cada Secretaría o Departamento en razón de corresponder a un mismo ramo de en los que puede dividirse teóricamente la actividad de la administración pública de un país." (29)

--- Procuraduría General de la República. Comprende a un "Procurador General de la República", quien preside la institución denominada "Ministerio Público de la Federación". Al Procurador, como representante de la federación le corresponde (independientemente de dirigir al Ministerio Público Federal) intervenir personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Federación, entre esta y un Estado, y entre los poderes de un mismo Estado; tener injerencia, por sí o por conducto de sus agentes del Ministerio Público Federal en todos los negocios en que la Federación sea parte, en los casos de los diplomáticos y consules, y en los demás en que deba intervenir de acuerdo con las leyes. Por otro lado, el Ministerio Público Federal como institución social es el único órgano estatal que tiene encomendado el ejercicio de la acción penal y por lo tanto la persecución de los delitos del orden local y federal, así como también procurar que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Existen también algunos elementos generales con los cuales se pueden detectar a estos órganos centralizados: representan al poder ejecutivo, es decir, al presidente; su dependencia jerárquica y administrativa está a cargo de aquél, por lo tanto puede nombrar o remover libremente al titular de cualquiera de estos órganos; no

tienen patrimonio propio; y, en lo que concierne a sus recursos, únicamente se componen de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación.

B) La Administración Pública Federal Paraestatal.

La difícil situación que México presenta en su desarrollo económico y social a través de la historia, obligo al gobierno federal a crear organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Ampliando así el aparato administrativo; más tarde, la acumulación de éstos hicieron complicado su manejo. Actualmente, previo el desarrollo de la política neoliberal y el redimensionamiento de la actividad estatal que conlleva, figuran --en términos de organización-- más acorde a la realidad del gobierno y por lo tanto, un control favorable sobre ellos. La estructura de la administración pública federal paraestatal de acuerdo con el artículo primero de la LOAPF, se compone de: "...los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos..."

Los organismos descentralizados, pueden crearse a partir de un decreto presidencial o por ley del Congreso de la Unión; su personalidad jurídica y patrimonio son propios; están encaminados a satisfacer las necesidades y demandas de la comunidad. En las empresas de participación estatal, el gobierno federal debe ser propietario de más del 50% del capital; y, tener facultades para nombrar a funcionarios que se hagan responsables de la operatividad de estas empresas; vetar acuerdos de la asamblea general de

accionistas o equivalente y figurar acciones de serie especial que solo el gobierno federal pueda suscribir. Aclarando que tambien existen empresas de participaci3n estatal minoritaria, de las cuales, el gobierno federal es propietario de menos del 50% del capital; en 3stas, unicamente se designa un comisario o representante que efectua labores de vigilancia.

En cuanto a los fideicomisos, el gobierno federal aporta ciertos bienes a un conjunto de personas o a una instituci3n para que los administre, explote o proporcione servicios; brindando un beneficio colectivo. Finalmente, las organizaciones auxiliares nacionales de cr3dito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, hasta antes de la nacionalizaci3n de la banca, en su mayor3a eran empresas de participaci3n estatal o fideicomisos publicos que ten3an a su cargo la actividad prioritaria de otorgar diferentes tipos de servicios financieros.

Se pueden se3alar algunas caracteristicas generales para identificar a la administraci3n paraestatal federal: a) tienen personalidad jur3dica propia proveniente de una ley o decreto; b) sus principales funcionarios son nombrados y removidos por un consejo establecido generalmente por el Presidente; c) no dependen jer3rquica o administrativamente del Presidente, pero s3 de los consejos de gobierno que 3ste establezca; d) sus facultades proceden de la ley y/o disposiciones de car3cter general establecidos al interior del campo en que 3stos act3an; y, e) poseen patrimonio propio y su presupuesto proviene, b3sicamente, de la venta y/o servicios objeto de su actividad. Aunque, como es de todos sabido, reciben subsidios por parte del gobierno federal.

1.4.3.2. La Administración Pública Estatal.

De acuerdo a la Constitución Mexicana, cada uno de los estados federados debe adoptar en su régimen interior una forma de gobierno representativa, republicana y popular (art.40); adecuándose a la esencia de aquella, para efectos de no contravenir el pacto federal (art.41). Al interior de un Estado el gobernador encabeza la administración pública, misma que se organiza en centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública respectiva. Así, esta organización se compone de varios órganos a través de los cuales, el gobierno estatal ejerce sus funciones administrativas.

A) La Administración Pública Centralizada.

Se caracteriza así porque el poder de mando se encuentra a cargo del titular del ejecutivo, bajo 2 formas:

a) La centralización administrativa propiamente dicha, que se presenta cuando los órganos se agrupan jerárquicamente en torno al titular del poder Ejecutivo estatal; y,

b) La centralización administrativa con desconcentración. Aquí los órganos no se desligan de la organización centralizada, sino que les conceden facultades para actuar y decidir, pero dentro de ciertos límites específicos que los mantiene ligados directamente del nivel jerárquico inmediato superior. Este es el caso de las delegaciones y oficinas de las dependencias del Ejecutivo en el ámbito territorial de alguno o algunos municipios. Como ejemplo, podemos citar a las Agencias del Ministerio Público dependiente de la Procuraduría de Justicia del Estado.

Se deduce, que las formas antes mencionadas varían de acuerdo a la estructura y características económicas, sociales y políticas de cada Estado. Sin embargo, en todas las entidades estatales, existe una estructura administrativa básica compuesta por: a) una gobernatura del Estado; b) una Secretaría General de gobierno; c) una Oficialía Mayor; y, d) una Procuraduría General de Justicia. Las cuales, se configuran de manera similar --en sus bases orgánicas-- a las correspondientes del nivel federal; así, a la Procuraduría General de Justicia --por su importancia en el presente estudio-- le corresponde, en términos generales:

"I) Vigilar el cumplimiento de las leyes;

II) Auxiliar, en forma consultiva, al gobernador del estado, a funcionarios o dependencias de la administración pública estatal; en los negocios que le sean turnados;

III) Vigilar que la administración de justicia se ejercite bajo su marco legal en una forma rápida y expedita informando al gobernador las irregularidades que se detecten;

IV) Fungir como representante legal del estado ante toda clase de autoridades, siempre y cuando el gobernador lo autorice;

V) Intervenir en los asuntos judiciales y contencioso-administrativos en que el estado sea parte;

VI) Investigar los delitos del orden común y perseguirlos por sí misma o por medio de los demás funcionarios del ministerio público; solicitar las órdenes de aprehensión en contra de los responsables, aportar las pruebas de la existencia de hechos delictuosos y de responsabilidad y, en su oportunidad, pedir la aplicación de las sanciones que correspondan."(30)

B) La Administración Pública Paraestatal.

Se compone por aquéllos organismos públicos que tienen personalidad jurídica, administración y recursos propios; poseen autonomía y por ende, se encuentran descentralizados del Poder Ejecutivo. Su existencia se debe a la amplia participación que tienen los gobiernos estatales en las cuestiones económicas y de servicio. Respecto a este tema, Pichardo Pagaza contempla que se pueden encontrar, básicamente, dos clases de entidades paraestatales:

---Los organismos descentralizados (entidades creadas por ley o decreto) los cuales deben tener un patrimonio total o parcial con fondos o bienes del Estado o de otros organismos descentralizados y cuya finalidad consiste en prestar un servicio público o social, que incluye la educación superior, la explotación de bienes y/o propiedades del Estado, la investigación científica y tecnológica y aplicación de recursos para la asistencia o servicio social; y.

---Las empresas son consideradas de participación estatal siempre y cuando: a) el gobierno del Estado posea más del 50% del capital social o de las acciones de la empresa; b) el capital social tenga acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno del Estado; y, c) el gobierno del Estado tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los ejecutivos o pueda vetar acuerdos realizados por ejecutivos de la empresa.

1.4.3.3. La Administración Pública Municipal.

Actualmente la composición del municipio mexicano, de acuerdo con la Constitución de 1917 en su artículo 115, abarca la autonomía política, financiera y administrativa.

a) Autonomía política. Se puede analizar bajo dos vertientes: de acuerdo con los lineamientos que rigen al proceso electoral municipal; y, por medio de las garantías que se establecen en favor de los ayuntamientos para el ejercicio de su encargo. Tocante al primer aspecto, tiene como objetivo principal asegurar que la voluntad directa del electorado sea la que determine quienes serán sus autoridades municipales. Intentando proscribir de esta manera, las imposiciones de las jefaturas políticas; con la elección de los ayuntamientos en todos los municipios, se pretende también una integración pluripartidista de los cargos municipales, lo que desde una "perspectiva teórica", produciría innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del ayuntamiento tendrán un sentido más democrático o representativo de la comunidad, y a su vez existiría un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento. Sin embargo, en la práctica de tan ambicioso principio aún no se arrojan los resultados esperados, debido al escaso interés de participación por parte de los partidos políticos y en ocasiones por "...la incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas estatales."(31)

Por lo que se refiere al segundo aspecto de este apartado, su tendencia es la de generalizar los sistemas existentes en las constituciones estatales y, así, preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus tareas que le fueron otorgadas por el pueblo; respondiendo con ello, a la necesidad de la autonomía política de los municipios, sin alterar el federalismo mexicano.

b) Autonomía financiera. La mala estructuración fiscal que yace en el sistema federal es, en gran parte, la causante de la pobreza extrema en que se encuentra la mayoría de los municipios y por ende, de sus deficiencias en las estructuras política y administrativa. Es por ello, que con la fracción IV del citado artículo constitucional 115 se pretende constituir el eje de reestructuración en las finanzas municipales, ya que refuerza el principio de la libre administración hacendaria, que estará compuesta por "...los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..."; empero, para que este proceso tenga efectividad se debe contar con los elementos técnico y humano, capaces de administrar dichos ingresos percibidos. En este caso, "Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones." Desafortunadamente, este hecho y el que "Las legislaturas de los estados [aprueben] las leyes de ingresos de los ayuntamientos y [revisen] sus cuentas públicas..."; crean vicios existentes de dependencia y subordinación.

c) Autonomía administrativa. Comprende cuatro rubros: facultad de expedir reglamentos municipales; especificación de los servicios que le corresponden y la posibilidad de asociación con otros municipios para ofrecerlos; desarrollo urbanístico y protección ecológica; y, protección de las relaciones laborales entre aquél y sus trabajadores.

A pesar de que los ayuntamientos puedan revisar el estado que guardan sus respectivos ordenamientos administrativos y tener la

facultad para adecuarlos a la solución de los problemas particulares que enfrenta cada uno de ellos (fracción II); "...la mayoría de las disposiciones administrativas municipales reflejan confusiones y atraso, y lejos de contribuir a la evolución de las estructuras en la vida municipal, se convierten en obstáculos que contribuyen al estancamiento en materia de autonomía y administración municipal..."(32). Las causas de este resultado son varias, pero la principal, es por la falta de un personal idóneo que les permita avanzar en estas funciones.

De acuerdo a la fracción III le corresponde al municipio --con la participación del Estado cuando fuere necesario--, la siguiente prestación de servicios: "a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastros; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; e. i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

Es evidente que el municipio tiene que ser subsidiado con recursos financieros por parte del Estado o de la Federación para que éste pueda brindar los servicios que tiene bajo su responsabilidad; y, en ocasiones cuando las características económica, política y geográfica de los municipios son similares es viable que se coordinen y asocien para ofrecer de una forma más satisfactoria dichos servicios. Recordando que la autoridad municipal siempre tendrá la intervención rectora dentro de su ámbito territorial, para controlar la planeación, zonificación, desarrollo urbano y protección ecológica. Finalmente se toca el aspecto laboral, que se regirá de

acuerdo a las leyes expedidas por los estados, con base en lo estipulado en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

En síntesis, a la administración pública municipal le corresponden grandes y crecientes responsabilidades, tales como ofrecer un conjunto de órganos --dirigidos por gobernantes democráticamente elegidos--, que proporcionen los elementos necesarios para un desarrollo económico, social y político de la sociedad comprendida en su territorio, y en general ayudar a una sana preservación del federalismo en México; sin embargo, los escasos recursos que obtienen los municipios a través de sus diversas fuentes, propician entre otros: a) deficiencia en su organización política y administrativa; b) dependencia y subordinación al Estado o a la federación; y, c) transgresión al pacto federal.

NOTAS

- (1) Chabod, Federico. Citado por Arnaldo Cordova. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Ed. Grijalbo. México. 1976. 78 p.
- (2) Heller, Hermann. Teoría General del Estado. FCE. México. 1942. 11 a 13 p.
- (3) Heller, Hermann. Citado por José López Portillo y Pacheco. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. IEPES-PRI. México. 1976. 375 p.
- (4) Heller, Hermann. Teoría General del Estado. Op. Cit., 161 p.
- (5) Lopez Portillo y Pacheco, José. Op. Cit., 427 p.
- (6) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional. México. 1979. 276 p.
- (7) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Ed. Buenos Aires. Argentina. 1965. 123 p.
- (8) Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa, México, 1986. 114 p.
- (9) Montesquieu, Carlos Luis. Del Espíritu de las Leyes. Ed. Porrúa. México. 1992. 104 p.
- (10) Ibidem. 103 p.
- (11) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1955. 31 p.
- (12) Ibidem. 58 p.
- (13) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1989. 520 p.
- (14) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1994. 730 p.
- (15) Ibidem., 730 p.
- (16) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit., 71 p.
- (17) Ibidem.
- (18) Burgoa, Ignacio. Op. Cit., 731-732 p.
- (19) Woodrow Wilson. Citado por Muñoz Amanto, Pedro. Introducción a la Administración Pública. T. I. FCE. México. 1978. 16 p.
- (20) Muñoz Amanto, Pedro. Op. Cit., 24 p.

- (21) Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara 22. s/f. México, 246 p.
- (22) Fraga, Gabino. Op. Cit., 11 p.
- (23) Woodrow Wilson. Citado por Muñoz Amanto, Pedro. Op. Cit., 17 p.
- (24) E. Dimock, Marshall. Citado por Muñoz Amanto, Pedro. Op. Cit., 19p.
- (25) Guerrero Orozco, Omar. Op. Cit., 46-48 p.
- (26) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. INAP. México, 1988. 41 p.
- (27) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit.,
- (28) Carpizo McGregor, Jorge. El Presidencialismo en México. FCE. México, 1985. 21 p.
- (29) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit., 324 p.
- (30) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit., 87 p.
- (31) López Echeverría, José Luis (compilador). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ed. UNAM-DDF y PGJDF. México, 1992. 500 p.
- (32) Ibidem. 503 p.

2. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (PGR), EL CRECIMIENTO DEL NARCOTRAFICO (1940-1982) EN MEXICO Y LAS POLITICAS IMPLANTADAS PARA SU CONTROL.

2.1. La Procuraduría General de la República.

El Estado, como una organización política cuyo elemento distintivo es el monopolio del poder, tiene necesidad de personificarse a través del gobierno, al cual le atañe realizar funciones de carácter político, a fin de que aquél conserve el poder; y administrativo, donde tiene una relación más directa con la sociedad por medio de órganos especializados para atender sus necesidades y demandas. Sin embargo, la concreción y materialización de dichas funciones las lleva a cabo la administración pública, pues sus atribuciones son las que le asigna el gobierno y más específicamente el Ejecutivo (aunque en la práctica se conecta en una íntima relación con los otros dos poderes), distinguiéndose de este último por que se materializa cuando aquel entra en acción y no antes.

Así, la participación de la administración pública mexicana se traduce en una actuación permanente y constante de determinados órganos que componen al gobierno, los cuales se encargan de prevenir y neutralizar los casos de conflicto e inestabilidad que se susciten. con el objeto de preservar a la sociedad como organización política, es decir, como Estado. Esto explica la responsabilidad que tiene asignada para combatir al cultivo, producción y tráfico de drogas, pues por un lado perjudica política, administrativa y económicamente al Estado; y por otro, causa daños a la salud e integridad de la sociedad. Es por ello que la administración pública mexicana al

traves de la Procuraduría General de la República debe atacar a toda costa dicha problemática.

2.1.1. Orígenes del Ministerio Público en México.

Inicialmente el Ministerio Público Mexicano tiene sus raíces en la Promotoría o Ministerio Fiscal Español, el cual "...tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada Tribunal, promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales."(1) Sin embargo, la estructura con que se pretendía cumplir esas funciones era muy genérica y limitada, ya que por ejemplo, el Fiscal no intervenía al inicio del proceso para el castigo de los delitos, sino hasta el plenario (audiencia) y una vez que lo realizaba, lo hacía formando parte integrante de las fuerzas judiciales, sin tener una injerencia exclusiva en dicho proceso. Incluso, en las ordenanzas del 9 de mayo de 1587 (que fueron reproducidas en México por la ley de 1823), existía un cuerpo de funcionarios fiscales en los Tribunales del Crimen; empero, el juez era el que "...disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso (y en dictar la Sentencia); y el Fiscal solo intervenía para formular su pliego de acusación."(2)

Una vez impuesto en la Nueva España el modelo de la Promotoría Fiscal, se instituyeron en las Reales Audiencias de México los fiscales "de lo Civil", que tenían como función defender los intereses del fisco; y los "del Crimen", que se encargaban de promover la aplicación de las leyes relacionadas con los delitos y penas respectivas, convirtiéndose en "acusadores" cuando era necesaria su intervención para la aplicación de las sanciones del

orden penal. Por su parte, al juez le correspondía llevar el seguimiento del proceso y dictaminar la situación jurídica de dicha controversia.

En los albores de México como país independiente se conservó la aplicación de este sistema, al declararse en el Tratado de Córdoba que "...las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, mientras que las Cortes Mexicanas formaban la Constitución del Estado." (3) No obstante, la Constitución de Apatzingán tuvo todos los rasgos de la Promotoría Fiscal Española. En la Constitución de 1824 también se incluyó al Fiscal y sus respectivas funciones; y, con igual estructura se mantuvieron las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1845.

La figura jurídica con que se dotó al Fiscal mexicano no registró aportaciones significativas para la construcción de un modelo propio, sólo se continuó con la adopción del estructurado por la legislación española, al integrarse en el Poder Judicial y tener las funciones de representar y defender los intereses del Estado, promover la represión de los delitos y la observancia de las leyes. Estas genéricas funciones y la insuficiencia estructural con que se pretendían cumplir dio como resultado una tenue participación de su parte, pues la intervención que realizaba en el proceso penal carecía de autonomía y poder, permitiendo que el juez se apoderara del ejercicio de la acción penal, a parte de dictar la Sentencia de la controversia. Hecho que convertía a éste en "juez y parte", afectando las garantías del inculpado y la imparcialidad con que se debe administrar la justicia.

2.1.2. Contribución del modelo francés para la formación del Ministerio Público Mexicano.

Las primeras nociones sobre la influencia francesa en la formación del Ministerio Público en México fueron desarrolladas en el régimen de Antonio López de Santa Anna. Así, en las Bases para la Administración de la República publicadas el 22 de abril de 1853 se establecía: "Para que los intereses Nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación...con honores y condecoración de Ministro de la Suprema Corte de Justicia...ademas despachará todos los informes que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de este. (Posteriormente,...)en la Ley de Lares del 16 de diciembre de 1853, se instituye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El Fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la ley."(4)

La creación del Procurador General de la Nación y del Fiscal como representante del Ministerio Público no llegaron a constituir un órgano sólido y unitario, a pesar de que las funciones delegadas al Procurador originalmente pertenecían al Fiscal; por lo contrario, ambos elementos se establecieron con independencia entre sí, distorsionando la verdadera estructuración del Ministerio Público francés, el cual, bajo la dirección del Procurador General "...tiene a su cargo ejercitar la acción penal; perseguir en nombre del Estado a los responsables de un delito ante la jurisdicción penal;

intervenir en el periodo de sentencia; representar y defender los intereses de la Nación ante los Tribunales; y, representar a los incapacitados. En los crímenes interviene de manera preferente, sobre todo cuando estima que se afectan los intereses públicos."(5)

Sin duda alguna, los constituyentes de 1857 conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el derecho francés; empero, acordaron no establecerla debido a las ideas individualistas que en esos años se gestaban en México, manifestando en torno a ello que:

---El pueblo no podía delegar al Ministerio Público el derecho de acusar ante el juez, pues todo crimen (que es un ataque a la sociedad) reclamaba para el ciudadano ese derecho.

---Con su establecimiento se producirían dificultades y demoras para la administración de justicia; ya que se obligaría al juez a esperar la acusación formal por parte de aquél, para que pudiera iniciar el proceso y dictaminar el castigo de los delitos.

---Su adopción sería viable sólo si interviniera hasta que la causa se elevara a estado plenario (periodo de audiencias); sin embargo, otros afirmaban que:

---La institución del Ministerio Público era la solución a la parcialidad con que se había venido administrando la justicia, puesto que las funciones que la doctrina le reservó, en la práctica han estado a cargo de los jueces.

En general, la opinión fue contraria a su establecimiento y el proyecto del artículo que lo mencionaba fue declarado "sin lugar a votar", y no se volvió a tratar el tema en el curso de las discusiones. Se retomó, en cambio, el modelo anteriormente instituido

por Antonio López de Santa Anna, colocando al Procurador General de la Nación y al Fiscal con un mismo nivel jerárquico en el seno del Poder Judicial (art.91). Pese a lo anterior, se despertó entre los constituyentes un gran interés e inquietud por los daños que causaba a la administración de justicia y a las garantías del inculpado, el hecho de que el juez dirigía la marcha del proceso y al final de éste dictaba la Sentencia correspondiente.

Es hasta 1865, bajo la invasión francesa, cuando verdaderamente se implantó el modelo del Ministerio Público en México. La Ley para la Organización del Ministerio Público estableció que los Procuradores Imperiales y los Abogados Generales, dirigidos por un Procurador General Imperial tendrían como funciones: 1) el ejercicio de la acción penal pública, excepto en aquellos delitos que los particulares no se querellen ante los tribunales; 2) pedir a nombre de la justicia el castigo o la absolución del acusado; y, 3) apelar a las sentencias.

Una vez restaurada la República se intentó sostener el sistema francés sin obtener un logro satisfactorio debido a que la tendencia individualista que existió en el Constituyente de 1857 aun se encontraba latente. Ello se constata en la Ley de Jurados Criminales de 1869, al establecer en sus artículos 4o. y 8o. tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal con las obligaciones de promover todo lo conducente a la investigación de la verdad, intervenir en el proceso desde el auto de formal prisión; y representar a la parte acusadora, siempre y cuando ésta lo aceptara, pues en caso de que no estuviera de acuerdo con ellos, tenía la

facultad de solicitarle al juez que le recibiera las pruebas de su parte.

Los promotores fiscales a que se refería dicha Ley no pudieron reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, ya que su intervención era nula en todo momento que el ofendido por el delito decidía suplirlos. Sin embargo, la evolución del derecho procesal penal mexicano reflejó a través de sus códigos en la materia (1880 y 1894) una tendencia a vigorizar esta institución. Así, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación de 1880 retomó al Ministerio Público "...como una magistratura para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta."(6) La cual, continuaba con una estructura confusa en las funciones que originalmente le correspondía desempeñar en el proceso penal. En consecuencia, su participación si bien era notoria, aún no intervenía con una injerencia propia para el cumplimiento de sus objetivos.

A pesar de todo, su desarrollo debe ser considerado, pues se estableció que "...en los delitos perseguibles de oficio el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requería la intervención del Juez competente en el Ramo Penal, para que inicie el procedimiento. Excepcionalmente, cuando hubiese peligro, de que mientras se presenta el juez, el inculcado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito, está facultado para mandar aprehender al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al juez competente."(7)

Por otro lado, el juez --sin requerimiento del Ministerio Público-- iniciaba de oficio el procedimiento penal y con el apoyo de la Policía Judicial --la cual estaba bajo su mando--, tenía la facultad de practicar las diligencias necesarias, reunir las pruebas que estimara convenientes y hacer todas las investigaciones tendentes al descubrimiento de la verdad. Así, en esta ley el Ministerio Público comenzaba a desempeñar con severas restricciones sus funciones que de acuerdo al modelo francés le eran de su competencia. Sin embargo, la acción penal y el proceso respectivo permaneció bajo el control exclusivo del juez.

El 23 de mayo de 1894 se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación que conservó la estructura de su antecesor, pero con una tendencia a fortalecer la institución del Ministerio Público y reconocerle autonomía e influencia propia en el proceso penal. Aunque, en realidad se mantenía la insuficiencia funcional en la mayoría de sus actuaciones, dado que "...las Comisarias eran verdaderos antros donde imperaba el capricho y arbitrariedad de personas ajenas a la ciencia del derecho [sin que existiera vigilancia por parte del Ministerio Público]. Hubo algunos Comisarios que se hicieron célebres por su intuición y perspicacia en la investigación de los delitos. El Ministerio Público, como alguien lo llamó con certera frase, desempeñaba solamente funciones de estafeta, enviando a los jueces penales en turno las actas levantadas en las comisaría, con noticia o sin noticia del alcalde."(8)

Uno más de los intentos para alcanzar la verdadera consolidación de esta institución fue la reforma constitucional de 1900 a los

artículos 91 y 96, en torno a la supresión del Fiscal y del Procurador General de la Nación como entidades de gobierno distintas entre sí, para fusionarlas en la figura del Ministerio Público Federal --léase Procuraduría General de la República (PGR)--, quedando bajo la dirección de un Procurador General de la República; y dado su carácter de "parte" en los procesos en que interviene, no pudo ubicarse en el Poder Judicial sino en el Ejecutivo, quien nombraría libremente a sus funcionarios. Con esta reforma también se modificó en el mismo año, el Código de Procedimientos Federales, en el cual se comprendían todos los aspectos orgánicos y procedimientos de justicia federal; donde por fin se consideró al Ministerio Público como "parte" del juicio para representar al interés público con la atribución de ejercitar la acción penal en las primeras diligencias de la investigación.

Más tarde, en la Ley de Organización del Ministerio Público de 1908 se enunciaba: "El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y la represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito."(9) De esta forma, se confirmó lo establecido por el Código de Procedimientos Federales, pero con características más propias, dando inicio a la consolidación unitaria de la institución con una participación concreta en el proceso jurisdiccional. Desafortunadamente, la reestructuración que se pretendía no llegó a su total realización, tomando en cuenta que por esas fechas el país se sumergió en una

revolucion social con demandas llenas de cambio que concluyeron en una transformacion y nueva organizacion constitucional.

Resulta claro que en un principio el modelo frances se quiso adoptar porque enmendaba el dafio descomunal que generaba el sistema de la Promotoria Fiscal al tener el juez control total del ejercicio de la accion penal, del desarrollo del proceso respectivo y de dictar la Sentencia de dicha controversia. Sin embargo, la herencia de los conceptos y tendencias de la antigua legislacion y jurisprudencia espafola no permitieron establecer la institucion del Ministerio P6blico como un 6rgano s6lido y unitario.

La corriente individualista con que actu6 el constituyente de 1857 influy6 lo suficiente como para obstaculizar la instauracion del modelo propiamente dicho, distorsionando su esencia: la cual, se torn6 confusa tanto en sus funciones como en su estructura y, en consecuencia, permiti6 que el juez continuara con el control de las atribuciones que no le correspondian. Pese a que se implant6 en Mexico la institucion del Ministerio P6blico en el periodo de la invasion francesa, al restaurarse la Republica el individualismo gestado en 1857 volvi6 a intervenir en la formacion de dicha institucion, a grado tal que la revolucion social de 1910 inici6 antes de que se pudiera organizar el verdadero funcionamiento (de acuerdo a la doctrina francesa) del Ministerio P6blico en el pais.

En suma, la inestabilidad politica de Mexico que se gener6 a lo largo del siglo pasado impidi6 consagrar un organo capaz de suplir al juez en las funciones que no le competian, es decir, en la accion penal y en la intervencion del proceso: generando grandes repercusiones, tales como: a) 6tentar contra las garantias de los

inculpados; b) minar la imparcialidad con que se debe administrar la justicia; c) pérdida de confianza hacia el gobierno estatal por parte de la sociedad; y, d) incapacidad del Estado para controlar y mantener el orden social.

2.1.3. El Procurador General y la institución del Ministerio Público surgidos del Congreso Constituyente de 1917.

Una vez establecidas las sesiones del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza se presentó para hacer la declaración de apertura y entregar su proyecto de la Constitución, mediante un informe en el que exponía los motivos que habían fundado la redacción de los principales artículos, y en lo tocante al precepto 21 (el cual compone junto con el 102 la organización del Ministerio Público) se propusieron tres cambios fundamentales:

a) Quitar a los jueces el ejercicio exclusivo de la acción penal para delegarlo en el Ministerio Público;

b) Poner a disposición del Ministerio Público a la policía judicial --tomando como modelo a la organización del Ministerio Público Federal "General Annatorney" de la Unión Americana-- con el fin de auxiliario en la reunión de los elementos necesarios (investigación y persecución de los delitos) para ejercitar la acción penal.

c) Confirmar a los jueces la facultad exclusiva de imponer las penas y conceder a la autoridad administrativa únicamente el castigo de las infracciones establecidas en los reglamentos (gubernamentales y de policía), ya que antes podía "...imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en las cosas y modos que expresamente determine la ley."(10)

De este modo, con la nueva formulación del artículo 21 constitucional se sentaron las bases para la configuración del Ministerio Público en México quedando, hasta antes de diciembre de 1994, en los siguientes términos:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor al importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."

El monopolio de la acción penal, y pese a las modificaciones constitucionales de 1994, que ahora tiene a su cargo el Ministerio Público lo faculta de manera exclusiva a ejercer o no dicha acción; o en su caso, desistirse de ella (en el transcurso del proceso) sin la posibilidad de que pueda intervenir alguna otra autoridad u órgano que equilibre esta situación, produciendo los mismos daños que se manifestaban en el siglo pasado: atentar contra las garantías del inculpado, propiciar una administración de justicia parcial, y como

consecuencia, la susceptibilidad de crear una gran corrupción. Hecho que se puede apreciar en el Código de Procedimientos Penales (Art. 80. y 320-323) y en el Código Federal de Procedimientos Penales (Art. 137, 138, 294 y 295), donde el Ministerio Público:

1. Esta facultado para negarse a ejercer la acción penal en el periodo de la Averiguación Previa cuando: a) se llegue a la conclusión de que las pruebas que se tienen no sean constitutivas de delito o en el caso de que lo fueren, resulte imposible demostrar su existencia; b) en el momento que se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta de los hechos que son motivo de castigo; c) una vez que se desprenda de las diligencias practicadas, que el acusado actuó en circunstancias que lo excluyen de la responsabilidad penal.

2. Puede solicitar la suspensión del proceso (desistirse de la acción penal), cuando: a) en el desarrollo de éste aparezca que la conducta o los hechos del culposo no son constitutivos del delito; b) al comprobarse que el acusado no tuvo participación en el delito que se persigue; y, c) si existe a favor del presunto responsable una causa que lo relegue de este.

3. Tiene autoridad para presentar conclusiones no acusatorias al terminar la instrucción del proceso.

Estas opciones que posee el Ministerio Público para no ejercer la acción penal al inicio, durante o al término del proceso, únicamente pueden ser revisadas (de oficio o a petición del ofendido) por el jefe de dicha institución, es decir, por el Procurador General respectivo. En el caso de que fueren confirmadas no podrán ser rebatidas ni siquiera con el juicio de amparo; en base "...a la

jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia al considerar que es improcedente el propio amparo en esos supuestos."(11) Al quedar establecido que no se ejerza dicha acción, esto se traduce en un impedimento para que el juez pueda iniciar el proceso correspondiente o en su defecto, obligar a éste para que lo cancele definitivamente y por lo tanto, poner en libertad al culposo (si es que existiera).

En el supuesto de que las conclusiones hayan sido acusatorias, el Ministerio Público "...fija de manera definitiva los términos de la acusación con la facultad de reclasificar la tipificación de los hechos delictuosos de acuerdo con los resultados de la instrucción, siempre que no altere los mismos hechos, por lo que el juez debe circunscribirse a los límites de la acusación y no puede rebasarla agravando o variando la petición del acusador...Al respecto el artículo 319 del CPP establece que las conclusiones definitivas del Ministerio Público sólo pueden modificarse por causa superveniente y siempre en beneficio del acusado."(12)

El predominio absoluto de la institución del Ministerio Público sobre el ejercicio de la acción penal no sólo en la averiguación previa sino también en el proceso, disminuyó el excesivo poder que poseía el juez hasta antes de la Constitución de 1917. Pero, en realidad, el perjuicio que éste causaba en la administración de justicia y consecuentemente en la sociedad se reubicó en aquella institución, aun por encima de las modificaciones que se le hicieron al artículo 21 en 1994 para tratar de evitar estos incidentes.

En efecto, la ambigüedad de las especificaciones técnicas que ha dejado la nueva redacción del precepto para contrarrestar el supremo

poder que posee el multicitado Ministerio Público. no han sido reglamentadas, ni mucho menos se han promovido las reformas a los códigos correspondientes. Respecto al artículo 102 constitucional fue aprobado sin discusión relevante, debido a los amplios antecedentes que tenía para su formación desde la intervención francesa (supra 2.1.2.) y que no pudieron concretarse en el siglo pasado. Así, en el citado precepto se estableció que:

"A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto el como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones..."

Con lo instituido en los artículos 21 y 102 constitucionales se pueden agrupar en seis incisos las características generales de la institución del Ministerio Público: 1) sus funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, es decir, por el Presidente de la República; 2) estará presidido por un Procurador General, el cual deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte; 3) su organización se estructurará conforme a lo establecido por la Ley; 4) es el único órgano estatal que tiene encomendado el ejercicio de la acción penal (acusar y perseguir ante los tribunales a los responsables de un delito); 5) tiene bajo su control y vigilancia a la Policía Judicial, con el objeto de que reúna los elementos necesarios (investigación y persecución de delitos, búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables) para el ejercicio de la acción penal; y, 6) procurar que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Anterior a las reformas constitucionales de 1994, el Procurador General de la República tenía a su cargo (independientemente de dirigirse al Ministerio Público) atribuciones como: a) interceder en controversias entre dos o más estados de la Unión o entre los poderes de un mismo Estado; b) intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte, y en los demás que le correspondan al Ministerio Público de la Federación; y, 3) ser consejero jurídico del gobierno.

Así, las atribuciones que por un lado le correspondía al Procurador como jefe de la institución del Ministerio Público Federal, y por el otro, como funcionario individualmente considerado, se podían identificar incompatibles; pues en el primer grupo y, en especial, en materia de amparo debía actuar con imparcialidad y gozar de independencia, en el sentido de no estar subordinado jerárquicamente a ningún otro órgano del Estado; y por lo contrario, en sus atribuciones como representante jurídico de la Federación, necesitaba estar forzosamente bajo la dependencia de esta y asumir su papel con perjuicio del adversario en los procesos ante los tribunales.

El Procurador debía velar por que se aplicara la administración de justicia con el debido apego a la ley en las controversias, sin importar a que intereses afectara. Pero, en forma simultánea, también representaba y defendía jurídicamente a la Federación. Este contraste ya había sido expresado con toda claridad por el licenciado Luis Cabrera en 1932, en los siguientes términos:

"Este carácter de Consultor Jurídico del Gobierno es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues especialmente al intervenir el Ministerio Público en la materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de Consejero del Gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de Consejero de Gobierno..."(13)

Siguiendo sus mismas palabras, el autor propuso independizar la institución del Ministerio Público de la Procuraduría General de la

Republica, creando dos organismos distintos, cada uno con su titular y funciones respectivas. La persona al frente del Ministerio Público sería designada por el Congreso de la Unión, en tanto que el Procurador General debía mantenerse subordinado al Poder Ejecutivo. No obstante los acertos apuntados, dicha idea no se desarrolló con su respectiva trascendencia en el campo práctico.

Después de mucho tiempo, en 1994, este tema volvió a cobrar su importancia y luego del respectivo debate en el Congreso, se concluyó con la consolidación de la PGR "...como protectora de los intereses de la Federación (dejándole la atribución de plantear ante la Suprema Corte de Justicia la inconstitucionalidad de leyes, así como dar el visto bueno a los amparos en que la Federación pudiera ser parte) y se fortaleció su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido... (se someterá) la designación de su titular (propuesto por el Presidente de la República) a la aprobación del Senado."(14)

Así, y de acuerdo con las recientes reformas al numeral 105 de la Carta Magna, el conocimiento de las controversias que se suscitan entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal estarán ahora bajo la observancia de la Suprema Corte de Justicia.

La Procuraduría General de la República, que a través de la institución del Ministerio Público tiene centralizado el ejercicio de la acción penal, ha heredado los vicios y daños que en detrimento de la sociedad anteriormente pertenecían al juez; y su organización en cuanto a las funciones que desempeña, aun presenta incompatibilidad y

hasta en ciertos casos confusión. Sin embargo, es de resaltar la importancia de la Procuraduría para el tema del presente trabajo, ya que dentro de sus atribuciones --tomando en cuenta también que es un instrumento de la administración pública para que esta cumpla con sus objetivos principales-- como representante social y propietario del monopolio de la acción penal.

Es decir, que en nombre de la sociedad demandará la solución de los perjuicios que causan los delitos relacionados con el narcotráfico la entidad judicial correspondiente; y al tener la atribución exclusiva del ejercicio de la acción penal le atañe (por medio de la Policía Judicial) investigar, buscar las pruebas y descubrir a los responsables para que posteriormente los acuse y persiga ante los tribunales locales o federales, hasta la completa terminación del juicio.

2.2. Antecedentes del narcotráfico y su combate (1940-1981).

2.2.1. El aumento de la producción y tráfico de drogas en México con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y sus políticas de control.

En los años cuarenta, el aumento del cultivo, producción y tráfico de drogas en México empezó a adquirir connotaciones importantes como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, ya que su suministro era esencial para mantener alertas a las tropas estadounidenses emplazadas en Europa. Esto explica "...la preocupación norteamericana por controlar el acceso al mercado de drogas con fines militares [lo cual] trajo discusiones con el gobierno mexicano, a fin de mantener un monopolio oficial en el tráfico y la administración de estupefacientes."(15) A su vez, la

invasión y destrucción que se produjo entre los países involucrados. bloqueó los tradicionales canales de abastecimiento de droga utilizados por los narcotraficantes, quienes se vieron en la necesidad de buscar nuevas tierras de cultivo y otras rutas de tráfico, seleccionando entre otros, al territorio mexicano.

Adicionalmente, la producción de enervantes en el país se vio magnificada por las condiciones geográficas y climatológicas favorables, además de que ya existían indicios de cultivo en la zona norte --en su mayoría de opio -- introducido en los años veinte por un grupo de inmigrantes chinos que laboraban en el desarrollo ferroviario de México"(16)-- que facilitaban la producción a gran escala. Así, la región localizada en las cercanías de la Sierra Madre Occidental, por sus propiedades adversas para el acceso, clima lluvioso y vientos nivelados, se convirtió en uno de los terrenos más extensos y ricos para el cultivo del opio, amapola y mariguana en la República Mexicana. Por lo que hace al Estado de Sinaloa, las cualidades para la siembra de droga eran ideales, pues en los espacios existentes entre una y otra montaña que forman la cordillera, era difícil su detección y más aun llegar hasta ellos con el equipo que se tenía. Incluso este Estado no tardó en transformarse en uno de los principales focos de venta, embarque y distribución de estupefacientes debido a su proximidad con las zonas más grandes de cultivo.

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, se gestó en México un incremento dramático del cultivo, producción y tráfico de drogas debido a: 1) las presiones de la Unión Americana para que se permitiera el cultivo y comercialización de la droga bajo su

responsabilidad; 2) la llegada de narcotraficantes en busca de nuevas tierras y rutas que sustituyeran las destruidas por los enfrentamientos bélicos; y, 3) las peculiares condiciones geográficas y climatológicas que presenta el territorio nacional.

Al concluir la Guerra, los oficiales estadounidenses comenzaron a fomentar la restricción de la droga y discutieron la posibilidad de establecer estrictas políticas para el control del narcotráfico en México, similar a las de su país. Debido a ello, el gobierno mexicano se vio obligado a modificar su estructura en materia de antinarcóticos, organizando varios cuerpos policiales para que actuaran contra esta problemática en diversos puntos del país.

Así, a fines de 1947 y principios de 1948 el presidente Miguel Alemán Valdez estableció una "Campana contra las Drogas" y la encomendó al Procurador General de la República para que estuviera bajo su responsabilidad y dirección; en ella participaron agentes de la Policía Judicial Federal, la policía de antinarcóticos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, unidades de la Fuerza Aérea Mexicana y soldados del Ejército Nacional.

Cuando la campaña se ejecutaba en la frontera con los Estados Unidos, se contaba también con el apoyo de un grupo de agentes designados por el Departamento del Tesoro de dicha nación, los cuales colaboraban en forma bilateral para atacar el problema. Con todo, se iniciaron una serie de operaciones, en el norte del país (Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango), transformándose en el primer intento estructurado y dirigido por la Procuraduría General de la República (PGR) con el propósito de extinguir la producción de estupefacientes, naciendo así lo que se conoce a la fecha como "la Campana Permanente

contra las Drogas". Sin embargo, las políticas mexicanas para el combate a las drogas eran débiles y poco fructíferas, debido a la falta de: a) una asignación adecuada de recursos; b) equipo apto y técnicas para una eficiente erradicación; y, c) personal capacitado para el desarrollo de este tipo de tareas.

Durante la década de los cincuenta, la campaña contra el narcotráfico se desplegó con diversas acciones anuales --generalmente en el periodo de cosecha de los enervantes-- en las zonas más propensas a esta actividad, mientras que la Unión Americana continuó con la práctica de enviar Agentes Antinarcóticos a fin de vigilar y transmitir el informe correspondiente a su gobierno sobre los acontecimientos más sobresalientes. Este descuido por parte de ambos países, pero en especial por el legado consumista de los veteranos de la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de la marihuana como un símbolo de la contracultura y el uso generalizado de diferentes tipos de droga que se sumaron al tabaco y el alcohol como una experiencia más en la juventud estadounidense, dieron lugar a que en los años sesenta el cultivo, producción y tráfico de droga mexicana hacia los Estados Unidos tomara proporciones que rebasaron las estadísticas esperadas por este último país.

En esos años "...el cultivo de marihuana ya existía en muchas naciones (Jamaica, Panamá, Colombia, Libano, Marruecos, India y Tailandia), empero su desarrollo en Mexico fue tan sobresaliente que rápidamente se destacó como uno de los primeros países productores de marihuana."(17) Sus principales focos de actividad se localizaban desde el oeste de la Sierra Madre hasta las cuencas tropicales de

Oaxaca, donde las condiciones climatológicas propiciaban que esta brotara en forma natural sin el auxilio de ningún fertilizante.

A principios de 1965 el mercado de marihuana se extendió a lo largo de la frontera de Tijuana y cobró fama entre los estudiantes estadounidenses de preparatoria y universidad, los cuales cruzaban la frontera para "probar la cannabis mexicana". Tal hecho impulsó a este fenómeno hacia un importante incremento, ya que los traficantes de esa zona al comprender el impacto de este tipo de droga en el país vecino, expandieron sus plantíos hacia otros estados de la República. Dando como resultado que "El consumo de marihuana (haya aumentado) principalmente entre la población joven de los Estados Unidos a fines de los sesentas alterando radicalmente las percepciones oficiales del abuso de las drogas, en particular de la marihuana mexicana." (18)

En síntesis, con la Segunda Guerra Mundial, México aceleró en forma determinante el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes a causa de diversas circunstancias. Sobre todo por la cercanía con los Estados Unidos, el cual se convirtió gradualmente en el mercado de consumo de droga más grande del mundo; y, por la implantación de políticas mexicanas antidrogas inadecuadas, faltas de recursos y organización. A partir de esto, la protesta diplomática de los Estados Unidos hacia México fue más severa y constante que la realizada al término de la Guerra, concluyendo con el lanzamiento de la primera "Operación Intercepción".

2.2.2. La Operación Intercepción.

Uno de los objetivos que se planteó la entrante administración Nixon en 1968 fue el de iniciar una ofensiva nacional contra la heroína. "...por considerar que su adicción era la responsable de la

mayoría de los crímenes en las calles norteamericanas."(19) Sin embargo, las acciones realizadas en este sentido, lejos de dirigirse al ataque del consumo de la heroína, se canalizaron al combate de la producción y tráfico de la droga en general, por lo que su principal blanco de ataque fue México, debido no sólo a su crecimiento en la oferta de marihuana, sino también por que a través de su frontera cruzaban las drogas provenientes de otros países. Por eso, en junio de 1969, el gobierno estadounidense inició pláticas informales con México a fin de que atacara y controlara el narcotráfico establecido en su interior. Sin embargo, este no presentó ninguna propuesta concreta, por lo que el General Richard Kleindienst al concluir las pláticas dijo: "...el gobierno mexicano no tiene interés, políticas ni fuerzas suficientes para atacar a las familias de narcotraficantes establecidas en ese país."(20)

Por estas razones, el 21 de septiembre de 1969 la Unión Americana realizó la denominada "Operación Intercepción", que consistió en una fuerte vigilancia de las principales zonas fronterizas existentes entre ambos países con el objeto de presionar a México para que reforzara su combate contra esta problemática.

En poco tiempo, la Operación demostró su eficacia, ya que el gobierno mexicano decidió efectuar una serie de negociaciones que culminaron el diez de octubre de ese mismo año, en las que Nixon daría por terminada la Operación Intercepción a cambio de que el presidente Díaz Ordaz se le uniera en la "Operación Cooperación". En esta última, se estipulaba que los agentes estadounidenses podían internarse en México para supervisar la destrucción de los campos de

droga y participar con las autoridades mexicanas en los programas de ataque contra ésta.

A partir de ese momento, el esquema de cooperación bilateral y organización interna quedó en la Procuraduría General de la República por parte de México y por los Estados Unidos, en la Drug Enforcement Agency (DEA), bajo la coordinación del Departamento de Justicia, pero con la participación activa y directa del Departamento de Estado, que tenía influencia en todos los programas de carácter internacional. Este esfuerzo binacional iba encaminado para que México desarrollara una serie de programas más estrictos contra el cultivo, producción y tráfico ilícito de droga, especialmente en el "Triángulo Crítico" de Sinaloa, Durango y Chihuahua.

Para 1970 la Procuraduría dividió al país en cinco zonas a efecto de mejorar las acciones y resultados de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, las cuales comprendían: "...la zona 1, los estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua; la zona 2, Jalisco, Zacatecas, Nayarit y Colima; la zona 3, Michoacán; la zona 4, Oaxaca y Guerrero, y; la zona 5, Nuevo León." (21) Y, con el apoyo de los elementos del Ejército Mexicano y agentes de la Policía Judicial Federal, estructuró agrupamientos para erradicar los cultivos de droga. Empero, éstos eran difíciles de localizar, ya que se encontraban en lo más áspero de la sierra y para llegar a ellos se tenían que realizar viajes de dos a tres días desde cualquier punto que salieran las expediciones. Debido a los problemas de transportación, la geografía que presentaba el territorio, y los escasos recursos económicos que eran asignados dieron como resultado

que este tipo de programas y operaciones fueran infructuosos. respecto a los resultados que se esperaban.

A fines de 1973 llegó a México un pequeño grupo de agentes de la DEA para evaluar las acciones que en materia de antidrogas fueron puestas en marcha por el gobierno mexicano. Al internarse en el campo y estudiar la problemática, encontraron que el cultivo de droga (opio, amapola y marihuana) tendía a propagarse más allá del "Triángulo Crítico", extendiéndose a Michoacán, Jalisco y Guerrero. En su evaluación, se manifestó que los programas contra la droga eran manejados de una forma inadecuada y por lo tanto ineficaz, concluyendo: "...los elementos de la Campaña estuvieron trabajando en condiciones insostenibles que eran creadas y propiciadas por la corrupción; éstos eran mandados a los campos con limitado armamento, abastecidos con el mínimo de víveres y forzados a vivir en casas de granjeros..."(22)

Dicho estudio tuvo que ser "ablandado" y redactado de nueva cuenta en Washington para que en su versión final contuviera únicamente la mención de que "...existen ciertas diferencias que deben ser superadas para intensificar y fortalecer las etapas futuras de la Campaña."(23) Así, este informe se pudo mandar en forma de comunicado al gobierno de México.

2.2.3. El Programa de Rocío Aéreo (Operación Condor).

En 1974, el Presidente Luis Echeverría Álvarez presentó una iniciativa de la Ley de la Procuraduría General de la República, la cual sustituía a la denominada Ley Orgánica del Ministerio Público Federal establecida en 1955. Esta nueva Ley, a comparación de las anteriores, no sólo organizaba las funciones constitucionales del

Procurador General y las tradicionales del Ministerio Público Federal, sino también señalaba las disposiciones que permitían la creación, organización y coordinación de unidades administrativas; cuyo objetivo principal era dar apoyo al Procurador en la realización de sus funciones, sin inmiscuirse en las atribuciones constitucionales y legales específicas de aquel.

En este contexto se creó la Unidad Administrativa de Estupefacientes, dependiente de la Oficialía Mayor, que entre otras funciones tenía la responsabilidad de atender las necesidades administrativas de dicha Unidad, tales como proponer las medidas técnicas que estimara convenientes para su mejor organización y funcionamiento. Cabe hacer notar que por primera vez en la lucha contra el narcotráfico en México, una unidad administrativa se encargaba de manera exclusiva del control de estupefacientes.

Estos avances administrativos exigieron mayor atención ante las presiones de la DEA sobre las autoridades competentes de ambos países para instrumentar un programa de rocío aéreo a gran escala que, con la participación de sus agentes en colaboración con elementos de la Policía Judicial Federal y miembros del Ejército Mexicano, permitiera disminuir la gran cantidad de droga detectada en la supervisión que se realizó. Hacia 1975, tendría lugar en el Estado de Sinaloa un congreso binacional en el que se estudiaría la posibilidad de llevar a cabo tal programa. Los estadounidenses argumentaron que su implementación era la única forma de cubrir la larga área de cultivo ilícito y obtener grandes beneficios, como lo era el reducir la producción y exportación de droga mexicana a su país.

Procurador General y las tradicionales del Ministerio Público Federal, sino también señalaba las disposiciones que permitían la creación, organización y coordinación de unidades administrativas; cuyo objetivo principal era dar apoyo al Procurador en la realización de sus funciones, sin inmiscuirse en las atribuciones constitucionales y legales específicas de aquel.

En este contexto se creó la Unidad Administrativa de Estupefacientes, dependiente de la Oficialía Mayor, que entre otras funciones tenía la responsabilidad de atender las necesidades administrativas de dicha Unidad, tales como proponer las medidas técnicas que estimara convenientes para su mejor organización y funcionamiento. Cabe hacer notar que por primera vez en la lucha contra el narcotráfico en México, una unidad administrativa se encargaba de manera exclusiva del control de estupefacientes.

Estos avances administrativos exigieron mayor atención ante las presiones de la DEA sobre las autoridades competentes de ambos países para instrumentar un programa de rocío aéreo a gran escala que, con la participación de sus agentes en colaboración con elementos de la Policía Judicial Federal y miembros del Ejército Mexicano, permitiera disminuir la gran cantidad de droga detectada en la supervisión que se realizó. Hacia 1975, tendría lugar en el Estado de Sinaloa un congreso binacional en el que se estudiaría la posibilidad de llevar a cabo tal programa. Los estadounidenses argumentaron que su implementación era la única forma de cubrir la larga área de cultivo ilícito y obtener grandes beneficios, como lo era el reducir la producción y exportación de droga mexicana a su país.

El Procurador General Pedro Ojeda Faullada y el Presidente Luis Echeverría se resistieron a la idea de aplicar este plan, debido a que las sustancias químicas utilizadas en la fumigación de cultivos de droga perjudicarían a las plantas, árboles y vegetación en general. Sin embargo, la embajada norteamericana presionó al gobierno mexicano para que considerara los herbicidas 2 y 4-C. Una vez logrado su objetivo, el Departamento de Estado de la Unión Americana dio el apoyo necesario para el impulso de este programa. Dos años y medio después, la Procuraduría tenía para el combate al narcotráfico 31 helicópteros Bell, 22 avionetas y un jet ejecutivo.

La intensificación de esta campaña (emprendida a finales de 1975) requirió de una fuerte presencia de los Estados Unidos de América (E.U.A.), tal y como se había previsto. La "International Aviation Inc." y sus pilotos más veteranos fueron reconocidos y seleccionados por la DEA, ya que sus capacidades técnicas y de maniobra en condiciones adversas eran las más adecuadas para participar en el programa de rocío, hasta que el gobierno mexicano contara con pilotos capaces de ejecutar las acciones que el programa exigía.

En tales circunstancias, se internaron al país veinticinco agentes de la DEA (la mayoría pilotos), los cuales rastreaban los campos cultivados de droga en pequeñas avionetas (propiedad del gobierno estadounidense) equipadas con un sistema especial que no permitía su detección por narcotraficantes. Una vez estructuradas las coordenadas, regresaban en un helicóptero que rápidamente rociaba con el herbicida los campos detectados. Por su parte, México colaboró con elementos del ejército, en coordinación con agentes de la Policía

Judicial Federal. Todos ellos entregaban informes a la Unidad Administrativa de Estupefacientes de la Procuraduría para que esta generara la evaluación y planes correspondientes que cubrieran los defectos detectados.

El aumento incontrolable del consumo de drogas que se fue desarrollando en los E.U.A. desde la Segunda Guerra Mundial fomentó un especial interés en los narcotraficantes por México, pues aparte de tener un terreno fértil y lleno de condiciones que facilitan la producción y cultivo de enervantes --características que poseen la mayoría de los países latinoamericanos--, también es una de las principales puertas de entrada a aquel país; virtud por la cual el territorio mexicano contiene la potencialidad de establecer índices sorprendentes de cultivo, producción y tráfico de estupefacientes.

Esto explica las constantes presiones e intervenciones de Estados Unidos, sobre todo a partir de las operaciones "Intercepción" y "Cooperación" --que se utilizaron como una buena excusa para esquivar la soberanía nacional--, para que se estructurara y aplicaran políticas antidrogas, las cuales surgieron con incapacidad y desinterés por parte del gobierno mexicano (ya que en realidad en esos momentos los problemas de salud pública y seguridad estatal se encontraban del otro lado de la frontera). Hecho que forzó al país vecino para que proporcionara a México el apoyo económico, técnico, material y humano necesarios para que se desplegaran acciones más concretas que ayudaran a la disminución de esta problemática.

Con el mencionado programa de rocío, por primera vez se arrojaron resultados favorables en la lucha contra el narcotráfico, pues tal y como se puede observar en la tabla número uno, en los años

1970 y 1971 en una superficie de 8'760,135 m2. los plantíos de marihuana destruidos sumaron 2,005; y para 1975-1976 se abarcó un área de 56'184.977 m2. donde se erradicaron 16,686 plantíos del mismo estupefaciente.

Cuadro No. 1. Análisis comparativo de resultados sobre el aseguramiento de estupefacientes. Temporalidad: Seis periodos anuales, cada uno comprende del primero de septiembre al 31 de agosto del año siguiente.

	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974
Mariguana Asegurada				
Plantíos destruidos	2,005	4,367	7,778	8,112
Superficie en m2	8'760.135	11'223,948	24'130,087	19'922,675
Planta seca	650T 530K	151T 819K	505T 295K	645T 878K
Opio	9K	40K	63K	194K
Morfina	-----	13K	10K	1K
Heroína	40K	37K	173K	129K
Cocaína	102K	155K	134K	147K

	1974-1975	1975-1976
Mariguana Asegurada		
Plantíos destruidos	6,762	16,686
Superficie en m2	20'801,448	56'184,977
Planta seca	481T 43K	563T 24K
Opio	808K	677K
Morfina	7K	4K
Heroína	452K	292K
Cocaína	255K	215K

Fuente: Memoria de la Procuraduría General de la República 1975-1976. Sin Editorial. México. 1977. 234-236 p.

Es importante destacar, que en el periodo 1970-1976 la detención de droga lista para su consumo no tuvo los avances tan significativos como el caso de los cultivos de marihuana. Esto indica que en esas fechas el interés del gobierno estadounidense, y por lo tanto del mexicano, era únicamente la destrucción de la siembra y cultivo de droga, descuidando el rubro del tráfico y no nada más del que realizaba México, sino el proveniente de otros países: todos dirigidos hacia el país del norte.

2.2.4. Modificaciones en la estructura de la PGR para el combate contra el narcotráfico.

La permanencia de las diversas circunstancias que causaron la estructuración del programa "Operación Condor" y sus resultados tan palpables en los últimos momentos del sexenio anterior, obligaron al presidente José López Portillo a transformar la organización de Procuraduría General de la República dentro de los lineamientos establecidos por la Reforma Administrativa, a fin de jugar un mejor papel en la lucha contra las drogas.

En 1977 se dividió al país en 13 Coordinaciones Regionales establecidas en las zonas de mas alto índice de siembra producción y tráfico de droga. y se creó la Coordinación General de la Campaña contra los Estupefacientes, quedando bajo la supervisión directa del Segundo Subprocurador. En dicha Coordinación existía la Unidad de Control de Estupefacientes; y Coordinadores Regionales de la Campaña contra el Cultivo y Tráfico de Estupefacientes. La primera (que se encontraba en una constante relación con los Coordinadores Regionales) tenía a su cargo formular la estadística de la campaña contra los estupefacientes en toda la República para organizar de manera más adecuada los programas de ejecución. Los segundos, llevaban a cabo la tarea de "...dirigir, coordinar y administrar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles en su zona de acción para la completa exterminación de plantíos de estupefacientes"(24); también, se auxiliaban de los Agentes del Ministerio Público Federal que mantenían una estrecha relación con los elementos del ejército mexicano y otras corporaciones policíacas, como la DEA. Todo esto, dentro de su circunscripción territorial correspondiente.

A su vez, las Coordinaciones Regionales se encontraban divididas en áreas, donde se instalaba una base de operaciones --lo mas cerca posible de los plantios ilegales localizados-- con alimentos, suministro de agua, herbicida y combustible para naves aereas, entre otros, a fin de proporcionar lo necesario para el desarrollo de los operativos correspondientes. Los resultados contra el cultivo de las drogas, a partir de la Operación Condor, fueron impresionantes. A fines de 1977, la "Drug Enforcement Administration" dijo que 22.000 acres de amapola (cantidad que aproximadamente equivalía a ocho toneladas de heroína) fueron destruidas. "Por lo que su distribución en el mercado estadounidense que hasta 1975 abarcaba el 80%, para fines de 1976 era del 53% y en 1980 se calculaba en un 37%."(25)

Cuadro No. 2. La producción del opio mexicano, participación en el mercado de los Estados Unidos y su erradicación, 1976-1980.

	1976	1977	1978	1979	1980
Producción estimada en toneladas	40	30	20	9-12	17
Participación en la distribución al mercado de E.U. (%)	67	56	44	30	25
Erradicación estimada en hectáreas	3.571	2.957	1.781	7.461	1.625

Fuente: NNICC, Report, 1980. Los datos de erradicación fueron obtenidos de United Nations, "Review of the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (several years) Part II, Statistical Tables of Drug Seized, U.N. document E/CN.7/1985/ CRP.11, E/CN.7/1983/10.

De acuerdo con el cuadro dos, los efectos fueron similares para el opio. En 1976, el gobierno mexicano reportó la destrucción de 3571 hectáreas, estimándose que la participación de Mexico en la distribución del opio al mercado estadounidense se redujo del 67% en 1976 al 25% en 1980. Este tipo de logros es aun mas evidente en el caso de la marihuana, ya que en base el cuadro numero tres, el

suministro de marihuana mexicana en los Estados Unidos se redujo a más del 75% en 1976 y al alrededor del 11% en 1979, esta disminución continuó hasta 1981 en que se redujo a tan sólo el 4%.

Cuadro No. 3. Estimaciones de la producción y participación en el mercado estadounidense de la marihuana mexicana, 1979-1981.

	1979	1980	1981
Producción estimada en toneladas	1.100-1.500	800-1.300	300-500
Distribución al mercado de E.U. estimado en porcentajes.	11	8	4
Erradicación estimada en hectáreas	657	699	508

Fuente: NNICC, Report, 1980 and 1983. Los datos de erradicación fueron obtenidos de United Nations, "Review of the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (several years) Part II, Statistical Tables of Drug Seized, U.N. document E/CN.7/1985/CRP.11, E/CN.7/1983/10 (part 2)

La Operación Condor contó con: a) el apoyo de la PGR, que adquirió por parte de los Estados Unidos un amplio equipamiento de diversos tipos de naves aéreas, ayuda económica, guía e instrucción técnica y personal especializado; b) la participación de los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional; c) una coordinación entre la Policía Judicial Federal, elementos del ejército y policías antinarcóticos de la DEA; y, d) la instrumentación del programa de rocío aéreo de herbicida más extenso, que tenía la ventaja de ser imparcial y antiseptico. Es decir, que su objetivo primordial era aniquilar las plantas y no la aprehensión de la gente responsable del cultivo de las mismas.

Con este esfuerzo, México destruyó enormes sembradíos de enervantes, en especial de marihuana. Incluso, con los logros obtenidos el país pudo ganar una batalla en la desafiante guerra hecha por el narcotráfico a la legitimidad del gobierno nacional, y

recupero gran parte de su prestigio internacional. Empero, la implementación de todos aquellos elementos a la campaña contra los estupefacientes y sus impresionantes resultados fueron obsoletos en la década de los ochenta:

a) los narcotraficantes mexicanos al ver mermados sus intereses cambiaron los métodos tradicionales para la explotación de su negocio clandestino; b) las políticas antidrogas que fomentó E.U.A. en Colombia y las realizadas en el Estado de Florida, incitaron a los traficantes de cocaína a tomar como vía alterna la ruta Colombia-México-Estados Unidos; c) pese a la reducción de la oferta en el país a cantidades controlables, el consumo de droga en la nación del norte permaneció constante, lo cual fomentó de nueva cuenta el cultivo, producción y tráfico de narcóticos en el territorio mexicano; y, d) a causa de diversos factores de índole político, no se alentaron las acciones mexicanas para abatir el problema de las drogas.

Con la superioridad del narcotráfico ante las políticas impuestas en su contra --e incluyendo las presiones de los Estados Unidos a causa de este respecto--, se llegó a comprender el alcance y, por lo tanto, la imposibilidad de su control por parte del Estado mexicano. Así, en 1983, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado catalogaría por primera vez a esta problemática como "una prioridad estatal" que atendería en su administración con una reestructuración a fondo de la "Campaña Permanente contra el Narcotráfico", a favor de la destrucción de plantíos ilícitos y la detención de droga antes de que llegue a su destino.

NOTAS

- (1) PGR. Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987. 12 p.
- (2) Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, México, 1985. 46-47 p.
- (3) Castro V., Juventino. El Ministerio Público en México: Funciones y Disfunciones. Ed. Porrúa, México, 1976. 24 p.
- (4) PGR. Apuntes y Documentos para la Historia de la ... Op. Cit., 21p.
- (5) Franco Villa, José. Op. Cit., 15 p.
- (6) Ibidem. 24 p.
- (7) Ibidem. 572 p.
- (8) Ibidem. 52 p.
- (9) PGR. Apuntes y Documentos para la Historia de la ... Op. Cit., 35p.
- (10) Ibidem. 40 p.
- (11) Ibidem. 40 p.
- (12) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano (A-CH). UNAM-PORRUA. México, 572 p.
- (13) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1994. 808 p.
- (14) Presidencia de la República. "Exposición de Motivos". 16 de diciembre de 1994. (Para reformar el artículo 21 y 102).
- (15) Gonzalez, Guadalupe. "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos" en Cuadernos de Política Exterior Mexicana (No. 20). México, Julio-diciembre, 1986. 208 p.
- (16) Shannon, Elaine. Desperados, Latin Drug Lords, U.S. Lawmen and the War America Can't Win. Ed. Viking. Pennsylvania, 1988. 57-58 p.
- (17) Shannon, Elaine. Op. Cit., 42 p.
- (18) Gonzalez, Guadalupe y Martha Tienda. The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations. Center for U. S.-Mexican studies. University of California, San Diego (Vol. 4), 1989. 47 p.
- (19) Shannon, Elaine. Op. Cit., 47 p.
- (20) Ibidem. 47 p.

- (21) PGR. Apuntes y Documentos para la Historia de ... Op.Cit. 92 p.
- (22) Marro, Anthony. "Newsweek Corresponden" en Newsweek, United States, 2 de febrero de 1976. Notas.
- (23) Ibidem., Notas.
- (24) PGR. Informe de Labores, 1976-1977. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico, 1977. 29 p.
- (25) Vease al respecto. Shannon, Elaine, Op. Cit., 67 p; y González, Guadalupe y Martha Tienda. Op. Cit., 75-76 p.

3. LA CRECIENTE PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) EN LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988).

3.1. Causas del crecimiento del narcotráfico en México.

3.1.1. El abuso del consumo de drogas en los Estados Unidos.

Durante 1985 se realizó en la Unión Americana una "Encuesta sobre el Consumo de los Estupefacientes en los Hogares", la cual debe tomarse con cierta reserva --al igual que las subsecuentes--, pues se realizó en diferentes estratos del país sin haberse contado con la opinión de las personas carentes de domicilio fijo, de las que estaban en la cárcel o fuera de sus casas y, sobre todo, la falta de sinceridad con que participaron los encuestados.

CUADRO No. 4. FRECUENCIA DEL USO DE CIERTAS DROGAS EN UNA POBLACION DE 12 AÑOS DE EDAD EN ADELANTE EN ESTADOS UNIDOS, 1985

	Una vez en la vida		Usó el último mes	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Mariguana	61 940 000	33	18 190 000	10
Alucinógenos	12 880 000	7	960 000	10.5
Inhalantes	12 940 000	7	1 940 000	1
Cocaína	22 240 000	12	5 750 000	3

Fuente: National Institute on Drug Abuse, 1985. "National Household Survey on Drug Abuse." Tomado de Gonzalez, Guadalupe y Martha Tienda. The Drug Connection in U.S. - Mexican Relations. Center for U.S. - Mexican studies. University of California San Diego. V4. 1989. 22 p.

Con esto, y de acuerdo al cuadro número cuatro, se deduce que más del cincuenta por ciento de la población mayor de once años ha consumido algún estupefaciente de manera ilícita por lo menos una vez en la vida, y un 24.5 por ciento que la utilizaba de manera regular. La magnitud de este mercado se puede apreciar mejor si se compara con el mexicano, ya que en tanto la demanda regular estadounidense de mariguana y cocaína fue catalogada en diez y tres por ciento

respectivamente, en México se mostró que "...el 2.52% de la población ha probado marihuana al menos una vez en su vida, 0.28% la cocaína... (de lo que se infiere que) El uso frecuente de cualquiera de estas drogas entre la población mexicana es obviamente inferior a estas cifras."(1) Es decir, que la demanda de Estados Unidos de América (E.U.A.) se encontró arriba de la que presentó su vecino; no obstante, la dificultad que existe para determinar la tendencia general del consumo de enervantes en ambas naciones con base en una sola encuesta local.

CUADRO No. 5. TENDENCIAS EN EL USO DE CIERTAS DROGAS DURANTE EL ÚLTIMO MES. ESTADOS UNIDOS, 1974-1986.

Población en los hogares	1974	1977	1979	1982	1985	
Edad 12-17 años:						
Mariguana	12.0	16.6	16.7	11.5	12.3	
Cocaína	1.0	0.8	1.4	1.6	1.8	
Alucinógeno	1.3	1.6	2.2	1.4	1.1	
Edad 18-25 años:						
Mariguana	25.2	27.4	35.4	27.4	31.9	
Cocaína	3.1	3.7	9.3	6.8	7.7	
Alucinógenos	3.5	2.0	4.4	1.7	1.6	
Edad 26 años en adelante:						
Mariguana	2.0	3.3	6.0	6.5	6.2	
Cocaína	*	*	0.9	1.2	2.1	
Alucinógeno	*	*	*	*	*	
Preparatoria último año:	1974	1977	1979	1982	1985	1986
Mariguana	27.1	35.4	36.5	28.5	25.7	23.4
Cocaína	1.9	2.9	5.7	5.0	6.7	6.2
Alucinógeno	na	na	5.3	4.1	3.8	3.5
Cualquier uso ilícito de estupefacientes	30.7	37.6	38.9	32.5	29.7	27.1

*: Menos de la mitad del 1 por ciento.

na: No hay datos en existencia.

Fuente: National Institute on Drug Abuse, 1985, "National Household Survey on Drug Abuse." And, "Drug Abuse in High School Senior Survey." Tomado de González, Guadalupe y Martha Tienda. The Drug Connection in U.S.- Mexican Relations. Center for U.S.- Mexican studies. University of California San Diego. V4. 1989. 25 p.

Sin embargo, como se precisa en el cuadro número cinco, la Union Americana si ha mantenido constantes sus indices consumistas, en relacion con los años anteriores. El uso regular de marihuana --que alcanzó sus niveles mas altos a fines de los años setenta-- se estabilizó al inicio de los ochenta en la población de 12 a 17 años y en la mayor de 25 años, pero en las personas con una edad de 18 a 25 años existe un ligero descenso. Las excepciones mas evidentes con una tendencia al aumento fueron las relacionadas con la cocaína, tanto en los estudiantes del ultimo año de preparatoria como en las personas de una edad entre los 18 y 25 años, incluso en la población de 26 años en adelante.

Este crecimiento se debe, segun estudios realizados en la década de los ochenta, a la existencia de otros tipos de droga surgidos de la combinación de sustancias químicas volátiles con determinada cantidad de cocaína, los cuales eran fabricados en pequeños laboratorios clandestinos locales, o importados a través de las redes ilícitas del trafico internacional; tal es el caso del "Krack", que se introdujo en 1985 en las ciudades de New York, Miami y Los Angeles, como una moda para experimentar la sensación de "fumar la cocaína".

Táctica que funcionó con éxito para que se incrementaran sus ventas, puesto que "...nuevas poblaciones de usuarios comenzaron a involucrarse en su consumo...que ya se vendia en dosis sencillas de 65 y 100 miligramos a diez dolares cada uno. Es posible que el 'Krack' sea uno de los principales factores del sorprendente aumento (del uso de estupefacientes y) de casos en salas hospitalarias de urgencias relacionadas con la cocaína en 1986."(2)

Es evidente que la dificultad para evaluar de manera precisa el grado de adicción en Estados Unidos por esas fechas es aún más compleja, ya que no se tomó en cuenta la amplia gama de estupefacientes (como la heroína y la morfina) y otras sustancias químicas que eran utilizadas, así como sus múltiples formas de combinación para el consumo. "Pues mientras aumenta o disminuye la popularidad de ciertas mezclas específicas de enervantes a lo largo del tiempo, constantemente aparecen nuevas modalidades."(3)

Según las cifras de los cuadros citados con anterioridad, y sin considerar las fallas técnicas para su realización ni el surgimiento de nuevos tipos de narcóticos, el enorme consumo estadounidense --sobre todo de marihuana y cocaína-- no ha reducido sus proporciones en más de dos décadas, ni siquiera durante el periodo en que se aplicó el "Programa de Rocío" (Operación Condor) en México, donde se obtuvieron asombrosos descensos en la producción de estupefacientes (cifra 2.4.3.); por lo contrario, tiene una gran tendencia hacia el incremento. Hecho del que se puede inferir dos aspectos relevantes:

a) La Unión Americana sigue siendo un gran mercado de consumo con los mismos índices que en los años setenta, pero con una propensión al aumento. En otras palabras, continúa ofreciendo las expectativas más atractivas para que los capitales invertidos por narcotraficantes redituen sus mayores beneficios; y,

b) Aunque el gobierno mexicano logre reducir el problema del narcotráfico al interior de su territorio, los Estados Unidos mantienen estable su demanda que seguramente es saciada por la oferta de otros países.

3.1.2. Repercusiones de la imposición y dirección de los Estados Unidos en la política mexicana contra el narcotráfico.

A fines de 1977, el presidente José López Portillo (JLP) anunció la intención de reducir la fuerte presencia estadounidense, pues en forma oficial, el número de agentes de la "Drug Enforcement Agency" (DEA) ascendía a treinta y su intervención rectora en las políticas antidrogas era dominante.

El jefe del Ejecutivo se amparaba en las cláusulas que se efectuaron para llevar a cabo el "Programa de Rocio Aéreo" (supra 2.2.3.), manifestando "...que los mexicanos ya tenían la capacidad para dirigir el programa de erradicación y, por lo tanto, los pilotos de la DEA ya no podían hacer vuelos de escolta y los de verificación podían ser eliminados por completo."(4) A su vez, el Congreso de la Unión y diversos sectores de la población manifestaron una conducta de nacionalismo e impulsos antiamericanos provocados por el deterioro que producía a la soberanía nacional, la injerencia del país del norte.

Por otro lado, la DEA manifestó que los resultados obtenidos a través de las investigaciones del "Programa Janus" --iniciado en 1975, consistente en la persecución conjunta de narcotraficantes-- llegaron hasta "...las áreas de gran sensibilidad política para el gobierno mexicano por estar directamente vinculados con la dinámica de la seguridad interna y con la actuación de los aparatos policíacos y de inteligencia."(5) Razón de más para que se externara la inconformidad por la asistencia de los agentes de aquella agencia en México.

El ambiente de coordinación y cooperación que había caracterizado a la relación bilateral durante la década pasada, se

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

transformo en una gran disputa burocratico-administrativa que culminó con la supresión de la Operación Condor; y, aunque México continuaba con el sistema de rotos, el aumento del cultivo, producción y tráfico de droga fue incontrolable. Tal y como se detecta en el cuadro número seis, donde la destrucción de los plátos de marihuana y amapola disminuyó en forma significativa, de manera tal que para 1980-1981 solo se erradicó la quinta parte de la alcanzada en 1976-1977. En lo que toca al tráfico de "cannabis", la efectividad de las políticas implantadas en su contra fueron desastrosas, ya que en 1979-1980 únicamente se incautó el 8.6 por ciento del total asegurado en 1976-1977.

CUADRO No. 6. INCAUTACION Y ERRADICACION EN EL PERIODO DE 1976-1981 DE LOS PRINCIPALES ESTUPEFACIENTES QUE SE TRAFICAN Y PRODUCEN EN MEXICO.

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81*
COCAINA ASEGURADA	269K	196K	111K	32K	34K
MARIHUANA ASEGURADA**	1,073,809K	566,337K	172,123K	93,091K	91,159K
AMAPOLA ASEGURADA***	588K	413K	272K	155K	108K
	1976	1977	1978	1979	1980
DESTRUCCION DE MARIHUANA	3,067H	3,756H	1,902H	576H	714H
DESTRUCCION DE AMAPOLA	7,358H	6,852H	1,665H	735H	1,400H
					1,228H

(*)= Datos obtenidos solo hasta el 30 de junio.

(**)= Incluidos: hashish, semilla, planta seca y empaquetada.

(***)= Incluidos: goma de opio, heroína, morfina y semilla.

(K)= Kilogramos.

(H)= Hectáreas.

FUENTE. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. "ESFUERZO MEXICANO CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES. PGR. MEXICO, 1982.

Al final del sexenio, la campaña mexicana contra los estupefacientes continuo en descenso, pues como suele suceder cada seis años, el presupuesto asignado a la mayoría de los programas dirigidos por el gobierno se suspendió y, la orientación y entusiasmo de sus dirigentes se redujo. Desde la perspectiva estadounidense, los

crecientes resultados negativos de la campaña se debieron a las restricciones financiera y técnica, además del incremento de la corrupción política en México.

3.1.3. Las consecuencias del Programa Antinarcoóticos en el Estado de Florida.

El recién electo presidente de los Estados Unidos de América (E.U.A.) Ronald Reagan, triunfó con base en una plataforma política que prometía "la ley y orden al interior y la fuerza real hacia el exterior". Motivo por el cual, en 1981 el Procurador General William French Smith formó un "Grupo de Trabajo sobre la Delincuencia Violenta" donde, en su informe final, señalaba la importancia y seriedad que requería el problema de las drogas.

En diciembre de ese mismo año, Reagan firmó una ley que permitía participar a los militares con las autoridades civiles en la lucha contra el narcotráfico, y pidió al Vicepresidente George Bush que coordinara un grupo de trabajo especial para combatir todas las actividades relacionadas con los estupefacientes en el Estado de Florida.

Por razones obvias, el futuro candidato a la presidencia tuvo que desempeñar un estupendo papel en las tareas que se le encomendaron, así que sus actividades hicieron que "...la oficina del Procurador General de Florida (aumentara) en un 64% el número de procesos iniciados (relacionados con la droga) en el primer año de trabajo"(6); y, en 1984, "...acosó a Carlos Ledher (principal conexión con los carteles de Colombia en ese entonces) y le desmantelo su pequeño imperio en las Bahamas, punto de tránsito de más de 200 toneladas de cocaína entre 1978 y 1983."(7)

Los esfuerzos dirigidos por George Bush para eliminar o por lo menos obstaculizar el tráfico de la cocaína colombiana por el Caribe y Florida tuvieron un éxito relativo, ya que incentivaron a los narcotraficantes para que buscaran nuevas rutas y formas de hacer llegar sus productos a la Unión Americana. Sin embargo, los "logros" que a corto plazo se alcanzaron y el brio con que el Vicepresidente desempeñaba su cargo fueron tomados en cuenta, y en 1983 pasó a ser jefe del "Sistema Nacional de Intercepción de Narcóticos en las Fronteras".

Una vez que este sistema se implantó en 1984, el Congreso lo respaldó con la "Ley General de Control de la Delincuencia" (Comprehensive Crime Control Act), cuyo impacto en materia de enervantes impulsó de nueva cuenta al Congreso para que aprobara en 1986 la "Ley de Control, Educación y Coerción sobre Drogas" (Drug Enforcement, Education, and Control Act).

Pese a que en esta última se mencionaba por primera vez y de manera estricta el tema del consumo, "...casi no se [prestó] atención a la prevención y el tratamiento del abuso de drogas hasta que el Congreso le destinó [tan solo] casi un cuarto del presupuesto para las drogas propuesto para 1987..." (8). En cambio, las políticas para atacar la oferta de enervantes provenientes del exterior fueron más imperativas, puesto que dicha Ley estipulaba en uno de sus apartados: "...el presidente debe certificar que una nación extranjera este cooperando completamente con el esfuerzo estadounidense contra las drogas antes que esa nación pueda recibir ayuda o preferencias comerciales de Estados Unidos..." (9)

Todos los esfuerzos que hizo el país del norte para combatir la producción de droga que llegaba al gran mercado de consumo que poseía, fueron inútiles. Tan luego como el Vicepresidente puso en marcha su programa en Florida y se relacionó con las autoridades de Colombia para atacar en forma conjunta el tráfico de enervantes, sobre todo la cocaína, los capos se movilizaron más rápido y encontraron una ruta aun mejor que la obstruida: Colombia-México-Estados Unidos; a pesar de que este itinerario implicaba cruzar dos fronteras internacionales y parar a cargar combustible en alguna parte de Centroamérica o el Caribe. En efecto, la República Mexicana ofrecía grandes beneficios para que el negocio del narcotráfico colombiano fuera más lucrativo:

1) Una larga frontera con E.U.A. y su tenue vigilancia, dado que las autoridades mexicanas si bien tenían el equipo y conocimientos para la detección y rocio de plantíos, además de experiencia en la destrucción de laboratorios clandestinos que procesaban heroína, no estaban debidamente equipados ni adiestrados para patrullar costas, espacios aéreos, aeropuertos y poblaciones fronterizas.

2) Rápida asociación con los capos mexicanos, los cuales en su mayoría estaban convencidos que la marihuana ya no era tan rentable, a causa de los repentinos golpes que daban las autoridades federales comandadas por agentes de la DEA. Se dieron cuenta que la cocaína era de las mejores pagadas en el mercado: de hecho, "...un kilo de cocaína valía lo mismo que una tonelada de marihuana."(10) Al mismo tiempo, su compatibilidad, ligereza y relativa facilidad de transportación superaron en todo al engorroso sistema del cultivo, procesamiento y tráfico de la "cannabis".

3) Débil presencia de la campaña mexicana contra el narcotráfico (supra 3.1.2.1), causada por: las constantes disputas entre las autoridades de México y la DEA, el periodo de transición gubernamental y la corrupción que se gestaba a finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta. Tal es el caso de Miguel Ángel Félix Gallardo --principal conexión mexicana con el cartel de Medellín en ese entonces-- que "...se paseaba por sus predios vigilados por agentes judiciales [los cuales estaban a su disposición]...Félix se codeó con los altos niveles sociales y políticos, [hacia llegar] cantidad de dólares a manos llenas a niveles muy altos de la Procuraduría General de la República."(11)

Los que decidieron insistir en conservar la producción de marihuana también tuvieron amplias perspectivas para su crecimiento:

a) Proximidad con la Unión Americana, que representaba un gran ahorro, tomando en consideración "...que los costos que cubren los capos en la transportación [de los estupefacientes] al mercado norteamericano [incluidos los de protección] representan la inversión más importante para los narcotraficantes."(12)

b) En los ochenta, el deterioro económico aumentó los índices de pobreza extrema --ya de por sí avanzados-- y encrudeció la deficiencia de la administración pública municipal (supra 1.4.3.3), entre otros, obligando al campesinado a asociarse con los narcotraficantes en sus actividades delictuosas:

c) Se introdujeron modernas técnicas de cultivo y se sembró todo el año en nuevas áreas: acantilados, bajo árboles y en altitudes hasta de 9,000 pies, donde las fuerzas mexicanas no podían volar y rociar con herbicida el enervante; y,

d) Las condiciones climatológicas, por ejemplo --segun Richard Craig-- en 1984 y 1985 fueron años de gran humedad, incluso llovió en época de calor. lo que significó --aparte de un crecimiento mas rápido del estupefaciente-- menos días claros para efectuar vuelos de detección y una escasa adhesión del herbicida a la planta.

Los efectos de la "colombianización" de México se palparon de inmediato. "...los descubrimientos de cocaína en las aduanas del sur de california aumentaron en 1985 y 1986, y un increíble 700% en 1987 en los puntos fronterizos mexicanos. Las rutas (del trafico) se modificaron, mejoró la calidad de la cocaína y el precio disminuyó casi un 40%."(13) Lo que implicó, que esta droga podía ser adquirida por casi todos los sectores de la población estadounidense. Así, el principal problema en materia de narcóticos entre la Unión Americana y su vecino, ya no sería únicamente la marihuana y amapola sino también la cocaína.

Con base en el cuadro número 7, se tiene que a partir de 1983 aumento la distribución de la marihuana mexicana en el mercado estadounidense y aunque en 1986 la estimación tuvo una ligera baja, su disponibilidad se mantuvo constante. El hecho de que se haya incrementado la oferta de "cannabis" en el país no afirma que se amplió la demanda por parte de E.U.A.; más bien esto explica, que las reducciones sustanciales de la participación colombiana --como resultado de la intervención norteamericana en ese país-- fueron rápidamente cubiertas por la marihuana mexicana, incluso por la producción interna tan crecida que se observa en los Estados Unidos, lo cual comprueba una vez más que la adicción a la droga del país

vecino se mantiene constante, sin descartar la fuerte propension al aumento (supra 3.1.1.).

CUADRO No. 7. MARIGUANA: PRODUCCION Y PARTICIPACION EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Participación	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
México:								
Producción (toneladas)	1100-	800-	300-	750	1300	2500-	3000-	3000-
porcentaje	1500	1300	1500	6	9	3000	4000	4000
	11	8	4	6	9	20	32	30
Colombia:								
Producción (toneladas)	7450-	7700-	7500-	7000-	6900-	4100-	2600-	2200-
porcentaje	10000	11000	11000	8000	9300	7500	4000	3900
	75	75	79	57	57	42	31	27
Estados Unidos:								
Producción (toneladas)	700-	700-	400-	2000	2000	1700	2100	2100
porcentaje	1000	1000	1200	15	14	12	19	18
	7	7	9	15	14	12	19	18
Jamaica:								
Producción (toneladas)	750-	1000-	400-	1750-	1750	1500-	350-	1100-
porcentaje	1000	1400	1200	2500	2250	850	1700	1700
	7	10	9	16	12	14	6	12
Belice:								
Producción (toneladas)	-----	-----	-----	-----	-----	1100	550	500
porcentaje	-----	-----	-----	-----	-----	8	5	4
Otras:								
Producción (toneladas)	-----	-----	-----	840	1150	500	800	800-
porcentaje	-----	-----	-----	6	8	4	7	1200
	-----	-----	-----	6	8	4	7	8

FUENTE: Naciones Unidas. "Review of the illicit traffic in narcotics drugs and psychotropic substances". Statistical Tables of Drugs Seized. U.N. doc. E/CN.7/1985/CRP. 11, E/CN.7/1983/P.10 (Part. II).

Con el desarrollo de los elementos mas sobresalientes que mantuvieron el crecimiento del narcotráfico en Mexico, se infiere que no solo debe atacarse la oferta --como lo ha sabido imponer Estados Unidos-- sino también la demanda; es decir, al excesivo consumo de narcoticos existente en el pais del norte. Pues si bien ha quedado demostrado --en la década de los setenta-- que el gobierno mexicano puede controlar la oferta de enervantes en su territorio, la Union Americana no ha logrado ni siquiera disminuir un poco su demanda. Suceso que define a la adicción de los E.U.A. como la principal

causante de la insuficiencia e inoperatividad que presenta la lucha contra los estupefacientes.

La renuencia de E.U.A. para tratar de resolver su problema interno y la insistencia en aplicar una ruda ofensiva contra los países productores de droga --como es el caso de México--, no ha hecho más que alentar a los narcotraficantes para que desarrollen nuevas técnicas de cultivo, producción y tráfico; busquen otras áreas fértiles y nuevas rutas que les permita continuar con su negocio, adquieran tecnología de punta para burlar a las autoridades e ingenien formas o mejoren las existentes --como la corrupción y el terrorismo-- para obstaculizar los programas establecidos en su contra.

3.2. Presiones de Estados Unidos hacia México para abatir la oferta de estupefacientes.

3.2.1. Aspectos políticos internos de Estados Unidos que lo obligaron a atarcar la oferta de droga.

En un inicio, el uso de los narcóticos en la Unión Americana estaba contabilizado en pequeños grupos que formaban parte de la clase social mejor acomodada en los sectores político y económico, por ello el empeño del gobierno para resolver este problema fue muy limitado. Sin embargo, a fines de los cincuenta y principios de los sesenta, diversas circunstancias (supra 2.2.1.) provocaron que el consumo de drogas se extendiera de manera gradual a todos los estratos sociales de aquel país. Acontecimiento que produjo inquietudes alarmantes en Washington, dado que la toma de decisión política para solucionar la problemática era delicada.

El gobierno tenia que reaccionar con rapidez ante las necesidades de la clase media, pues esta representaba al segmento de la poblacion con mas votos y una participacion politica superior a las demas. Empero, la respuesta tambien debia ser acorde al respeto de los derechos y libertades individuales --entre otros--, exigidos por el grueso de la politizada sociedad estadounidense. Sin duda alguna, el impacto negativo de una accion gubernamental que combatiera el consumo interno de estupefacientes generaria costos significativos para el partido politico en el poder, ya que "...la clase media norteamericana jamas aceptaria las operaciones costosas, represivas y atentatorias contra la privacidad, necesarias para una verdadera accion contra el uso de narcoticos..."(14).

Al mismo tiempo, un aumento presupuestal en atencion a la salud y la educacion para que la adiccion descendiera y se fomentara --en un mediano y largo plazo-- una cultura que por lo menos disminuyera el gran consumo de droga a terminos controlables, tampoco seria una decision factible, puesto que implicaria una reestructuracion de la organizacion administrativa federal estadounidense, ya que "La mayoria de los hospitales y las diversas instalaciones para el tratamiento de los drogadictos son manejados por el sector privado, no por el gobierno, y tanto la financiacion como la direccion de la educacion son responsabilidad de los gobiernos locales y en menor medida de los estatales..."(15).

Vistas asi las cosas y dada su naturaleza belica y ofensiva, el gobierno de los Estados Unidos decidi6 darle un giro completo a su estrategia y desatar a nivel nacional e internacional una vision dominante de que la esencia del problema residia en la oferta externa

de la droga y no en la existencia de una expansiva demanda interna. De este modo, el gobierno se legitimó fehacientemente con la sociedad y además le dio un nuevo impulso a sus políticas extranacionales e intervencionistas que siempre ha improvisado en otros países, sobre todo en los tercermundistas.

Desde entonces, las presiones ejercidas por E.U.A. a las naciones productoras de narcóticos --incluyendo a México-- se han manifestado de múltiples formas, a fin de que éstas pongan especial interés al apartado del narcotráfico en sus programas gubernamentales y agendas bilaterales con aquella potencia mundial, aunque su política interna tenga otras prioridades fundamentales para el bienestar y desarrollo de su país.

3.2.2. Presiones a México para la ampliación de las acciones antidrogas: Segunda Operación Intercepción.

El creciente tráfico de cocaína que fluctuaba por el país, el reemplazo de la "cannabis" mexicana por la colombiana en el mercado estadounidense y la presunción de un aumento en el consumo de droga de la Unión Americana, se transformaron en síntomas preocupantes. Los elementos de la DEA reportaban a cada momento que el desenvolvimiento de las actividades corruptas de los funcionarios del gobierno mexicano ampliaban los horizontes de la cadena internacional del narcotráfico.

En uno de los informes girados a sus jefes, se asentaba: "Guadalajara sigue siendo un refugio seguro para los grandes traficantes de droga en México...La violencia en la comunidad narcotraficante ha alcanzado porporciones alarmantes y podría poner en peligro la protección que tienen de funcionarios estatales y federales. Se siguen denunciando cultivos de marihuana en todas las

areas que caen bajo la responsabilidad oficial del gobierno de Guadalajara...El tráfico de cocaína ha llegado a la escala de mil kilos al mes..."(16)

En 1984, la confiscación de casi diez mil toneladas de "cannabis" en la Sierra de Chilicote Chihuahua, puso en evidencia la magnitud del problema: "...en esta ocasión el volumen de la droga incautada era ocho veces mayor al total del nivel de la producción de marihuana que las fuerzas norteamericanas habían calculado para todo el año."(17) Para 1985, el secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar --cuya información e intervención fue definitiva en la destrucción de droga en Chilicote-- y la lentitud de las autoridades mexicanas para atrapar a los supuestos responsables, marcaron la verdadera pauta para que Estados Unidos implantara el 16 de febrero de ese mismo año, a manera de presión, la segunda "Operación Intercepción", que consistió --al igual que la primera-- en un redoblamiento estricto de la vigilancia en sus límites territoriales colindantes con México.

Ello se tradujo en el entorpecimiento de la afluencia turística, descenso del comercio en esa región y grandes pérdidas en la transportación terrestre de productos perecederos, debido a las inmensas filas de autos y vehículos de carga que se hicieron para cruzar la frontera. Simultáneamente, Washington desplegó una campaña publicitaria a través de los medios de comunicación más reconocidos a nivel mundial, a efecto de desacreditar al sistema político mexicano y exhibir la abrumadora corrupción que circulaba en esos momentos entre los principales funcionarios encargados de la lucha contra el narcotráfico. Lo que produjo una guerra periodística entre los

reporteros de ambos países, expresando cada quien los defectos de su adversario en la campaña para el combate a los estupefacientes, a grado tal que el conflicto llegó a manejarse en el Congreso tanto de México como de su vecino.

A casi ocho días de haberse impuesto dicha Operación, y dadas las repercusiones negativas que la afrenta periodística trajo para la imagen del gobierno mexicano, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) propuso a su homólogo estadounidense una reunión de procuradores generales para llevar a cabo un análisis profundo del problema de las drogas; a su vez, Reagan se comprometió a normalizar la situación en la zona fronteriza. El veintidos de marzo de 1985 tuvieron un encuentro el Procurador de la República Sergio García Ramírez y su contraparte Edwin Meese para realizar una "nueva alianza en la guerra contra los narcóticos".

Después de dos semanas de haber concluido las pláticas binacionales, los cuerpos policíacos mexicanos en cooperación con los de la Unión Americana capturaron a "...Rafael Caro Quintero y pronto el arresto de Ernesto Fonseca Carrillo en Puerto Vallarta (dueños de la asombrosa cantidad de marihuana que se incautó en Chihuahua, y principales sospechosos del asesinato de Enrique Camarena). Los funcionarios norteamericanos reaccionaron a los arrestos elogiando los esfuerzos de México..."(18) Además, De la Madrid reconoció la existencia de corrupción relacionada con la droga en el gobierno y disolvió "...la Dirección General de Seguridad [que estaba influenciada por Caro Quintero, Félix Gallardo y Ernesto Fonseca] y expulsó a gran cantidad de agentes de la Policía Judicial Federal por sus conexiones con el narcotráfico."(19)

Empero, también se consideró que en buena parte el responsable de todo esto lo era el gigantesco mercado que radicaba en la nación del norte. En uno de sus artículos, Samuel del Villar --principal asesor de MMH durante un tiempo en los programas contra los enervantes-- manifestaba: "El mayor impacto que ha tenido la narcotización de la vida estadounidense sobre México ha sido la exportación masiva de corrupción [desde E.U.A.]... las presiones del gobierno norteamericano sobre el aparato de seguridad mexicano obligaron a este último a exponerse masivamente al narcotráfico internacional. Inevitablemente, esta exposición masiva condujo a la corrupción de los funcionarios públicos tal como ha ocurrido en Estados Unidos."(20)

Debido a las presiones de Washington, las autoridades mexicanas rigorizaron sus esfuerzos en el combate a las drogas --al menos para calmar los instintos unilaterales e intervencionistas de aquél--, incrementando las actividades de la Procuraduría General de la República (PGR) para la atención de este problema, y asignándole más del cincuenta por ciento del total del presupuesto destinado a esta institución a partir de 1986, sin importar el descuido de otras áreas de prioridad nacional como lo es la seguridad social que tiene a su cargo la Institución del Ministerio Público.

3.2.3. Política cíclica para el combate a las drogas de la Unión Americana dirigida hacia México.

La teoría en la cual E.U.A. sustentó sus acciones antidroga dirigidas hacia México y otras naciones productoras comprende evidentes matices de manejo político, pues con ella el Estado se legitimo ante la sociedad estadounidense al atacar la oferta de narcóticos externa y no la demanda interna y, al mismo tiempo,

extendió sus actividades bélico-ofensivas a otros rubros en los países en que intervenía, dando así credibilidad nacional e internacional a su hegemonía como potencia mundial.

Sin embargo, el perfil que le confirió Estados Unidos a la solución de esta problemática cayó en una "política cíclica", que se ha manifestado desde la administración Nixon --periodo en que se implantó la primera Operación Intercepción--; los efectos negativos de ésta y la rápida evolución del narcotráfico, únicamente han permitido controlar la producción de droga por periodos muy cortos.

El mencionado ciclo da inicio cuando Washington denota un aumento de la participación mexicana en el mercado de consumo que rebasa los cálculos esperados, de inmediato éste toma una decisión unilateral a efecto de ejercer una fuerte presión sobre el país para que ponga especial interés en las acciones contra el cultivo, producción y tráfico de droga, dando como resultado tensiones en las relaciones bilaterales y severas confrontaciones entre los funcionarios gubernamentales de ambas naciones. El diálogo y concertación "amistosa" de los niveles jerárquicos superiores coinciden con la existencia de ciertas diferencias y se firman acuerdos para una "mejor cooperación binacional". En la etapa inmediata a éstos se logran significativos avances, pero en un mediano y largo plazos los planes y objetivos esperados no se cumplen, pues la demanda consumista irrumpe las mejoras alcanzadas, regresando de nueva cuenta al principio del ciclo con un aumento sustancial en la oferta mexicana de enervantes.

Bajo esta línea, se desarrollaron las dos Operación Intercepción --una a finales de los años sesenta y otra en los

ochenta--, las cuales han abarcado casi toda la historia de la lucha del país contra el narcotráfico y su cooperación con los Estados Unidos en relación con este tema. Las consecuencias de la política cíclica estadounidense en México fueron subestimadas al no planear ni preveer el posible crecimiento del narcotráfico pese al establecimiento de los programas para erradicarlo. Lo único que se hizo --desde los setenta-- fue ampliar las acciones e inyectar más recursos para atacarlo --sin cambiar de política--; por su parte, los narcotraficantes superaron en un corto plazo todas las técnicas que se instauraron en su contra.

Así, en tanto que el gobierno mexicano aumentaba los recursos humanos, materiales y financieros para la campaña contra los estupefacientes --que lo obligaban a descuidar otras actividades esenciales para la estabilidad social y la preservación del propio Estado--, el narcotráfico con sus armas de terrorismo y corrupción ganaba más espacios, controlando el territorio donde ejercía sus actividades ilícitas y disminuyendo con su poder la capacidad de las instituciones que tenían la obligación de atacarlo.

En general, la política cíclica implantada por la Unión Americana a México se materializó en un combate parcial al narcotráfico, puesto que sólo se preocupó por contrarrestar el cultivo, producción y tráfico de enervantes y no se trabajó energicamente contra el amplio consumo que es generado en el país del norte; ello condujo a la gran ineficiencia operacional de los programas antidroga, constancia en la demanda y disponibilidad de oferta en el mercado de narcóticos.

3.3. Respuesta de la PGR al problema de las drogas.

3.3.1. Penalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico.

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), el sistema jurídico mexicano especificó el tratamiento del narcotráfico en el capítulo I, título séptimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Las penalidades abarcaron sus dos fases: Demanda, que se refiere al consumo; y oferta, que incluye la siembra, cultivo y tráfico del narcótico. En cuanto al primer apartado, el artículo 194 del citado ordenamiento catalogó el castigo del uso de enervantes en diversas vertientes:

---Cuando la cantidad no excedía a la necesaria para su propio e inmediato consumo del adicto, sólo se ponía a disposición de las autoridades sanitarias para que recibiera el tratamiento de las medidas necesarias.

---Si el adicto poseía una cantidad de droga que excedía para su uso diario, pero no para más de tres días, se le sancionaba de dos meses a dos años de prisión y la imposición de una multa de quinientos a quince mil pesos.

---Todo el sentenciado que era adicto y se acogiera al beneficio de la condena condicional o al de la libertad preparatoria, no se catalogaba como antecedente de mala conducta el consumo habitual de estupefacientes, pero sí se exigía al procesado el sometimiento a un tratamiento adecuado para su curación, bajo la supervisión de la autoridad ejecutora.

---Aquel que no era adicto, pero que adquiria o poseia algun tipo de droga por primera vez para su uso personal, se le imponia prision de seis meses a un año y multa hasta de quince mil pesos.

---Si un adicto suministraba algún enervante gratuitamente a un tercero en una cantidad que no excedia de la necesaria para su uso personal e inmediato seria sancionado con prision de dos a seis años y una multa de dos mil a veinte mil pesos.

---La simple posesion de marihuana, cuya cantidad no podia considerarse que se destinaba al trafico, comercio o alguno de los delitos catalogados en los articulos 197 y 198 de este Código, se sancionaba con prision de dos a ocho años y multa de cinco mil a veinticinco mil pesos.

No obstante que "El precio de las drogas, su cotización en dólares, la constante devaluación del peso, la drastica contracción de los ingresos reales y su concentración en el sector mas alto de la poblacion que tanto gasta e invierte fuera, dificultan el desarrollo de un mercado [consumista] significativo para las drogas en Mexico..."(21); la aplicacion de la ley en los delitos relacionados con el consumo fue muy rigurosa, hasta con las personas no adictas que poseian una minima cantidad de droga para su uso y con aquellas que por el simple hecho de tenerla en su poder --sin comprobarse que era utilizada para el tráfico, comercio o consumo--, eran sometidas a un proceso penal cuyo fallo podia concluir en una fuerte sancion.

En lo que hace al apartado de la oferta, el Código Federal Penal en su articulo 195 consideró las condiciones de pobreza extrema, el evidente atraso cultural y aislamiento social del campesinado que lo obligaba a dedicarse a la siembra, cultivo, cosecha o transporte de

mariguana por su cuenta o con el financiamiento de terceros; por lo que "sólo" le imponía, en caso de incurrir, prisión de dos a ocho años. Respecto a las personas cuyo verdadero oficio era el narcotráfico, la ley fue más severa, penalizando --con base en el artículo 197-- con prisión de diez a veinticinco años y de cien a quinientos días de multa, los delitos cometidos en los siguientes términos:

---Cuando se sembraba, cultivaba, cosechaba, producía, manufacturaba, fabricaba, elaboraba, preparaba, acondicionaba, transportaba, vendía, compraba, enajenaba o traficaba, suministraba o proscribía droga sin la previa autorización a que se refería la Ley General de Salud.

---Al momento en que se importaba o exportaba algún estupefaciente, aunque fuere en forma momentánea o de tránsito.

---Aportando recursos económicos o de cualquier especie, o ayudaba de cualquier forma al financiamiento para la realización de alguno de los delitos relacionados con los enervantes.

---Efectuando actos publicitarios o auxilio ilegal a otra persona para que consuma cualquier tipo de narcótico.

Las penas aumentaban en un cincuenta por ciento si:

---El delito se cometía por servidores públicos encargados de atacar esta problemática.

---La víctima fuere menor de edad o incapacitado para comprender el perjuicio que traía consigo el consumir drogas.

---El delito se cometía en centros educativos, asistenciales o penitenciarios.

---Se utilizaban menores de edad o a incapaces para que cometieran los delitos.

---El individuo formaba parte de una organización delictiva radicada dentro o fuera de la República que se dedicara a estas actividades.

---El delito era realizado por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionados con las disciplinas de la salud en en cualesquiera de sus ramas y se valieran de esa situación para cometerlos. Además, se imponía la suspensión de derechos o funciones para ejercer la profesión u oficio hasta por cinco años, e inhabilitación hasta por un tiempo equivalente al de la prisión impuesta.

---Una persona aprovechaba la moral, autoridad o jerarquía sobre otra para cometer algún delito relacionado con el tema.

Aún cuando en 1994 se modificaron estos artículos y en general el capítulo I, se puede percibir la misma esencia pero con un notable aumento en las penas tanto de prisión como de multa. Así, la rudeza jurídica con que se trata a los partícipes del narcotráfico, sin duda alguna brinda una de las mejores y más amplias bases para que el Ministerio Público y el Juez respectivamente puedan ejercer la acción penal o, en su caso, dictar la sentencia de una manera eficaz dentro del marco jurisdiccional mexicano.

3.3.2. Estructura presupuestal-administrativa de la PGR.

A pesar de que la Procuraduría ha tenido una amplísima gama de funciones y responsabilidades a nivel federal, ésta no obtuvo un presupuesto significativo durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Esto se confirma al compararlo con el de las demás instituciones.

dado que "...sólo las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Pesca [tuvieron] un presupuesto para 1987 menor que el de la Procuraduría General de la República, mientras que en 1986 Pesca tenía un presupuesto superior."(22)

Incluso, el "reajuste administrativo" que se implantó a todo el aparato gubernamental en 1985 con el objeto de sanear las finanzas públicas, provocó la supresión de una subprocuraduría, la visitaduría general y dos direcciones generales de la PGR. Otras más se fusionaron para dar lugar a unidades que se agruparon en áreas afines; además, se disminuyó el nivel jerárquico y por lo tanto, presupuestal de distintos departamentos y direcciones administrativas.

Con todo, esta institución no dejó de cumplir con los compromisos que tenía a su cargo como dirigente de la "Campaña Nacional contra el Narcotráfico" desde 1947 (supra 2.1.1.). Menos aún porque la canalización de recursos a esta campaña ascendió, de manera tal que se asignó "...un 35 por ciento en 1982, 40 por ciento en 1983, en 1984 se mantuvo el porcentaje; pero, en 1985 aumentó a 41.13 por ciento, en 1986 a 47.10 por ciento y un 60.30 por ciento en 1987 del presupuesto total de la Procuraduría General de la República."(23)

Desde 1983 se puso en marcha un "Programa de Profesionalización de los Servicios de Procuración de Justicia", que atendía de manera especial a los agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal (principales encargados de las políticas antidrogas), los cuales carecían de cursos sobre capacitación y especialización que les permitiera estar actualizados para cumplir:

con las responsabilidades y funciones que exigían sus puestos. Los procesos de selección se basaron en la aplicación de exámenes; los ascensos o cambios de adscripción se efectuaron con un sistema más claro y, sobre todo, se trató de eliminar "el movimiento de palancas" o el "compadrazgo" como medio para incorporarse a esta institución.

Además, en respuesta a la "descentralización de la vida nacional" que propuso el presidente Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la Procuraduría reformó su Ley Orgánica en 1984, donde se sentaron las bases para la creación de órganos desconcentrados. Sobre el particular, el Reglamento respectivo --artículo 27-- estableció que "...las Delegaciones de Circuito son órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que actuarán con la competencia territorial que determine el Procurador, para el ejercicio de las facultades, que por acuerdo asigne el propio Titular de la Dependencia."(24) Con base en estos ordenamientos, el Procurador General de la República expidió el 23 de abril de 1984 el acuerdo número 2/84 que creó las primeras ocho Delegaciones de Circuito.

Desde esa fecha y hasta julio de 1986 se estructuraron un total de dieciocho Delegaciones que abarcaron toda la República. Cada una de ellas tenía bajo su dirección a una Subdelegación de la Campaña contra el Narcotráfico --sustitutas de las Coordinaciones Regionales que ya existían (supra 2.2.4.)--. En conjunto, estas subdelegaciones formaban un sistema de desconcentración territorial para la "Campaña Nacional contra el Narcotráfico", cuyo auxilio era fundamental para las tareas encomendadas a la Dirección General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.

En efecto, con la nueva organización administrativa que se llevo a cabo en 1985 se estableció la Supervisión General y se le asignó la planeación, dirección y coordinación de la campaña antinarcoóticos; funciones que realizaba a través de la Dirección de Control de Estupefacientes. Esta última se encargaba de los programas tendentes al combate de la siembra, cultivo, cosecha y comercialización de estupefacientes; así como de la destrucción de laboratorios clandestinos dedicados al procesamiento de productos de esta índole. Dichas actividades se estructuraron en todo el territorio nacional con apoyo de las ya mencionadas Subdelegaciones.

Así, la Dirección de Control por medio de su Dirección Técnica de Reconocimiento y Verificación, en conjunción con la Subdelegación de Circuito adscrita al área donde se fuera a trabajar, efectuaba vuelos de reconocimiento que permitían la obtención de coordenadas fidedignas para la localización de plantíos. Una vez detectados, los datos eran proporcionados a la Subdirección de Operaciones para que se encargara del rocío; al reportarse su destrucción, la Dirección de Control de Estupefacientes verificaba a las 24, 48 o 72 horas posteriores que la aspersión se haya realizado satisfactoriamente. Al concluir la supervisión, formulaba una relación de plantíos destruidos y se entregaba --cada diez días-- a la Contraloría Interna, la cual giraba ordenes para que se planearan y realizaran por su cuenta vuelos de reconocimiento y verificación a los plantíos reportados como exterminados.

Para realizar todo este tipo de actividades, la PGR contaba con una flotilla aérea de 83 unidades; empero, esta cifra permaneció estancada, ya que las constantes solicitudes de las autoridades

mexicanas para incrementar las naves aéreas no fueron atendidas. "Los Estados Unidos no [agregaron] ningún helicóptero en todo lo que va de la presente administración mexicana (1983-1985). En consecuencia, el equipo disponible para destrucción es el mismo, intensamente utilizado, y cuya eficiencia, por el simple paso del tiempo tiende a decrecer." (25)

Además, los costos políticos a cambio de que la Unión Americana aportara más unidades y un mejor apoyo financiero a este tipo de políticas --pues se recordará que ha estado auxiliando al país desde los setenta (supra 2.2.3.)-- serían inaceptables. Las consecuencias de ello se pusieron de manifiesto cuando "...el Procurador General [de los E.U.A.] solicitó formalmente [previo el ofrecimiento de un incremento sustancial en la lucha contra las drogas] autorización para que los aviones de la DEA pudieran penetrar en el espacio aéreo mexicano hasta 100 millas al sur de la frontera en persecución de traficantes. La solicitud fue denegada." (26)

Fue por esta razón que el Estado Mexicano "...autorizó la compra de cuatro nuevos helicópteros; se canjearon algunos aviones por helicópteros para incrementar la flota de estos aparatos; se absorbera el mantenimiento total del equipo aéreo con la expectativa de que el gobierno de los Estados Unidos canalice los recursos de esta forma liberados hacia la dotación de más helicópteros." (27)

La creciente asignación de recursos a la campaña contra el narcotráfico, en detrimento del presupuesto total de la PGR; el establecimiento de un programa de profesionalización que permitiera sentar las bases para la formación de agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal más responsables y capaces

ante el problema de las drogas; la implementación de un ferreo programa a nivel central, auxiliado por todo un sistema propio de desconcentración nacional, para el combate contra la siembra, cultivo, cosecha y comercialización de narcóticos; y, la adquisición de más naves aéreas, cuyos costos estuvieron a cargo del gobierno federal, para continuar con la campaña antidrogas, provocaron que la Procuraduría General de la República arrojara resultados destacados en su esfuerzo por abatir al narcotráfico durante todo el sexenio.

3.3.3. Resultados y costos de la Campaña Nacional contra el Narcotráfico.

De acuerdo con el cuadro número ocho, el papel que desempeñó la PGR durante la administración de Miguel de la Madrid en la lucha por controlar el problema de las drogas --si se compara con los dos sexenios anteriores (Cuadros 1 y 6)-- fue sin lugar a duda significativo.

CUADRO No. 8. INCAUTACION Y ERRADICACION EN EL PERIODO DE 1982-1987 DE LOS PRINCIPALES ESTUPEFACIENTES QUE SE TRAFICAN Y PRODUCEN EN MEXICO.

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
COCAINA					
ASEGURADA	648K	107K	2,404.2K	5,218.5K	5,169.6K
MARIGUANA					
ASEGURADA*	65.474K	131.665K	8'589,664K	119,635.1K	441,050.4K
AMAPOLA					
ASEGURADA**	98K	401K	215K	164.4K	432.6K
DESTRUCCION DE					
MARIGUANA	1,985H	3,536H	3,235H	2,547H	3,118H
	=	=	=	=	=
	20,924P	22,369P	20,640P	23,037P	23,458P
DESTRUCCION DE					
AMAPOLA.	1,841H	3,504H	6,625H	1,926H	1,985H
	=	=	=	=	=
	25,960P	38,323P	80,167P	21,787P	21,723P

(*)= Incluidos: hashish, semilla, planta seca y empaquetada.

(**)= Incluidos: goma de opio, heroína, morfina y semilla.

(K)= Kilogramos. (P)= Plantíos. (H)= Hectáreas.

FUENTE. INFORMES DE LABORES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA: 1982-1983 p.429; 1984-1985 p.394; 1985-1986 p.535; y. 1986-1987 p.247.

Los aseguramientos de cocaína aumentaron casi nueve veces su volumen en tan sólo seis años, y las más de cinco toneladas que se alcanzaron en dos años consecutivos (1985-1987) fueron históricas en la detención de este tipo de narcótico: incluso, las 13.547 toneladas de cocaína incautadas en este periodo no tiene parangón alguno con la 0.642 lograda por el gobierno de José López Portillo, o la 1.008 obtenida en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez.

Los resultados de amapola y marihuana incautada también fueron asombrosos, sobre todo en el lapso de 1984-1985, donde se deduce que la producción de estos estupefacientes es en verdad superior al confiscado. En relación a la destrucción de los plantíos de "cannabis" en el periodo 1982-1987, sus crecientes niveles se han mantenido constantes sumando un total de 14,421 hectáreas erradicadas, las cuales sí tienen una sustancial diferencia al compararlas con las 10,685 del sexenio pasado.

Es de señalar, que el ejército mexicano aportó el grueso de la mano de obra durante la presente década en la campaña antidrogas --tal y como se ha venido proporcionando desde los inicios de esta campaña (supra 2.2.1.)--, asignándose "...20 generales, 120 jefes, 1,225 oficiales y 25 mil elementos de tropa...esto significaría un costo directo actual para el ejército de alrededor de medio millón de dólares diarios, 750 millones de pesos al tipo de cambio de agosto de 1987, básicamente para erradicar droga dirigida a Estados Unidos, sin contar los costos indirectos y el giro adicional de la campaña sobre las 36 zonas militares del país y sobre el comando central del ejército."(28)

No obstante, la superioridad de los logros alcanzados en el combate a las drogas durante la segunda mitad de la década de los ochenta, los costos que cubrió el gobierno mexicano fueron bastante altos. La persistencia de los Estados Unidos --a lo largo de la histórica campaña antinarcoóticos-- por tratar de exterminar al narcotráfico combatiendo solo a la oferta de estupefacientes que generaban los países productores como México, y excluyendo --como consecuencia de las presiones y repudios internos contra este tipo de políticas-- el actuar con rigor para controlar el agudo consumo de drogas existente en su territorio, se ha traducido en la implantación de políticas cíclicas, que fueron deteriorando la solidez política y administrativa del Estado Mexicano.

De hecho, los programas que el país desarrolló para atacar al cultivo, producción y tráfico de enervantes a partir de los últimos años de la década de los sesenta manifestaron diversos efectos negativos, pues el aumento gradual que el gobierno impulsó en los recursos humanos, materiales y financieros a través de la PGR y el ejército para abatir la problemática, sin importar el descuido de la seguridad pública entre otras prioridades nacionales, arrojó descollantes resultados pero no los suficientes para extirpar al narcotráfico de México.

Las condiciones económica, geográfica y climatológicas del territorio ofrecían una variedad de beneficios a los narcotraficantes, superiores a los gastos y sacrificios que debían hacer para contrarrestar las actividades gubernamentales en su contra. El precio de su estancia, únicamente se cotizó en el aumento de la capacidad económica, a fin de corromper con mayor efectividad a

las autoridades mexicanas o para adquirir tecnología de punta que burlara a aquellas cuya corrupción era difícil de fomentar; y extender su terrorismo --bajo amenazas, calumnias y asesinatos-- a los funcionarios de las instituciones encargadas de combatirlos, generando un entorpecimiento en las funciones de éstas últimas que permitiera continuar con las actividades ilícitas relacionadas con los narcóticos.

Así, la insuficiencia e inoperatividad de las políticas cíclicas que desplegó México a petición de la Unión Americana para combatir al narcotráfico y las fuertes erogaciones que ello implicó, no lograron contener la magnitud de la problemática. Las respectivas consecuencias empezaron a menoscabar la estabilidad del Estado en algunos rubros políticos --control territorial, legitimidad, relaciones exteriores-- y administrativos --ineficiencia de los aparatos de seguridad, crisis en las principales instituciones gubernamentales--, los cuales obligaron a aquél a reconsiderar el tema de las drogas ya no como un asunto rutinario de la agenda bilateral, sino como un problema de seguridad nacional.

NOTAS

(1) Secretaria de Salud. "Encuesta Nacional de Adicciones" en Sistema Nacional de Encuestas de Salud. Mexico, 1989 (copia mimeografiada).

(2) Blanken J., Ann. "Changing Patterns of Drug Abuse in the United States" en The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations. Center for U.S. Studies, University of California, San Diego (Vol. 4), 32 p.

(3) Ibidem. 38 p.

(4) Shannon, Elaine. Desperados. Latin Drug Lords, U.S. Lawmen and the War America Can't Win. Ed. Viking, Pennsylvania, 1988, 67-68 p.

(5) González, Guadalupe. "El Problema del Narcotráfico en el Contexto de la Relación entre México y los Estados Unidos" en Cuadernos de Política Exterior Mexicana (No 20) México, julio-diciembre 1986. 215 p.

(6) Pastor, Robert y Jorge G. Castañeda. Límites en la Amistad. Relaciones México-Estados Unidos. Ed. Planeta, México, 1989. 332 p.

(7) García, Miguel. "La Historia del Narcoterrorismo y su Red Internacional." en Barones de la Cocaína. Ed. Planeta, México, 1991. 267 p.

(8) Pastor, Robert y Jorge G. Castañeda. Op. Cit., 330 p.

(9) Ibidem. 331 p.

(10) Ibidem. 332 p.

(11) García, Miguel. Op. Cit., 271 p.

(12) Toro, María Celia. "México y Estados Unidos: el Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Social" en En Busca de la Seguridad Perdida. Ed. Siglo XXI, México, 1990, 379 p.

(13) Calculos de la DEA, citados por Lieber, James. "Copin Shith Cocaine" en Atlantic Monthly 257 (No 1), enero 1986, 40-42 p.

(14) Pastor, Robert. Op. Cit., 305 p.

(15) Ibidem. 329 p.

(16) García, Miguel. Op. Cit., 278 p.

(17) González, Guadalupe. "El Problema del Narcotráfico en el Contexto de la Relación entre México y Estados Unidos." Op. Cit., 215p.

(18) Lindau, Juan. "Percepciones Mexicanas de la Política Exterior de Estados Unidos: el Caso Camarena." en Foro Internacional (Vol. XXVII, No. 4). Colegio de México, México, abril-junio 1987. 572 p.

- (19) Pastor, Robert. Op. Cit., 310 p.
- (20) Del Villar, Samuel. "La Narcotización de la Cultura en Estados Unidos" en México-Estados Unidos 1985. El Colegio de México, México, 1986, 78-79 p.
- (21) Del Villar, Samuel I. "Controlling the U.S.- Mexican Drug Market" en The Drug Connection in U.S.- Mexican Relations. Op. Cit., 97 p.
- (22) Ibidem. 103 p.
- (23) Los datos fueron obtenidos de los Informes de Labores emitidos por la PGR. (T.I) 1982-1983, 470 p; (T. III) 1985-1986, 544 p. S/F. Talleres Gráficos de la Nación; y de Arevalo Gardoqui, Juan. El Ejército Mexicano en la Campaña contra el Narcotráfico. México. PGR, 1987, 13 p.
- (24) PGR. Informe de Labores, 1983-1984. Talleres Graficos de la Nación, México, 1983, 107 p.
- (25) PGR. "Planteamiento de Legisladores Mexicanos en la XXV Reunion Interparlamentaria, Mexico-Estados Unidos," en Campaña de México contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia 1985. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, 114 p.
- (26) Pastor, Robert. Op. Cit., 312 p.
- (27) PGR. "Planteamiento de Legisladores Mexicanos..." Op. Cit., 114 p.
- (28) Del Villar, Samuel I. "Controlling the U.S.- Mexican Drug Market" en The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations. Op. Cit., 114 p.

4. EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (CSG) Y LA RESPUESTA ANTE LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO.

4.1. El Programa Nacional para el Control de Drogas en México 1989-1994.

La constancia consumista del mercado estadounidense, la "colombianización" de México, la política cíclica que aplicó el país a "petición" de su vecino, la insuficiente presencia de la campaña nacional antidrogas, el gran descrédito internacional y los conflictos bilaterales con los Estados Unidos, hicieron del narcotráfico un tema de sobresaliente atención para la administración salinista, que --aunado a la participación mexicana y sus compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988-- se tradujo en la necesidad de modificar y ampliar todos los rubros en materia de antinarcóticos, ya no en busca de solucionar el problema de las drogas sino para recuperar la estabilidad del país.

Ante este hecho, Salinas de Gortari legitimó la lucha contra los enervantes en la salvaguarda de la salud pública, protección del aparato gubernamental y el mejoramiento de las relaciones exteriores. Así, el Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 --presentado en la residencia oficial de los Pinos hasta el 29 de enero de 1992-- dispuso como objetivo general:

"Abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotropicos y estupefacientes actuando con un enfoque integral, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotropicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas, jurídico

penales y de participación comunitaria e internacionales."(1)
Objetivo que se pretendió llevar a cabo bajo cuatro vertientes:

1. Delagar a la Procuraduría General de la República (PGR) la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades federales --donde participaron las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, PGR y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal--, a fin de enfrentar al narcotráfico de manera integral. Al Poder Ejecutivo Federal (PEF) --previo los respectivos convenios de cooperación-- le correspondió auxiliar a los estados federados y municipios con las políticas, programas y financiamiento correspondientes:

2. Ajustar las bases jurídicas, reglamentos y formas orgánicas de actuación, necesarias para definir los respectivos programas de acción; sobre todo, en los niveles estatal y municipal, pues en ellos fue detectada la mayoría de los perjuicios que lleva consigo el problema de los narcóticos;

3. Difundir en la familia y en la escuela una educación para la salud y prevención de la farmacodependencia a través de cursos, campañas y conferencias; y.

4. Promover --con respeto a la soberanía y al derecho-- el reconocimiento y corresponsabilidad de la problemática entre la comunidad internacional para evitar que el consumo, tráfico y producción de drogas amplie sus dominios.

Todo ello implicó una serie de proyectos y líneas de acción, de las cuales, en cuanto al control del cultivo, producción y tráfico de enervantes se destacó:

a) Mantener la coordinación entre el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada de México y la PGR, bajo programas operativos específicos que elevaran la efectividad de localización y destrucción de sembradíos y laboratorios de estupefacientes;

b) Incentivar la capacitación especializada del personal antidrogas y adquirir tecnología de vanguardia para combatir el problema y preservar el equilibrio ecológico; y,

c) Interceptar el tráfico de drogas a través de programas marítimos, aéreos y terrestres.

4.1.1. Ejecución del Programa.

El 23 de diciembre de 1988, Salinas emprendió los cambios para la lucha contra las drogas y creó, dentro de la PGR, la Subprocuraduría General de Investigaciones y Lucha contra el Narcotráfico, que sustituyó a la Dirección de Control de Estupefacientes. Empero, la destacada participación y responsabilidades delegadas a la Procuraduría en el Programa Nacional para el Combate a las Drogas 1989-1994, le obligaron a suprimir --el 15 de octubre de 1990-- a aquélla y establecer la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud.

La Coordinación se hizo responsable de la política nacional para el ataque al problema de los narcóticos, fortaleciendo y racionalizando los esfuerzos gubernamentales en esta materia: instauró el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas en México (SEUD), que abarcó y auxilió a todas las dependencias que

participaron (supra 4.1.) en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto para la atención del fenómeno.

Con ello, se estableció el Sistema Nacional de Estadística el cual reportaba periódicamente avances y resultados de los programas antidrogas; y en especial, sirvió de base para estructurar el Sistema Integral de Intercepción (SIIN). Este, además de apoyar la detención nacional aérea, marítima y terrestre de droga, entabló comunicación con el Sistema Hemisférico de Información (SHI) --diseñado por Estados Unidos para ser utilizado como una fuente de información y comunicación entre los países del Caribe, Norte, Centro y Sudamérica-- para intercambiar bases de datos, programas tácticos y operativos con la Unión Americana, y establecer una estrecha cooperación con Canadá, Belice, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela en la lucha contra el narcotráfico.

La necesidad de ampliar las funciones de aquella Coordinación orilló a la Procuraduría General de la República a instalar el 26 de junio de 1992 el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) como una instancia intersecretarial desconcentrada de esta institución, cuyas actividades versarían en: "Primera. Coordinar la operación conjunta a través de la recepción y envíos instantáneos de información entre las dependencias participantes en las acciones para asegurar la comunicación... [a efecto de] lograr mejores resultados; Segundo. Incorporación permanente de datos procedentes de todos los sectores en que tienen atribución las dependencias participantes para que, a través de su correcta interpretación, se pueda conocer la evaluación del fenómeno de las drogas; Tercero. El

seguimiento constante de las acciones que realicen las dependencias gubernamentales, federales, estatales y municipales, para evaluar el impacto de la estrategia seguida en el control del problema y proponer su modificación en caso necesario."(2)

Una vez establecido el CENDRO, los sistemas de comunicación continuaron ampliando su capacidad. Este órgano desconcentrado se enlazó con los sistemas de información de Previsión y Readaptación Social, Seguridad Nacional y Servicios Migratorios, pertenecientes a la Secretaría de Gobernación. Además, "...se aceleró el proceso de modernización de las [técnicas] de intercepción, detección y seguridad, a través del equipamiento necesario para desarrollar la intercepción aérea, el diseño de un sistema integral de comunicación a nivel nacional vía satélite, interconectando los sistemas de telefonía digital, sistema 'Trunking' y redes de teleproceso; [incluyendo] un sistema de información automatizado...a nivel nacional, de los bancos de datos relativos al control de drogas."(3)

Las acumuladas actividades que realizaba la PGR para concretar las responsabilidades y funciones que le fueron delegadas en materia antinarcoóticos, exigieron un cuerpo administrativo con más cobertura. Fue por ello que el 17 de junio de 1993 se instauró el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), amén de llevar a cabo "...la planeación, supervisión, ejecución y evaluación de las acciones tendentes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional y para preservar la coordinación con las dependencias competentes, la salud integral de los habitantes del país dentro de las políticas y lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República."(4)

Así, el INCD es el que actualmente tiene a su cargo todos los sistemas de integración, información y comunicación que se desarrollaron en el sexenio anterior para la persecución de los delitos contra la salud, la erradicación de cultivos de enervantes, el desmantelamiento de laboratorios clandestinos productores de droga y, en general, la destrucción de todo lo relacionado con el narcotráfico a nivel nacional.

Además, la Procuraduría creó el Instituto de la Policía Judicial Federal --ahora Instituto de Capacitación-- para que reclutara, seleccionara, formara y evaluara de una manera más adecuada y eficiente a los agentes que con posterioridad serían los encargados de combatir el cultivo, producción y tráfico ilícito de estupefacientes. Se establecieron cuatro nuevas Delegaciones de Circuito --y sus respectivas subdelegaciones de la campaña contra el narcotráfico-- con sede en los Estados de Aguascalientes, Colima, Hidalgo y Tlaxcala; se crearon agregadurías en Los Angeles California, San Antonio Texas y Guatemala, con el propósito de promover --dentro de su competencia-- entre otras cosas, lo relativo al control de drogas, realizando trabajos de difusión, gestión y negociación diplomática para consolidar los canales de comunicación con las autoridades y núcleos sociales interesados en la problemática.

Se firmaron acuerdos de cooperación bilateral --relacionados en el intercambio topográfico del terreno y datos de apoyo para la detección de narcotraficantes-- "...con Guatemala el 13 de agosto de 1989, con Belice el 9 de febrero de 1990 y con Honduras el 13 de octubre de 1990; estos acuerdos continuaron durante 1991 mediante la

instalación de comisiones mixtas que han avanzado en el establecimiento de acciones conjuntas para abatir el tráfico y consumo de drogas."(5)

En relación a las aportaciones financieras del exterior, México ha estado recibiendo participaciones económicas --al menos desde la firma de la Convención de Viena para el Control de Drogas de 1988-- por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el fomento rural, el fortalecimiento de las estructuras económicas y la sanidad comunitaria. Dichos recursos se adicionaron a los ya existentes en los gobiernos federal, estatal y municipal destinados a este rubro. Por otro lado, "En junio de 1992, México anunció que daba por finalizada, a partir del presupuesto de 1993, la ayuda que el gobierno estadounidense le brindaba para el mantenimiento del equipo de erradicación e intercepción."(6) Aunque, en realidad continuo recibiendo las aportaciones que el vecino ofreció a lo largo del sexenio.

4.1.2. Avances Obtenidos.

La impresionante erogación de recursos que efectuó el Estado Mexicano para la adquisición de la tecnología más avanzada en comunicación, información y equipo que contrarrestara los descomunales avances del narcotráfico fueron superiores a cualquier otro realizado con anterioridad. Por ende, los resultados fueron muy elocuentes.

El cuadro número nueve muestra que la PGR por sí sola alcanzo de enero de 1989 a abril de 1993 --recuérdese que durante este periodo en la campaña nacional antidrogas participaron conjuntamente diez secretarías y dos procuradurías (supra 3.1)-- un aseguramiento de

170.758 toneladas de cocaína, que se tradujo en un aumento de diez veces el volumen incautado en tan solo un sexenio y en un 89 por ciento del total de la lograda por todos los participantes del Programa Nacional para el Control de las Drogas en México (PNDM) 1989-1994.

CUADRO No.9. RESULTADOS DE LA INCAUTACION Y ERRADICACION DE LOS PRINCIPALES ESTUPEFACIENTES QUE SE TRAFICAN Y PRODUCEN EN MEXICO REALIZADA UNICAMENTE POR LA PGR EN EL PERIODO 1989-1993."

	1989	1990	1991	1992	1993*
COCAINA ASEGURADA	33,789K 85.49%**	46,543K 93.31%	46,722K 92.94%	30,377K 78.22%	13,327K 96.50%
MARIGUANA ASEGURADA	448,165K 59.55%	409,940K 73.93%	135,135K 57.60%	237,323K 58.86%	102,513K 89.30%
HEROINA ASEGURADA	151K 86.73%	176K 83.10%	143K 97.20%	96K 99.17%	---- ----
GOMA DE OPIO ASEGURADA	315K 56.25%	185K 89.41%	75K 79.20%	149K 89.11%	36K 84.08%
MARIGUANA ERRADICADA	3,397H 33.25%	3,390H 38.61%	3,902H 30.72%	4,586H 27.18%	533H 17.74%
AMAPOLA ERRADICADA	1,883H 26.87%	2,685H 31.00%	2,992H 30.95%	3,754H 32.41%	2,540H 33.47%

(*)= Sólo el periodo de enero-abril.

(**)= Porcentaje de la participación en el Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994.

(K)= Kilogramos. (H)= Hectáreas.

FUENTE: PGR. Boletín. Órgano Informativo Mensual de la Procuraduría General de la República. No. 4. Ed. Amanuense, S.A. de C.V. México. Mayo, 1993. Sección de Anexos.

En lo que respecta a la mariguana asegurada, los resultados de la Procuraduría no fueron muy alentadores, ya que los 9'347,468 kilogramos alcanzados con Miguel de la Madrid --ver cuadro No. 8-- son predominantes al lado de los 1'333,076 kilogramos confiscados en el periodo de Salinas. De hecho, y pese a todos los recursos utilizados, la destrucción de plantíos de mariguana que llevó a cabo la PGR en esta administración apenas rebasa por 1,387 hectáreas a la

pasada; incluso, la erradicación de amapola en el lapso de 1982 a 1987 fue mejor, pues se devastaron 15,881 hectáreas en comparación de las 13,854 del periodo 1989-1993.

Sin embargo, los logros de reconocimiento mundial de la nueva estrategia que aplicó la administración del presidente Carlos Salinas para la lucha contra las drogas, se pueden apreciar en las cifras obtenidas por todas las instituciones que participaron en el PNDM --ver cuadro No.10--.

CUADRO No.10. RESULTADOS DE LA INCAUTACION Y ERRADICACION DE LOS PRINCIPALES ESTUPEFACIENTES QUE SE TRAFICAN Y PRODUCEN EN MEXICO REALIZADA EN EL "PROGRAMA NACIONAL CONTRA LAS DROGAS 1989-1993."*

	1989	1990	1991	1992	1993**
COCAINA					
ASEGURADA	39,533K	49,880K	50,269K	38,832K	21,008K
MARIGUANA					
ASEGURADA***	758,692K	597,591K	257,918K	409,685K	241,800K
AMAPOLA					
ASEGURADA****	1,361K	782K	680K	1,387K	943K
DESTRUCCION DE	10,186H	8,778H	12,702H	16,802H	5,698H
MARIGUANA	108,447P	112,181P	160,002P	224,914P	67,355P
DESTRUCCION DE	7,007H	8,660H	9,342H	11,222H	9,068H
AMAPOLA.	86,175P	104,926P	123,196P	150,951P	107,779P

(*)= Se debe tomar en cuenta la participación de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, PGR y PGJDF

(**)= Únicamente el periodo de enero-junio.

(***)= Incluidos: semilla, planta seca y empaquetada.

(****)= Incluidos: goma de opio, heroína, morfina y semilla.

(K)= Kilogramos. (P)= Plantíos. (H)= Hectáreas.

FUENTE. Poder Ejecutivo Federal. El Esfuerzo de México en el Control de Drogas. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993. 22 p.

El total de la cocaína incautada aumentó de 170,758 --cantidad perteneciente solo a la PGR-- a casi 200 toneladas, cuya relevancia se hace evidente "...si se considera que en 1990 se aseguraron 186 toneladas de cocaína en todo el continente."(7) En lo referente al tráfico de marihuana, de 1989 a 1993 se aseguraron 2'265,686 kilogramos, los cuales si bien siguen siendo inferiores a los

alcanzados en el sexenio de Miguel de la Madrid, se compensan con la erradicada, puesto que "...el esfuerzo desplegado en la destrucción de plantíos de estupefacientes [54,166 hectáreas de "cannabis" y además las sorprendentes 45,299 hectáreas de amapola] ha recogido muestras de reconocimiento internacional al lograr abatir en términos reales la superficie cultivada anualmente en México, lo que no se ha logrado en ningún otro país del continente".(8)

De acuerdo con los informes del PNDM, se calcula que cada hectárea de marihuana produce 800 kilogramos. Si durante 1991 los precios de mayoreo en la línea fronteriza con E.U.A. estuvieron en un promedio de 800,000 dólares por tonelada, entonces las 54,166 hectáreas de marihuana destruidas de haberse cosechado hubieran representado 67,707.5 toneladas con un valor superior a los 54 mil millones de dólares.

En este periodo también se dieron otros golpes al narcotráfico "... el Sistema Hemisférico de Información...detectó durante 1992 152 aeronaves [101 en México y 51 en Centroamérica] que, de acuerdo con su patrón de vuelo fuera de los estándares de control internacionales, presumiblemente transportaban droga. Estas cifras superan en 250% a las detectadas en 1991 [46 en México y 15 en Centroamérica]...y, por medio de información vía satélite y fotografía aérea...se tiene conocimiento de la existencia de más de 3,089 pistas clandestinas... [de las cuales] durante 1992 se destruyó un total de 63 pistas en 14 estados de la República..."(9)

El éxito alcanzado por el PNDM ha sido elogiado por los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En una

convención multilateral, Salinas mencionó "...que probablemente [México] tiene la fuerza aérea más grande de América Latina debido a los aviones que se han quitado a los narcotraficantes...y que tan solo en el periodo 1990-1992 el total de drogas capturadas fue valuado en más del doble de la deuda externa de México."(10) Con todo, "...los resultados alcanzados por México...en el periodo que se informa [Diciembre de 1989-Junio de 1993] sólo es superado por los Estados Unidos de América, que es el principal destinatario de las rutas continentales de enervantes."(11)

4.2. La situación real del narcotráfico y el fracaso del Programa Nacional para el Control de las Drogas en México (PNCDM) 1989-1994.

4.2.1. Conciliación entre Estados Unidos y México en materia de narcotráfico.

Pese a los logros récord a nivel mundial y el reconocimiento de la comunidad y organismos internacionales que se obtuvieron con el Programa Nacional para el Control de las Drogas en México (PNCDM), la situación del país con relación al problema de los narcóticos era otra. Para Washington, desde los primeros días del gobierno salinista se dieron muestras del escaso interés para combatir las drogas, pues el Procurador General, Enrique Álvarez del Castillo, que se mantuvo hasta mayo de 1991 "...era el exgobernador de Jalisco que en 1985 cobijó a los torturadores y asesinos del agente de la DEA Enrique Camarena...[por estos motivos] de 1989 a 1990 Washington insinuó la complicidad del salinismo con el narcotráfico. Se filtraron listas de funcionarios activos y en retiro presuntamente corruptos, se divulgaron acusaciones con motivo de la miniserie televisiva 'Guerra

de las Drogas', sobre el caso Camarena, y en el senado se lanzaron imputaciones contra medio gabinete salinista."(12)

Sin embargo, estas ásperas relaciones con los Estados Unidos, dieron un cambio sorpresivo cuando --a partir de 1989-- se empezó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con el gobierno de George Bush, el cual sirvió de base para fomentar la gran entrada de capitales que sostendría la política neoliberal de estabilización económica implantada en el país. La nación vecina, al percatarse de los convenientes que contraería con la firma del Tratado --mejora de su Balanza Comercial, expansión de las Empresas Transnacionales que elevarían sus niveles de productividad y competitividad, además de recuperar su liderazgo económico a nivel mundial--, decidió propiciar el ambiente favorable para que se llevara a cabo.

El combate a las drogas pasó a un segundo plano "...la Casa Blanca ordenó a todas sus Agencias y a sus correligionarios en el Congreso 'guardar en el baúl de los olvidos' los temas de narcotráfico y corrupción...[y pasando por alto el caso Alvarez Machain, los problemas de extradición y la presunción de dos narcofuncionarios --Manuel Bartlett Díaz y Alvarez del Castillo-- en el gabinete mexicano] se acordó cambiar el enfoque, enfatizar lo positivo, estrechar los lazos comerciales y dejar de lado temas como el crimen organizado y la corrupción."(13)

Por su parte, Salinas de Gortari, toleró que la DEA aplicara sus operativos al interior del país, que en años anteriores hubieran significado puntos de fricción entre ambas naciones, sobre todo "...los relacionados con 'las persecuciones en caliente' de aeronaves

sospechosas de traficar con droga."(14) Fue así, como en el gobierno de Bush --y parte del de Bill Clinton-- "...se creó una situación imposible de hablar de lo que realmente estaba sucediendo en México, porque los intereses políticos en torno al TLC dominaron y subordinaron al resto de la agenda."(15) Si el Congreso y en especial la opinión pública estadounidense se hubieran enterado de la verdadera situación que guardaba el vecino del sur respecto a las drogas y la corrupción, la firma del Tratado nunca se hubiera logrado.

4.2.2. Incremento del tráfico, cultivo y producción de drogas.

El trato especial que México recibió por parte de la Unión Americana permitió que el narcotráfico penetrara durante el salinismo como nunca antes lo había hecho. Así, y con los graduales aumentos en la incautación y destrucción de droga de un sexenio respecto a otro --ver Cuadros No. 1,6,8 y 10-- se infiere que la problemática de los enervantes aumenta constantemente. Ello refleja también que la captura de algunos dirigentes de los principales cárteles, por ejemplo Héctor Luis Palma Salazar y Joaquín Guzmán Loera del cártel de Sinaloa, no afecta la organización de estas asociaciones delictivas, ya que en cuanto se captura a un narcotraficante importante, enseguida surgen otros que son capaces de generar hasta terrorismo en las organizaciones de sus contrapartes --como el conflicto entre Luis Palma Salazar y la familia Félix Gallardo por la ruta del pacífico-- con el fin de liderar y controlar el territorio, conexiones de tráfico, rutas y clientela.

Esto se sustenta en uno de los análisis del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), donde se afirma que

"...independientemente de los siete cárteles más importantes (familia Arellano Félix, Armando Carrillo Flores, Juan García Abrego, Mario Ismael Zambada García, Joaquín 'El Chapo' Guzmán (capturado), Beltrán Díaz Vega (asesinado) y Hector Luis 'El Güero' Palma (capturado)), existen otras noventa organizaciones de alcance local y regional que se encuentran en un proceso de recomposición orientado a la conformación de una organización gerencial del delito y cuya estructura en la compra, distribución y venta de drogas alcanza niveles internacionales."(16)

En general, existe la suficiente información para deducir que los crecientes resultados de la lucha contra el narcotráfico en México son producto del innegable aumento del tráfico, cultivo y producción de drogas en el territorio nacional, y a su vez, de una mayor actividad y coordinación de las organizaciones delictivas mexicanas con otros países productores.

4.2.2.1. Tráfico.

En la actualidad y en el sexenio pasado, la ruta de mayor demanda para el tráfico de drogas provenientes de Centro y Sudamérica con dirección a los Estados Unidos, es la frontera sur de la República Mexicana. Esta se destaca por la existencia de amplias regiones donde las condiciones de seguridad y vigilancia son precarias o nulas. En algunas ocasiones se le atribuye a que los territorios son selváticos y en otras, porque tienen problemas políticos y sociales como lo es el Estado de Chiapas, en el cual "...cabe recordar que debido al conflicto armado las campañas de erradicación [y supervisión] en la entidad se suspendieron, sobre

todo para no 'violentar' el cese al fuego pactado por el gobierno y el [Ejército Zapatista de Liberación Nacional] EZLN."(17)

Hechos que sumados a la falta de equipo, adiestramiento adecuado (supra 3.1.3.) y a la ampliación "...de la producción de la hoja de coca que se extendió a zonas colindantes con los Andes y la región amazónica, estimándose en un 40% el aumento de la superficie cultivada...dieron como resultado un incremento en el tráfico aéreo ilegal de alrededor de 55%...con respecto a 1991."(18)

La entrada de cocaína --y en menor grado de marihuana y heroína-- se da también por vía terrestre a través de la amplia red carretera con que se cuenta, realizándose con todo tipo de transportes, desde vehículos de carga hasta automóviles acondicionados para trasladar la droga. Las incursiones marítimas ultimamente han aumentado, por medio del "sembrado de paquetes" sobre los litorales para que posteriormente sean recogidos por lanchas rápidas de tipo deportivo o turístico e introducidos al territorio mexicano; incluso, la droga es transportada por buques comerciales que a veces llegan hasta la zona norte del país, para ser colocada --al igual que toda la ingresada por la frontera sur-- en el vasto mercado de consumo estadounidense.

El sembrado de paquetes también es frecuente por vía aérea, ya sea en la frontera sur o norte del país. Empero, con los modernos y potentes radares para la detección de pequeñas naves con que cuenta el Sistema Hemisférico de Información y el presumible aumento de la demanda de cocaína en los Estados Unidos de América (U.S.A.) (supra 3.1.1.), llevó a los narcotraficantes a transportar el estupefaciente en naves aéreas con mayor capacidad --más o menos diez toneladas por

viaje-- y autonomía de vuelo, como lo son los Caravelle de construcción francesa o los learjet, incluso el Boeing 727.

Cuando la cocaína es trasladada, por lo general, de Colombia a México y posteriormente a la Unión Americana, dicha operación --según sospechas norteamericanas-- es ejecutada gracias a la asociación de traficantes de droga, oficiales y dueños de aerolíneas nacionales.

Esta teoría se basa en la detección y estudio "...de un viejo Boeing 727 que había estado realizando vuelos [de San Andrés, Colombia a México] y que pudo haber aterrizado en las pistas usadas por la aerolínea mexicana Taesa, cerca del centro de Lagos de Moreno, en el Estado de Jalisco. Donde era esperado por cómplices para ser descargado...la frecuente existencia de estos incidentes llevan a suponer a los agentes americanos que la droga se ha estado transportando en este tipo de aviones a través de las pistas utilizadas por Taesa, aerolínea mexicana fundada en 1988 por Carlos Hank Rohn, el hijo mayor y 'manager' de los negocios de uno de los políticos más poderosos en México, Carlos Hank González."(19)

4.2.2.2. Cultivo.

Sin lugar a dudas el aumento del cultivo de marihuana y amapola se ha generado --en la mayoría de los casos-- por la insuficiencia gubernamental para brindar la atención que el campo y los marginados campesinos se merecen (supra 1.4.3.3.). Su abandono se traduce en la vulnerabilidad ante el narcotráfico, dando como resultado que "...al menos en un 25% de los 2391 municipios del país se ha detectado la producción de droga...De los 586 municipios que se dedican a la producción de marihuana y amapola, 80 de ellos son identificados como de 'concentración', debido a que el 84% de la superficie erradicada

se registro en ellos...Durante 1992 y 1993 se erradicaron alrededor de 57 mil 687 hectáreas de enervantes, 98 por ciento de las cuales se ubicaron en 11 entidades: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz."(20)

Esta situación es creíble si se considera que, apenas en "...junio de 1992 se celebró el Primer Encuentro Nacional para el Control de las Drogas, orientado a impulsar el desarrollo de los programas estatales (que deberían haber formado parte integrante del PNCDM 1989-1994). Para esa fecha se logró la integración de la totalidad de Consejos Estatales contra las Adicciones y la elaboración de 32 programas locales en los que se detalla con precisión el diagnóstico estatal, se define la política estatal al respecto y se presenta la estrategia regional que conducirá la atención del problema."(21)

Adicionalmente, los métodos y sistemas de la siembra y cultivo de droga se perfeccionaron, a grado tal que la tecnología utilizada permite reducir los ciclos de producción del narcótico y aprovechar las tierras menos propicias para el uso agrícola. Tal y como sucede en los estados de la frontera sur, donde --a pesar de ser una zona de tráfico-- "...la producción de cultivos ilícitos ha comenzado a practicarse con grandes consecuencias para el medio ambiente y los habitantes de esta región...pues, el uso del suelo (para estas actividades) provoca la devastación de áreas boscosas y de selvas tropicales."(22)

Los cultivos "móviles", plantíos de marihuana cultivada en bolsas de plástico; los "paralelos", siembra simultánea de marihuana con maíz; y los de "expansion", plantíos con extensiones no mayores

de media hectárea para que en caso de ser rociadas con herbicida por las autoridades, el impacto económico para el productor no sea significativo, son otros de los modelos que los narcotraficantes utilizan para continuar con sus actividades.

4.2.2.3. Producción.

Un dato poco difundido es que México importa cantidades cada vez más fuertes de permanganato y potasio, ingredientes necesarios para transformar la pasta de coca en base, lo que significa una alta disponibilidad y menor dependencia de Colombia --principal transformador de pasta de coca a base y elaboración final de la cocaína en el mundo-- para instalar laboratorios clandestinos que fabriquen o concluyan la preparación de cocaína u otro tipo de drogas sintéticas. Para ejemplificar este fenómeno se puede exponer el caso de Guerrero, ya que "...en los dos últimos años solo en Chilpancingo...la PGR y el ejército detectaron y desmantelaron tres centros de transformación de precursores ilícitos."(23)

Otra de las sustancias químicas con potencialidad para elaborar narcóticos sintéticos que México comenzó a captar, es la efedrina utilizada entre otros, para la fabricación ilegal de "...metanfetamina, denominada en su forma cristalizada 'ice', psicotrópico del que se hace uso indebido especialmente en Estados Unidos y el sudeste de Asia."(24) Al respecto, la Procuraduría General y la Drug Enforcement Administration (DEA) "...reportaron que en 1994 se importaron no menos de 100 toneladas de efedrina para aumentar el valor de la cocaína."(25)

Con todo, las agencias oficiales de E.U.A. "...describieron a México como el principal país que abastece la heroína [20 por ciento]

y marihuana [de 60 a 80 por ciento] que desde el extranjero ingresa a la Unión Americana. También se ubica a México como la 'ruta principal' para la cocaína en tránsito rumbo a su venta y consumo [más del 50 por ciento] en territorio estadounidense...México se ha convertido en 'punto crítico' de los esfuerzos del gobierno estadounidense para el control de las drogas..."(26)

No obstante, la situación actual de la República Mexicana y desde una perspectiva más objetiva, el incremento incontrolable del narcotráfico no es del todo atribuible a aquélla, tomando en cuenta que la nación del norte continúa con la aplicación de la misma política cíclica (supra 3.2.3.) --pese a los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes-- que desde inicios de los setenta ha venido desplegando en detrimento de los países productores de droga y en especial, de México.

4.3. Política cíclica.

Estados Unidos encubrió la situación del país respecto al narcotráfico y mantuvo la esencia de su política cíclica, basada en la persistencia de fijar como fuente principal de ataque a la oferta de droga y no a la demanda. Esta aseveración se puede observar en el cuadro No.11, cuya información fue deducida por Samuel González Ruiz, funcionario de la Procuraduría General de la República (PGR) e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, con base en la incautación de cocaína en México y la información divulgada por la DEA.

Se puede dilucidar que el aumento de la cantidad probable de cocaína introducida a E.U.A. via México, sin tomar en cuenta que sólo

el 50% del total de este enervante que es consumido por la Unión Americana transita por el país (supra 4.2.2.3.), fue alarmante: por ejemplo, las 12.815-25.630 toneladas de esta droga que se registraron en 1985, difieren 17.9 veces de las 230-460 toneladas de cocaína que presumiblemente recibió la nación vecina en 1993.

CUADRO No. 11. CANTIDAD APROXIMADA DEL TOTAL DE COCAÍNA QUE TRANSITA DE PASO POR MÉXICO.

Año	Aseguramientos de cocaína en México en Kilogramos.	Cantidad probable de cocaína que transitó por México en Kilogramos.
1993	46 159	230 000 - 460 000
1992	38 832	190 000 - 380 000
1991	50 000	250 000 - 500 000
1990	49 879	250 000 - 490 000
1989	39 593	200 000 - 390 000
1988	11 457	57 285 - 111 457
1987	9 296	46 480 - 92 960
1986	5 322	26 610 - 53 220
1985	2 563	12 815 - 25 630
1984	456	2 290 - 4 580
1983	325	1 625 - 3 250
1982-3	648	3 240 - 6 480
1981	46	230 - 460
1980	57	285 - 570
1978-9	88	440 - 880
1976	236	1 180 - 2 360
1975	282	1 400 - 2 820
1974	120	600 - 1 200
1973	178	890 - 1 780
1972	115	575 - 1 115
1971	132	660 - 1 320
1970	4	20 - 40

FUENTE: Samuel González Ruiz. Seguridad Pública en México. México. UNAM. 1994. 75 p.

Con este supuesto, se puede manejar la hipótesis de que sería inconcebible el hecho de que la oferta de droga haya tenido un aumento tan descollante sin haber existido una previa demanda de dicho producto, lo cual pone en tela de juicio al informe oficial que el presidente Bush emitió en la Convención multilateral de San Antonio de 1992, al afirmar que "La demanda de los Estados Unidos de

cocaina, a pesar de que los resultados han sido lentos, ha venido disminuyendo, en especial entre la juventud...Pese a que de 1990 a 1991 hubo un aumento, éste ha caído en forma considerable."(27)

La reincidencia del país del norte en continuar con la multicitada política cíclica también se puede observar en uno de los acuerdos concertados en la Convención de Cartagena de 1990. --donde no participó México-- al concedérsele un papel "...esencial a la asistencia económica y militar estadounidense...para apoyar los esfuerzos de los países andinos en el combate al narcotráfico"(28); relegando acciones concretas para reprimir el consumo interno que aquél posee.

El conjunto de acciones que E.U.A. viene improvisando desde los setenta (supra 3.2.), provoca la ampliación de las repercusiones que trae consigo. Este país, además de ser el primer consumidor de droga en el orbe, se ha convertido "...no obstante la legislación, mecanismos de detección y control establecidos por el gobierno...en uno de los mayores centros de lavado de dinero en el Mundo."(29)

Su poderío económico permite "...esconder transferencias por diez millones de dólares...(sobre todo en New York) donde se realizan transacciones financieras por diez mil millones de dólares diarios...(al respecto) De acuerdo con investigaciones realizadas por el FBI, las casas de inversión y corredurías de Wall Street...lavan sustanciales sumas de dinero, pero hasta ahora las autoridades no han podido procesar a ningún 'pez gordo'."(30)

Es posible que altos funcionarios de la jerga política en la Unión Americana estén involucrados con alguna asociación de narcotraficantes. El caso "Irangate...una conspiración concebida en

la Casa Blanca para armar a la contra nicaraguense aun cuando el medio para hacerlo fuera el uso de la infraestructura del narcotráfico"(31). es uno de los más visibles actos de asociación entre la CIA, el gobierno norteamericano y el narcotráfico, donde se dice que Caro Quintero permitio que se entrenaran contras nicaraguenses en uno de sus ranchos de Veracruz.

Incluso, su cultivo de "cannabis", ya de por sí significativo, 19 y 18 por ciento en 1985 y 1986 respectivamente (ver Cuadro No. 7), "Se calcula que, pese a la campaña agresiva lanzada por el Departamento Estadounidense Antidrogas (DEA por sus siglas en inglés) en 1982 para erradicar el cultivo de marihuana en Estados Unidos, la cuota de la producción nacional en el mercado ha pasado de un 12% en 1984 a un 25% en 1989, y ahora puede estar en un 50%."(32) Empero, los trastornos internos causados al país del norte por la parcialidad e inoperatividad de la lucha contra los estupefacientes --léase política ciclica--, no se comparan con los niveles alcanzados en Mexico.

Si bien se habia dicho con anterioridad, que los programas antidrogas, cuyo aumento de recursos ha sido constante sin importar el descuido de otros rubros prioritarios, implementados a petición de su vecino fueron superados en un corto plazo por los narcotraficantes al incrementar sus gastos económicos para corromper a funcionarios y autoridades policíacas de las instituciones encargadas de combatirlos y adquirir tecnología de punta para burlar a aquéllos que no permitían ser sobornados (supra 3.3.3.). Ahora, la superioridad con que se ataco al narcotráfico por parte del gobierno ha recibido una respuesta de la misma intensidad, elevandose el potencial del poder

narcocorruptor durante el sexenio pasado a los niveles más altos de la Administración Pública Federal, concluyendo --pero con daños más severos-- en la persistencia de la desestabilidad del Estado Mexicano.

4.3.1. El poder corruptor del narcotráfico y la Campaña Nacional para el Combate a los Estupefacientes.

Para respaldar la credibilidad del poder corruptivo que ejerce el narcotráfico, deben tomarse en consideración las cantidades aproximadas de dinero que éste genera al año para que de ellas se derive la potencialidad del fenómeno. La misma naturaleza delictiva del tema no permite tener al alcance las estadísticas adecuadas para el análisis correspondiente; sin embargo, su estudio se puede obtener de los cálculos que resulten de los datos proporcionados por diversas fuentes cuya información sea fidedigna.

Tomando en cuenta que, según cifras citadas por Samuel Gonzalez Ruiz, en la frontera mexicana el kilogramo de cocaína pura cuesta entre 15,000 y 20,000 dólares; entonces, las 230-460 toneladas de esta mercancía (ver cuadro No.11) que en 1993 transitaron por México con rumbo a E.U.A. arrojaron una supuesta ganancia de entre 3,450 y 9,200 millones de dólares de los cuales, si se considera que Juan Garcia Abrego, principal responsable del 40 al 50% de la cocaína que entra a la Unión Americana, "...cobra una altísima cuota, hasta el 50% de comisión"(33), se presume que los narcotraficantes mexicanos reciben la mitad de las ganancias.

Es decir, que tan solo en el rubro del tráfico de cocaína, el usufructo que se queda en México asciende de entre 1,725 a 4,600 millones de dólares anuales. La verosimilitud de la suma puede ser corroborada al recordar que "La agencia antinarcóticos, DEA, estima

que el cartel del Golfo (donde el dirigente es Juan García Abrego) tiene un presupuesto mensual de 40 a 50 millones de dólares para comprar alianzas de políticos corruptos mexicanos."(34)

En lo que toca a la marihuana, durante 1992 se aseguraron 40 toneladas (ver cuadro No.10) de las cuales, aplicando la regla con que se sacaron los datos del cuadro No.11, se tiene una exportación de "cannabis" mexicana con un promedio de 2000 a 4000 toneladas anuales y un valor aproximado, con base en que el costo de una tonelada de marihuana en la línea fronteriza del país es de 800,000 dólares (supra 4.1.2.), de 1,600 a 3,200 millones de dólares. La certeza de este supuesto puede respaldarse en las casi 10,000 toneladas de marihuana que fueron incautadas, en solo un operativo durante 1985 en el rancho "El Bufalo", Chihuahua (supra 3.2.2.).

De esta forma, se puede creer que el narcotráfico mexicano percibe por concepto del tráfico de drogas, sin incluir la producción, venta directa y el demás capital generado con la enajenación de otros enervantes, como son la amapola y todos sus derivados, entre 3,325 y 7,800 millones de dólares anuales cuyo evidente poder corruptivo se puede apreciar a todas luces si se compara con "...el presupuesto anual asignado a la Procuraduría General de la República, que (en 1993 fue) de aproximadamente 200 millones de dólares."(35)

Esto explica las fuertes complicidades de funcionarios y autoridades policíacas de las instituciones que tienen a su cargo los programas antinarcóticos con los participantes del negocio ilícito del narcotráfico. Una de las ejemplificaciones de más actualidad, por parte de la corruptela gubernamental, es el caso de Guillermo

Gonzalez Calderoni, exdirector operativo y de intercepción de la PGR durante el sexenio salinista, ahora informante de la DEA.

A Calderoni, quien ingresó en 1983 como jefe de grupo de la Policía Judicial Federal y para 1989 ya tenía bajo su responsabilidad uno de los sustentos operativos más importantes para el combate a las drogas a nivel nacional, se le atribuye --según los medios de información-- una amplia lista de acontecimientos relacionados con el narcotráfico donde su participación fue vital para que el crimen organizado lograra salir impune de toda acusación e incluso, auxiliarlo para que sus actividades no tuvieran ningún contratiempo u obstáculo.

Dentro de sus actuaciones --de acuerdo con "El Novedades" del 18 de septiembre de 1994-- se consideran como las más destacadas cuando, junto con Coello Trejo exjefe policiaco, patrocinaron el crecimiento del tráfico de drogas que efectuaban las familias Zaragoza Fuentes y Fuentes Varela, al norte del país; y --con base en un artículo publicado por "El Financiero" del 18 de junio de 1995--, de los posibles nexos con Juan García Abrego, narcotraficante número uno en México y Estados Unidos. La participación de este ex-funcionario en las actividades delictivas se apoyan aún más en el conocimiento de "...los N\$11'700.000 en bienes, más N\$60'000.000 por el costo de 100 trailers que, afirmó el Doctor Jorge Carpizo, tenía el excomandante Gonzalez Calderoni, de una fortuna de más de 400 millones de dolares." (36)

Por el lado de los narcotraficantes, la reciente captura de Hector Luis Palma Salazar, principal dirigente del cartel de Sinaloa y los artículos periodísticos que de ello se derivaron, permite

observar que "...la proteccion hacia su persona por parte del subdelegado de la Judicial Federal y 32 de sus elementos, quienes quedaron arrestados...[pudo haber llegado a un enfrentamiento armado con la XV Zona Militar] que prácticamente tomo por asalto en la madrugada de ayer [sábado 24 de junio] las instalaciones de la delegacion de la Procuraduría General de la República..."(37)

De hecho, se dice que su captura "...fue por una casualidad, ya que el jet en el que se accidento fue detectado por soldados de la zona militar en Nayarit y fue (ésta) la que hizo la investigacion y la aprehension...[puesto que, a Luis Palma] De Sonora a Jalisco lo conocian presidentes municipales, funcionarios de diversos niveles y, desde luego, policias municipales, estatales y federales. Repartía dinero en forma prodiga y era esplendido en los gastos y propinas; viajaba escoltado por judiciales federales y por sus hombres de confianza. Alquilaba jets ejecutivos para trasladarse de un punto a otro de su radio de accion; jamás tuvo problemas en los aeropuertos o en sus constantes recorridos para vigilar sus negocios, siempre relacionados con el narcotrafico."(38)

Durante el sexenio pasado la narcocorrupción no sólo se desarrolló al interior de las instituciones gubernamentales, sino también en los niveles más altos de la politica mexicana. Los supuestos vinculos de la familia Salinas, permiten entrever el poder con que el narcotráfico se infiltró hasta los niveles mas sensibles de la estructura estatal, con el objeto de continuar sus operaciones en el país.

Las posibles relaciones de los Salinas y hasta amistad con narcotraficantes --en especial con Juan García Abrego-- las intenta

asociar una agencia investigadora estadounidense (FBI) "...con las inversiones de la familia Salinas en ranchos en el sur de Tamaulipas y Nuevo Leon, colindantes con propiedades de Garcia Abrego. 'Como el de La Pesca', Tamaulipas, donde hay un aeropuerto para el trafico de cocaína."(39) De manera individual, tambien a los parientes mas cercanos del ex-presidente se les acusa de probables tratos con miembros del crimen organizado:

a) Raúl Salinas, que "...actuó como el vínculo mexicano de un grupo de contrabandistas de droga, que transportaron toneladas de marihuana y cocaína a Colorado a fines de la década anterior y comienzos de la actual."(40)

b) Adriana Salinas, la cual "...rechaza [al ser expuesta ante los medios masivos de comunicación como la propietaria del avión en que viajaba Luis Palma Salazar cuando fue capturado] tener cualquier intervención en la Unión de Crédito del Valle de México (Uniceva), así como ser propietaria de la empresa Aéreo Reservaciones Ejecutivas que rentó el jet matricula XA-SNF al narcotraficante Hector 'El Güero' Palma."(41)

c) Mario Ruiz Massieu --hermano del hoy occiso José Francisco ex-esposo de Adriana Salinas--, recriminado por "...afirmarse que habria estado vinculado al trasiego de drogas en sus tiempos de subprocurador y que el dinero depositado en su cuenta en un banco de Texas [6.5 millones de dolares] provendría del narcotrafico."(42)

d) Don Raúl Salinas Lozano --padre del anterior mandatario--, "...quien desde que fungio como Secretario de Comercio estableció una estrecha amistad con Juan Nepomuceno Guerra, tío de Garcia Abrego y principal contrabandista de México."(43)

También, se maneja la posibilidad de que todo esto y "...los explosivos informes de narcocorrupción e intriga asesina que las nuevas autoridades están sacando a la luz en relación con funcionarios del gobierno anterior...obligaron al ex-presidente Carlos Salinas a huir de México hacia un exilio potencialmente prolongado en E.U."(44)

A la conclusión del gobierno salinista, el fuerte incremento del tránsito de drogas procedente de otras naciones, principalmente la cocaína colombiana, por el territorio; la ampliación de cultivos de enervantes en once entidades estatales de la República; la altísima adquisición de precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas o terminación de la cocaína --de pasta a base y refinamiento final--; y, por supuesto, la constancia del desbordante mercado consumista de narcóticos estadounidense, evidenciaron una vez más que la inferioridad de las acciones estatales ante el poderío del narcotráfico radica en la aplicación de la política cíclica, impuesta por los Estados Unidos contra los países generadores de enervantes, como lo es el caso de México, a favor de los intereses políticos internos existentes.

En conjunto, todos estos elementos representan una escabrosa perspectiva para la actual administración que, a pesar de no definir todavía su programa de acción 1995-2000, ya empezó a realizar algunas actividades y proyectos para atacar a los estupefacientes.

4.4. Acciones y Proyectos iniciados por la administración de Ernesto Zedillo para combatir al narcotráfico y el panorama general de la problemática.

A pesar de la difícil situación por la que atraviesa el país --subdesarrollo y desplome de la planta productiva, contracción del

mercado interno, quiebra de miles de empresas, extranjerización de sectores estratégicos nacionales y alta dependencia de los recursos externos--. el gobierno del presidente Zedillo ha empezado a desarrollar e impulsar nuevos proyectos para atacar al problema de las drogas durante este sexenio.

En espera del Programa Nacional para el Control de los Estupefacientes 1995-2000, el Procurador General de la República llevó a cabo un convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Dirección General de Aeronautica Civil, a fin de coordinar y elevar las acciones para el control de los enervantes; y actualmente prepara una iniciativa de ley para que se penalice el lavado de dinero proveniente del narcotráfico de una manera mas rigurosa.

Ademas, se ha iniciado una reestructuración del programa aéreo antidrogas a efecto de introducir, casi en su totalidad, la participación de la Fuerza Aérea Mexicana: "...se está explorando la manera de extender su sistema de radares en el sur [del país] para detectar mejor la presencia de aeronaves sospechosas de transportar drogas que entren al espacio aéreo mexicano"(45); se espera una asistencia de la Unión Americana para aumentar la flota aérea, en especial de helicópteros con capacidad para movilizar a elementos de la Policía Judicial.

Por su parte, el Presidente de la República "...ordenó al Ejército Mexicano incorporarse de lleno a la lucha contra las drogas [puesto que sus labores estaban restringidas a terminar con los cultivos de marihuana y amapola]...y giró instrucciones para que

utilice sus jets F-5 y T-33 para tratar de interceptar aviones de narcotraficantes cargados con estupefacientes."(46)

4.4.1. La más reciente situación del problema.

No obstante lo anterior, el programa nacional para abatir el cultivo, producción y tráfico de narcóticos presenta severos estancamientos, cuyos negativos resultados podrían envolver al país en una definitiva inseguridad social, deslegitimación estatal, pérdida del control político de diversas entidades federativas y serios conflictos con el exterior.

La histórica caída monetaria y financiera mexicana que provocó una sobresaliente crisis económica y, como consecuencia, una insolvencia gubernamental para continuar brindando los servicios que la sociedad requiere, se tradujo en la escasez "...de recursos para combatir al narcotráfico (y por lo tanto la PGR) subastará en la segunda quincena de julio 62 lotes de joyas (y que le seguirán otras de vehículos y bienes inmuebles) que pertenecieron a Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero, Joaquín Guzmán Loera y Francisco Arellano Félix. Con los cuales se espera obtener 2.5 millones de nuevos pesos para mejorar equipo y sueldos del personal de la dependencia, ya que el presupuesto autorizado a la dependencia para 1995 apenas es de un millón de nuevos pesos."(47)

Por desgracia, la futura venta de hoteles, ranchos, casas y demás bienes que se decomisaron a narcotraficantes, no presentan una perspectiva muy alentadora para incrementar los recursos que se lleguen a colocar en las políticas antidrogas, pues "...los propios agentes de la Policía Judicial Federal se encargaron de vaciar las ostentosas residencias. Sacaron muebles, joyas, cuadros, objetos de

arte; vamos hasta los muebles de baño se llevaron. De lo que era gran lujo, sólo los cascarrones quedan y así lo comprobarán, ya que en el pasado no se preocupaban por hacer inventarios de lo decomisado."(48)

Como era de esperarse, la amarga realidad de estos hechos ya está empezando a arrojar sus efectos. La existencia de un proyecto para reestructurar a la Procuraduría General de la República de "manera integral" lo dice todo, al pretender "...la reducción y compactación de áreas de la dependencia, se trata de reducir a la mitad el número de funcionarios responsables que acuerden con el titular."(49) Donde desapareceran las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos a fin de que sus funciones queden integradas en las Subprocuradurías Operativas y en la Dirección General del Crimen Organizado que se quieren instaurar.

La fragilidad del sistema económico mexicano --que además de las consecuencias negativas antes mencionadas facilita a E.U.A. las cosas para presionar al país y exigir que se refuercen los programas antidrogas sobre todo a partir de la gestión del paquete financiero-- no es el único problema que tiene la actual administración para poder incentivar la lucha contra las drogas, sino también la arraigada corrupción que yace tanto en la estructura estatal que tiene bajo su responsabilidad el control de los enervantes como en los altos niveles políticos. Al respecto, Ernesto Zedillo, "Reconoció que nuestro sistema de justicia y seguridad pública se ha quedado pequeño, ineficiente y obsoleto frente a la capacidad corruptora y la disponibilidad de recursos del narcotráfico."(50)

Durante este sexenio, las acciones contra la corrupción en México se han limitado, por un lado, a recurrir al Ejército como

resultado de la "frustración por la corrupción creciente entre las filas de la Policía Judicial"; (51) y por otro, a estructurar un amplio proyecto para depurar a la Policía Judicial Federal, empezando por la elaboración de un formato único de identificación para todos los policías judiciales, pues el propio Procurador General --según el Sol de México del 7 de julio de 1995-- aceptó que no existía un archivo que identificara a los elementos de dicho organismo.

Sin embargo, la capacidad corruptora del narcotráfico ha dado muestras de que requiere más atención por parte de la presente administración. La información que se infiltró dentro de los medios de comunicación --revista Proceso del 10. de mayo de 1995-- sobre el posible uso de 40 millones de dolares, provenientes del cartel de Cali para gastos de la campaña del entonces candidato a la presidencia Ernesto Zedillo, o para su aplicación en inversiones directas sostiene este supuesto.

NOTAS

- (1) Poder Ejecutivo Federal. El Control de las Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei. México 1992, 29 p.
- (2) Poder Ejecutivo Federal. El Esfuerzo de México en el Control de las Drogas, 1991. Editorial Impretei. México 1992, 28 p.
- (3) Ibidem., 29 p.
- (4) Diario Oficial de la Federación. Decreto por el cual se crea el Instituto Nacional Para el Combate a la Drogas. Art. 2. México 17 de Junio de 1993.
- (5) Poder Ejecutivo Federal. El Esfuerzo de México en el Control de las Drogas, 1991. Op. Cit. 29 p.
- (6) Poder Ejecutivo Federal. El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. Ed. Talleres Empretei. México, febrero 1993. 11 p.
- (7) PGR. Boletín. Órgano Informativo Mensual de la Procuraduría General de la República. (No. 4) Ed. Amanuense, S.A. de C.V. México. Mayo 1993. 36 p.
- (8) Ibidem., 36 p.
- (9) Poder Ejecutivo Federal. Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. México 1993, Op. Cit. 44. 55 y 56 p.
- (10) US. Department of State. Dispatch. Two Years After Cartagena: Assessing Accomplishments and Plans. (Vol. 3, Num. 9) U.S.A. Marzo 3 de 1992. 154 p.
- (11) PGR. Boletín. Op. Cit. 36 p.
- (12) Estevez, Dolia. "Solapo Estados Unidos la Narcocorrupción del Salinismo: Thornburgh." en El Financiero. México. 26 de marzo de 1995. 26 p.
- (13) Estevez, Dolia. "Washington. Cómplice de la Narcocorrupción en México." en El Financiero. México. 31 de mayo de 1995. 15 p.
- (14) A. Gonzalez, Hector. "Las Nominas de los Narcos." en El Financiero. México, 12 de noviembre de 1994, 29 p.
- (15) Estevez, Dolia. "Washington. Cómplice de la Narcocorrupción en México." Op. Cit. 15 p.
- (16) A. Gonzalez, Hector. "Siete Zares del Narcotráfico se Disputan el Territorio Mexicano." en El Financiero. México. 23 de enero de 1995. 48 p.

- (17) A. Gonzalez, Hector. "Avanzan Drogueros: Marihuana y Amapola en 35% de los Municipios." en El Financiero. Mexico 23 de enero de 1995. 19 p.
- (18) Poder Ejecutivo Federal. El Control de las Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei. Mexico 1993 Op. Cit., 16 y 45 p.
- (19) Golden, Tim. "Tons of Cocaine Reaching Mexico in Old Jets." en The New York Times. U.S. New York. 10 de junio de 1995. A6z p.
- (20) A. Gonzalez, Hector. "Avanzan Drogueros..." Op. Cit., 19 p.
- (21) Poder Ejecutivo Federal. Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei. Mexico 1993 Op. Cit., 61 y 62 p.
- (22) Ibidem., 37 p.
- (23) Ruiz Redondo, Mario. "Guerrero: Del Autoritarismo al Exterminio; y el Narco?." en El Sol de Mexico. Mexico 16 de julio de 1995. 9 p.
- (24) Benavidez Ortiz, Carlos. "México en la Ruta de la Efedrina." en El Financiero. Mexico. 28 de febrero de 1995. 48 p.
- (25) Reveles, Jose. "Mexico Punto Critico en la Lucha Antidrogas." en El Financiero. Mexico, 2 de julio de 1995. 26 p.
- (26) Ibidem., 26 p.
- (27) US. Department of State. Dispatch. Two Years After Cartagena: Assessing Accomplishments and Plans. Op. Cit., 156 p.
- (28) Ibidem., 156 p.
- (29) Poder Ejecutivo Federal. Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei. Mexico 1993. Op. Cit., 17 p.
- (30) Estevez, Dolia. "Wall Street en la mira del FBI." en El Financiero. Mexico. 10. de junio de 1995. 25 p.
- (31) Estevez, Dolia. "CIA y DEA Aliados del Narcotrafico." en El Financiero. Mexico. 3 de mayo de 1995. 49 p.
- (32) S/A. "La Marihuana el Cultivo mas Grande en Estados Unidos." en El Financiero. Mexico. 20 de febrero de 1995. 65 p.
- (33) Estevez, Dolia. "Garcia Abrego, el Primer Narcotraficante en la Lista del FBI." en El Financiero. Mexico. 2 de abril de 1995. 30 p.
- (34) Estevez, Dolia. "Garcia Abrego, en la Lista de 'mas Buscados' del FBI. Anuncia Reno." en El Financiero. Mexico. 10 de marzo de 1995. 48 p.

- (35) Gonzalez Ruiz, Samuel. Seguridad Publica en Mexico. UNAM, Mexico 1994, 74 p.
- (36) Ibidem., 74 p.
- (37) Morales, Sergio. "Capturo el Ejercito a 'El Güero' Palma y a Siete de sus Gatilleros." en El Sol de Mexico. Mexico, 25 de junio de 1995, 3 p.
- (38) Aviles Randolph, Jorge. "¡Vaya Vida de Narco!." Sección sin Mordaza en El Sol de Mexico. Mexico, 2 de julio de 1995.
- (39) Badillo, Miguel. "Legendarios Lazos Unen a la Familia Salinas con el Narco: FBI." en El Financiero. México, 18 de junio de 1995, 17p.
- (40) S/A. "Raul Salinas Ayudó a Narcos de Estados Unidos." en El Financiero. Mexico, 4 julio de 1995, 32 p.
- (41) Badillo, Miguel. "Son Espurias las Acusaciones a mi Familia: Adriana Salinas." en El Financiero. México, 7 de julio de 1995, 24 p.
- (42) S/A. "La DEA investigo a Mario Ruiz Massieu." en El Novedades. Mexico, 10 de mazo de 1995. A4 p.
- (43) Badillo, Miguel. "Legendarios Lazos.." Op. Cit., 17 p.
- (44) S/A. "Estados Unidos Ocultó Vinculos entre Narcos y Salinistas." en El Novedades. México, 15 de marzo de 1995. A4 p.
- (45) S/A. "Reestructura Mexico su Programa Aéreo contra el Narcotráfico." en El Financiero. Mexico 3 de julio de 1995, 62 p.
- (46) S/A. "Ordena Zedillo al Ejército Atacar 'de Llano al Combate contra el Narcotráfico'." en El Financiero. Mexico 24 de mayo de 1995, 35 p.
- (47) S/A. "PGR Subastara 62 Lotes de Narco-joyas" en El Novedades. Mexico 25 de junio de 1995, A4 p.
- (48) Aviles Randolph, Jorge. Op. Cit., Sección "Sin Mordaza".
- (49) Eugayde, Patricia y José Luis Flores. "Sera Creada una Direccion contra la Delincuencia." en El Universal. Mexico, 28 de julio de 1995, 1 y 10 p.
- (50) Arizmendi, Jaime. "Rebasa el Narcotrafico Sistemas de Seguridad y de Justicia." en El Sol de Mexico. Mexico, 27 de junio de 1995, 3p.
- (51) S/A. "Ordena Zedillo al Ejército Atacar 'de Llano al Combate contra el Narcotráfico'." Op. Cit., 38 p.

5. SISTEMA PROPOSITIVO PARA ORIENTAR MAS LAS ACCIONES DEL GOBIERNO AL COMBATE CONTRA EL NARCOTRAFICO.

5.1. Algunas propuestas para el establecimiento de un programa nacional que combata al cultivo, produccion y trafico de estupefacientes.

5.1.1. Aumentar el presupuesto destinado a las acciones antidrogas.

La deplorable situación económica por la que atraviesa México impide que el gobierno pueda erogar la misma cantidad de recursos para el combate al narcotráfico que durante el sexenio pasado, y menos aun aumentarla. Las consecuencias de esto pueden ser catastróficas, dado que el problema del narcotráfico se extendería con su poder corruptivo y terrorista, creando una atmósfera de total ingobernabilidad y anarquía social; sin embargo, independientemente de lo que se asigne del presupuesto federal para este rubro, la captación de recursos, puede lograrse a través de:

1) Negociaciones bilaterales con los Estados Unidos de América (E.U.A.). La sabida situación de la economía y el narcotráfico que presenta el país; el reconocimiento norteamericano de la desproporción tecnológica y especializada que existe respecto al tema; y la imperiosa necesidad de ambas naciones por controlar el problema de los estupefacientes en sus territorios, fortalecerían las pláticas para negociar un significativo aumento del apoyo financiero estadounidense a México.

Para que E.U.A. otorgue dicha ayuda, es importante que México se comprometa a descender el índice de producción, cultivo y tráfico de narcóticos; incluso, las responsabilidades se podrían asumir de manera conjunta, pues el vecino del norte tiene un fuerte problema de consumo de enervantes que debe resolver para que las políticas contra

la oferta de estos productos tenga resultados favorables y permanentes.

2) Obtención de una nueva ayuda financiera proveniente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La explicación de la insolvencia económica que en estos momentos padece el país, el ofrecimiento de un amplio proyecto con acciones antinarcoóticos a seguir y el recordatorio de los logros record con que se exhibieron los esfuerzos mexicanos para el control de las drogas ante la comunidad internacional, pueden ser utilizados para promover ante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes --dependiente de la ONU-- el auxilio necesario para incrementar los niveles de incautación y erradicación de estupefacientes alcanzados durante el sexenio pasado.

Instaurar internamente un operativo especial para la aprehensión de narcotraficantes y confiscación de sus bienes. Con la detención de los dirigentes que encabezan a los principales carteles mexicanos se lograría una inestabilidad momentánea del mercado de las drogas y un posible descenso del tráfico y producción de éstas; la confiscación de sus bienes y cuentas bancarias serviría para aumentar el presupuesto del programa nacional antinarcoóticos.

Una vez incautadas las propiedades y fortunas, se procedería de inmediato a realizar inventarios y peritajes de avalúo, para que con posterioridad sean sometidas --mediante un sistema previamente reglamentado-- a licitación pública. Los recursos obtenidos por la enajenación de los bienes deberán ser certificados y sumarse a los utilizados para la Campaña contra el Narcotráfico.

5.1.2. Canalización de los recursos disponibles.

5.1.2.1. A la Procuraduría General de la República (PGR).

En la PGR, se requiere una intervención financiera más significativa en:

---El aumento de salarios es imprescindible para lograr mejores resultados y no nada más en esta institución, sino en todas las que estén a cargo de los programas antidrogas; con lo cual se podría incentivar un mejor desempeño en las actividades laborales y reducirían de forma gradual los incidentes de corrupción que se gesten a esos niveles.

---La adquisición de tecnología de punta que contrarreste las modernas técnicas que son utilizadas por el crimen organizado.

---Distribución eficiente y equitativa de los recursos a los organismos desconcentrados de la PGR en diversos puntos del país y el extranjero.

---La organización de cursos de capacitación y especialización al personal que participa en los operativos para abatir el problema de los enervantes.

5.1.2.2. Al Ejército.

Desde que se inició la Campaña Nacional contra las drogas (1947-1948), el Ejército ha desempeñado un papel clave, puesto que proporciona el grueso de la mano de obra para la erradicación de plantas; sin embargo, su participación fue relegada por las actividades que desempeña la Procuraduría General como coordinadora de la Campaña. Es importante destacar la decidida intervención del Ejército y concederle la asistencia necesaria para que participe con el equipo militar necesario para que actúe en colaboración con la

Policia Judicial Federal (PJF) de manera conjunta, no solo en la erradicación de plantíos sino tambien en la intercepción de naves con presumibles cargamentos de narcóticos.

Es recomendable que la organización operativa entre la Secretaria de Marina, Fuerza Aerea y el Ejército esté a cargo de este último, dada su experiencia en el campo, para que a su vez coopere estrechamente con la PGR como coordinadoras generales del Programa Nacional Antidrogas, tomando como base al Programa para el control de las Drogas salinista. Al dársele un mismo peso al Ejército --léase Secretaria de la Defensa Nacional-- se equilibrarian las responsabilidades entre las dos dependencias bajo un esquema de igual magnitud; hecho que lograría quitar cierta carga de trabajo a la PGR y dificultaría el ejercicio de la corrupción.

5.1.2.3. A los estados.

La lentitud en la elaboración de los Programas Estatales para el Control de las Drogas en el sexenio pasado, ocasionó resultados limitados que dejaron entrever la importancia de la rapidez con que se deben aplicar estos programas, en especial cuando el esfuerzo deba ser conjunto e integral. Por ello, se debe procurar que los programas estatales inicien a la par que el programa nacional. Cada entidad federada debiera formular su programa correspondiente acorde a las características particulares que presenta con respecto al problema del narcotráfico; y la responsabilidad financiera de este debiera estar a cargo de la federación.

5.1.2.4. A los municipios.

Los escasos recursos que ingresan a los municipios, como consecuencia de la desproporcionada división de poderes existente,

que se traduce en un desequilibrio económico estructural y dependencia al Estado o a la Federación provoca que un creciente número de campesinos, perjudicados por el bajo rendimiento económico que obtienen al cultivar productos lícitos, opten por la siembra de amapola y/o marihuana.

Esto puede reducirse mediante una participación más activa de la administración municipal --concebida como la parte de la Administración Pública que tiene un contacto más directo con la sociedad-- brindando, con respaldo de los niveles estatal y federal, estímulos crediticios y fiscales para la siembra de algún producto lícito u otro tipo de beneficios, a manera de que estas actividades adquieran proporciones más atractivas con una justa retribución a los esfuerzos del campesino; además de establecer una estricta supervisión en todos aquellos sembrados en los cuales se detectaron cultivos de servientes durante el periodo salinista.

5.1.3. Reglamentar el juicio de corrupción relacionado con el narcotráfico.

En la actualidad, son comunes las acusaciones de corrupción que se imputan a los funcionarios o servidores públicos que dirigen las principales instituciones y organismos que conforman a la Administración Pública Federal. Algunas veces se llega a comprobar que forman parte de una intriga política, pero otras tantas son relacionadas con el narcotráfico. La presunción de la cooperación entre funcionarios y narcotraficantes para que el negocio de las drogas se lleve a cabo sin ningún obstáculo que retrase sus formidables ganancias, podría ser la pauta para reflexionar acerca de las leyes existentes que contrarrestan esta serie de actividades ilegales.

5.1.3.1. Los niveles medios.

La existencia de una mayor penalización contra los funcionarios que participen con narcotraficantes mexicanos, muestra la conciencia que el gobierno federal tiene de ello; sin embargo, la carencia de una verdadera institución --léase Secretaría de la Contraloría General de la Nación--, un procedimiento que tenga vigilado el gradual crecimiento de la riqueza de los funcionarios y los contados juicios a servidores públicos destacados que cometieron delitos en esta materia, sostienen el requerimiento de crear un modelo, cuya eficiencia en la detección del enriquecimiento ilícito sea franca y objetiva; y un instrumento jurídico más eficiente, que garantice la rápida aprehensión tanto de funcionarios que gozan de fuero constitucional como los que carecen de él, antes de que intenten salir de la jurisdicción territorial mexicana, para que se les realice el proceso legal correspondiente.

En caso de extradición, es indispensable la revisión de los tratados y convenios firmados, en especial con los E.U.A., promoviendo una mejor cooperación conjunta en la detención de presuntos responsables de actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico en el país donde se encuentren los profugos de la justicia mexicana; así como, la especialización de profesionistas para una mejor participación y desempeño de funciones dentro de los procedimientos que de extradición se manejen en los países extranjeros.

5.1.3.2. Los niveles superiores.

En caso de que un ex-presidente de la República sea inculcado de relaciones lucrativas con narcotraficantes, sería factible una

reglamentación más específica de las atribuciones constitucionales que las Cámaras de Diputados y Senadores tienen para actuar y resolver respectivamente, los presuntos delitos a que tenga que responder el ex-jefe del ejecutivo; y por supuesto, que diputados y senadores asuman la verdadera responsabilidad cívica que se deriva de su papel como representantes sociales y gubernamentales del país.

5.1.4. Renovación estructural de la PGR en todo lo que respecta a la campaña antinarcóticos.

La progresiva evolución de los sistemas para burlar a las autoridades y la constante adquisición de la tecnología más avanzada, son factores que revelan al narcotráfico como un fenómeno en constante movimiento, de tal manera que el Estado también debe generar sus cambios para contrarrestar las actividades innovadoras del crimen organizado.

5.1.4.1. Modificar el sistema jurídico penal.

Para que realmente se inicie un modelo anticorrupción en el país y se arrojen los resultados esperados con una reforma jurídica penal, se deberá promover la participación que por naturaleza le corresponden a los poderes Legislativo y Judicial, y buscar un equilibrio en la división de poderes.

El irrefutable poder que en la actualidad tiene el Ministerio Público Federal sobre el ejercicio de la acción penal, le da toda la capacidad legal para auxiliar, dentro de una situación corrupta, a los narcotraficantes que hayan sido aprehendidos por las respectivas autoridades, reduciendo la condena de sus delitos o inclusive ponerlos en libertad.

Es inobjetable la necesidad de corregir la estructura penal mexicana para que se equilibre el monopolio que tiene esta autoridad

indagatoria de ejercer o no dicha acción; o en su caso, desistirse de ella. Una posible solución a este problema sería la creación de un órgano o la intervención de alguna otra autoridad en la toma de decisión sobre la aplicación o no de la acción penal a fin de crear un contrapeso a la mencionada situación.

5.1.4.2. Modernizar y depurar a la Policía Judicial Federal (PJF).

El desprestigiado reconocimiento que tiene la PJF a nivel nacional y hasta internacional es producto de la innegable narcocorrupción que corre por los pasillos de ese organismo. El proceso correctivo debe iniciarse con el despido irreversible de todos aquellos elementos cuyos antecedentes presenten la realización de algún hecho ilícito, incluyendo sospechas de vínculos con el narcotráfico, y la aplicación de exámenes a los agentes restantes para ratificar sus puestos. Esto, para efectos de evitar las legendarias prácticas del "compadrazgo".

Una vez depurado el sistema policiaco judicial, el Instituto de Capacitación podrá convocar a cursos para la preparación de candidatos que deseen realizar el examen de selección; los triunfadores, previos los trámites administrativos y ya en funciones, se integrarán a los cursos de capacitación y especialización que en un corto y mediano plazo se impartirán en el citado Instituto, con la perspectiva de crear la carrera civil para policía judicial.

Los riesgos que a diario enfrentan y los constantes contactos violentos con narcotraficantes que tienen estos elementos pueden ser compensados, siempre y cuando estén supervisados por una seria verificación y seguimiento de sus bienes, con un significativo aumento de sus salarios y la implantación de un paquete de

incentivos, como el actual de recompensas por destacadas actuaciones. Respecto a los mandos medios y medios superiores de la PJJ, se deberán promover los ascensos a través de un sistema escalafonario, o en su defecto, que los manejen profesionistas especializados en la materia.

5.1.4.3. Desconcentración del Instituto Nacional para Combate a las Drogas.

La actual desconcentración que existe en la Procuraduría General para brindar sus servicios más solicitados a lo largo de todo el territorio nacional resulta insuficiente para atacar el poder del narcotráfico que habita en algunas regiones del país, por ello es necesario que se supriman las denominadas Subdelegaciones de la Campaña contra los Estupefacientes que dependen de las Delegaciones de Circuito y se creen las "Delegaciones Especiales para el Control de las Drogas" dependientes del INCD y cuyo objetivo prioritario será abatir las prácticas delictivas del narcotráfico.

Tomando como modelo a las Delegaciones de Circuito, las nuevas se regirán por la aplicación del "sistema de rotación", que consistirá precisamente en la rotación trimestral de los delegados para evitar las asociaciones y actos corruptos que suelen fomentar los narcotraficantes a los funcionarios. Estas Delegaciones Especiales se elegirán en zonas estratégicas, donde la reincidencia del cultivo, producción y tráfico de drogas persista; y en el caso de los territorios en los cuales la problemática predomine aun por encima de las acciones en su contra --como lo es la zona sur y noroeste del país-- se redoblarán las acciones, comenzando por la estructuración de operaciones más detalladas y acordes a las características que exhibe el narcotráfico en esa región.

5.2. Ciertas acciones que debe efectuar el Programa.

El posible incremento presupuestal para la reorganización y aplicación del Programa Nacional para el Combate al Cultivo, Producción y Tráfico de Drogas; la creación de los suficientes instrumentos jurídicos --y la corrección de los ya existentes-- que garanticen la extinción de la potencialidad corruptiva relacionada con el narcotráfico en los diferentes niveles de la Administración Pública Federal; y la realización de los cambios administrativos estructurales correspondientes, sustentarian la base para la ejecución de acciones concretas que reducirían el problema de los estupefacientes a una situación maniobrable.

5.2.1. Actividades a realizar con la participación activa y conjunta de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

La distribución equitativa de funciones y responsabilidades entre la PGR y la SEDENA como coordinadoras de los programas para la lucha contra el narcotráfico propiciaría una formación de grupos compuestos por los elementos que dirigen las coordinadoras para poner en marcha la consecución de las siguientes líneas de acción:

--Concientizar a la sociedad del problema existente en el país con respecto a la producción y tráfico de drogas, a efecto de evitar alguna malversación de la información sobre las acciones que se vayan a ejecutar y desplegar una explicación adecuada de los motivos por los que se establece un efectivo sistema para combatir la problemática.

--Aumentar en forma significativa los elementos de la fuerza aérea, marítima, militar y policía judicial para el combate al narcotráfico.

---Vigilar que la zona sur y norte no sea utilizada para los "lanzamientos de cocaína" en litorales o terrenos de difícil acceso.

---Incrementar la vigilancia de las vías terrestres del territorio mexicano colindantes con la frontera sur y norte.

---Instalación de bases marítimas y pistas aéreas, o en su defecto aprovechar las clandestinas que hayan sido incautadas, en los principales puntos de incidencia del tráfico de drogas, para una persecución rápida y oportuna.

---Ampliar la investigación y detección de las pistas aéreas clandestinas utilizadas por los narcotraficantes en el territorio nacional.

---Instaurar un rígido sistema de inspección y vigilancia en los principales aeropuertos del país y pistas de aterrizaje privadas.

---Incorporar tecnología de punta para detectar en el espacio aéreo mexicano naves con posibles cargas de drogas; y proporcionar la capacitación correspondiente al personal.

---Modernizar las técnicas de vigilancia, detección, persecución e intercepción para desmantelar los sofisticados métodos que utilizan los narcotraficantes en la transportación de la droga.

---Redoblar la supervisión en todos los plantíos ilícitos detectados y erradicados durante el sexenio pasado, y mantener la guardia en los territorios susceptibles a la siembra de amapola o marihuana.

---Entablar la cooperación necesaria entre las autoridades de los distintos niveles de la Administración Pública Federal, con la prioridad de prestar más atención y auxilio al sistema policiaco municipal.

---Adquirir nuevas y potentes naves terrestres, marítimas y aéreas que puedan competir en una persecución con las utilizadas por los narcotraficantes.

5.2.2. Relación y cooperación con el exterior para el combate contra los narcóticos.

5.2.2.1. Revisar el Plan Aprobado por la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas de 1987 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

A partir de la década de los setenta y principios de la de los ochenta, en México quedó comprobado que la demanda de narcóticos extranjera es el principal motor que genera el crecimiento de este fenómeno. Si bien con la implantación en el territorio nacional del denominado Programa de Roció u Operación Condor se logró disminuir la producción de enervantes a niveles controlables, el excesivo consumo --en especial el estadounidense-- se mantuvo constante y provocó que la satisfacción de la demanda fuera generada por países que con anterioridad no producían droga e incluso aumentó la propia oferta interna de la Unión Americana.

Esto se debe a que hasta el momento, aun cuando en los tratados internacionales se conoce la importancia que tiene la represión del consumo para la solución de esta problemática, no se han adoptado medidas directas y rigurosas que lo abatan. Los términos acordados en el marco del Plan Aprobado por la Conferencia Internacional de 1987 y la Convención de las Naciones Unidas efectuada en 1988, son un vivo ejemplo de dicha situación, pues siendo el sustento legal a nivel mundial de cualquier acuerdo bilateral o multilateral que desee realizarse en materia de cultivo, tráfico, producción y consumo de

estupefacientes solo relaciona el tema con "la prevención, tratamiento y rehabilitación". Ello demanda la negociacion de convenios que obliguen a las partes a atacar el problema del consumo en una forma tanto o mas estricta que a la oferta.

5.2.2.2. Revision de otros acuerdos o convenios binacionales o multinacionales.

La actual "colombianizacion" de Mexico exige que el gobierno federal analice los acuerdos y convenios firmados con anterioridad, busque un mejor respaldo y cooperacion de los paises colindantes con la frontera sur del territorio nacional y con los paises del Caribe, Norte, Centro y Sudamerica; el cual girara en torno al apoyo en el reforzamiento de sus fronteras con direccion al pais, la realizacion de convenios mas flexibles con los temas de extradicion, asistencia judicial, reciproca e intercambio de todo tipo de informacion que conduzca a la deteccion, persecucion y aprehension de cargamentos de narcoticos; con el fin de habilitar una reaccion rapida y eficiente contra los actos realizados por el crimen organizado.

5.2.3. Hacia una nueva relacion con los Estados Unidos para el combate al narcotrafico.

El creciente problema de las drogas que tiene Mexico y Estados Unidos --e. primero por poseer las condiciones economicas, geograficas y climatologicas propicias e insuficiencia gubernamental para contrarrestarlo; y, el segundo, por considerarse como el mercado primordial del consumo de enervantes en el mundo--, sugiere una colaboracion mas estrecha en este rubro que la efectuada en el sexenio pasado con el acuerdo celebrado en 1989 entre los dos paises para combatir al narcotrafico y la farmacodependencia.

5.2.3.1. Que E.U.A. se comprometa a controlar el consumo interno de drogas.

Debido al significativo apoyo financiero que se intentara alcanzar, la nueva relación con el vecino del norte versara en torno a una mejor cooperación judicial reciproca para el exterminio del narcotráfico, reglamentando la entrada y salida de elementos policiaicos a ambas naciones. Asi, se tendra un adecuado control de los agentes extranjeros que participan dentro del territorio en actividades contra el narcotráfico; y a su vez, las autoridades mexicanas podran ingresar a los campos y estudios que efectue la Union Americana para abatir los estupefacientes.

Empero, el punto nodal de atención será el compromiso que Estados Unidos deba asumir para promover un ferreo sistema que garantice el descenso de la fuerte demanda de narcóticos que su población tiene. Lo que podra conseguir a través de diversas vias, tales como:

---Un replanteamiento del sistema de penalización para la represión del consumo.

---Un aumento o reorientación presupuestal para una educación tendente a fomentar en el largo plazo una cultura contra el consumo; y, la atención a la salud y rehabilitación del adicto.

---Llevar a cabo una amplia campaña publicitaria para la prevención del uso indebido de estupefacientes.

5.2.3.2. Creación de una "Delegación Binacional" que se encargue de supervisar las acciones dirigidas al combate del narcotráfico.

Las obligaciones que se iran ampliando con los acuerdos a firmar entre las dos naciones podrian ser inspeccionadas por una Delegación Binacional, cuya composición dimanara de los terminos en los cuales

se haya concertado bilateralmente. Con la implementación de esta, se contraerán muchos beneficios, todos encaminados al exterminio del narcotráfico:

---Existirá una supervisión pactada de la Unión Americana a México en la destrucción de cultivos de droga e incautación del tráfico ilícito; y a su vez, el país podrá revisar los resultados que arrojen las operaciones realizadas por el gobierno norteamericano para abatir su consumo de enervantes y su propia producción de marihuana, entre otros.

---Concentración de los recursos humanos, materiales e informáticos para capturar a los principales dirigentes del crimen organizado, enjuiciar a los funcionarios corruptos y exterminar a los cárteles más poderosos que existen en ambos países.

---Generación de investigación y análisis para encontrar e implementar nuevas tácticas que impidan el acceso de droga a ambos territorios proveniente de otros países.

---Creación de un centro de estudios que examine y comprenda más a fondo el fenómeno de las drogas y permita descubrir métodos para controlar de manera permanente esta problemática.

C O N C L U S I O N E S

I. Está contemplado que la inadecuada división de poderes en México, cuyo beneficio pertenece en su totalidad al Ejecutivo y mas precisamente al Presidente de la Republica, no permite la participación que por naturaleza de sus funciones corresponde al Legislativo y Judicial. Obstruyendo con ello, el exterminio de la excesiva concentración de poder y el establecimiento de un gobierno de garantías.

II. La centralización de poder en el Ejecutivo Federal auspicia la supeditación y dependencia de los estados y municipios hacia la federación, creando una asimétrica estructura política, administrativa y económica, tanto estatal como municipal que repercute en sus respectivas poblaciones, pero sobre todo en el campesinado que ha caído en forma gradual a los extremos de la pobreza.

III. La Administración Pública, que se reconoce como la personificación y materialización de las funciones --administrativa y política-- que le asigna el gobierno, y de manera mas especifica el Poder Ejecutivo, tiene la responsabilidad de atacar a través de la Procuraduría General de la Republica (PGR) al cultivo, producción y tráfico ilícito de narcóticos, puesto que atenta contra la preservación de la sociedad como organización política.

IV. La figura jurídica con que se dotó a la institución del Ministerio Público (dependiente de la PGR), no registra aportaciones significativas para la construcción de un modelo propio que encauce la creación y conservación de un Estado de derecho, sino que arrastro el estructurado en el siglo pasado; el cual, a lo largo de su

evolucion ha venido adoptando y combinando en su interior los sistemas ministeriales español, frances y estadounidense.

V. Desde los inicios del presente siglo, se evidenció que la institucion del Ministerio Publico adquirio un poderio absoluto al tener en sus manos el monopolio para ejercer o no la accion penal a los presuntos responsables de actos ilicitos, produciendo los mismos daños que se manifestaban desde el siglo pasado: atentar contra las garantias del inculpado y propiciar una administracion de justicia parcial y corrupta.

VI. El Ministerio Publico tiene las facultades extralegales para auxiliar, dentro de una situacion de cohecho, a los narcotraficantes que hayan sido capturados por las respectivas autoridades, protegerlos o inclusive ponerlos en libertad.

VII. Durante los años cincuenta y sesenta, en México se inicio el cultivo, produccion y tráfico de drogas de manera determinante debido al significativo crecimiento de la demanda de estupefacientes estadounidense y a la implementacion de programas mexicanos debiles y poco fructiferos contra el narcotrafico.

VIII. En México el cultivo, produccion y trafico de drogas fue reducido a indices controlables durante la decada de los setenta, como resultado de la ofensiva intervencionista que inicio la Union Americana, con la cooperacion de las autoridades mexicanas en el territorio nacional para controlar la problematica de su consumo.

IX. Pese a que se logró el control de las drogas ilegales en México durante los setenta, el objetivo final que buscaba el gobierno estadounidense no se alcanzo, dado que la excesiva demanda de

enervantes de su población permaneció estable y con un posible aumento.

X. El fuerte incremento del cultivo, producción y tráfico de estupefacientes que México experimentó en los años ochenta se origino por la presumible creciente población adicta estadounidense, la supresion de los programas mexicanos antidrogas que se establecieron en la década de los setenta y la invasión del tráfico de cocaína colombiana que se derivó de los esfuerzos norteamericanos para obstaculizar la entrada de ésta por la frontera de Florida.

XI. Las presiones internas que se ejercen sobre el gobierno de los Estados Unidos para tolerar y encubrir el vasto consumo de drogas que tiene su población, son las que obligan a aplicar constantes intervenciones y provocar fricciones bilaterales con México para que los programas antidrogas que éste último desarrolla, sean más rigurosos.

XII. En tanto que México ha venido incrementando en forma gradual y significativa los recursos para atacar al narcotráfico, descuidando otros rubros prioritarios de bienestar y seguridad social: los narcotraficantes del país, impulsados por la demanda de narcóticos proveniente de la nación del norte, despliegan un poderoso sistema de terrorismo y corrupción en todos los niveles institucionales y políticos que paralizan, en un corto plazo, parcial o totalmente todo programa antinarcóticos.

XIII. Se percibe la inexistencia constitucional y reglamentaria de un proceso adecuado para controlar los actos corruptos relacionados con el narcotráfico de los funcionarios que se encuentran a cargo de

las principales instituciones gubernamentales, así como de los ex-presidentes de la República Mexicana.

XIV. Al exponerse México, por presiones de los E.U.A., ante el problema internacional del narcotráfico, los daños que este ha causado, se traducen en la insuficiencia institucional para mantener la seguridad pública, deslegitimación del Estado ante la sociedad, pérdida del control político en algunas entidades federativas y municipios, serios conflictos bilaterales con la Unión Americana y un creciente descrédito internacional.

XV. El convenido silencio que guardó el vecino del norte con respecto al problema de las drogas ilícitas --a efecto de conseguir los lucrativos y ventajosos beneficios que traería consigo la firma del TLC con México y Canadá--, y la falta de una completa reestructuración de las políticas en México para combatir el narcotráfico, dejaron robustecer el poder indiscutible de este durante la administración salinista.

XVI. En la actualidad, las precarias condiciones económicas y el inherente potencial corruptivo que en todos los niveles del aparato estatal fomentan los narcotraficantes, son las dos premisas que debe ventilar el equipo zedillista para poder empezar la búsqueda por el control de la problemática.

XVII. En la lucha por erradicar al narcotráfico se detectan rigurosas presiones e intervenciones de la Unión Americana para que se aplique en el país una línea política encaminada al combate del cultivo, producción y tráfico de drogas que se materializa en una serie de programas excedidos en recursos, que inutilmente intentan concretar su objetivo, ya que los E.U.A. exhibe de su declarada

guerra mundial contra los enervantes la necesaria represión del excesivo consumo existente en su población.

XVIII. La política establecida a nivel internacional de atacar la oferta y no así a la demanda de narcóticos ilícitos, se ha convertido en un fuerte aliciente para que los participantes del narcotráfico insistan de manera exitosa, a través de sus poderosas armas de terrorismo y corrupción, en la continuidad de sus actividades. Hecho que permite afirmar que el aparato administrativo no lograra lo que una política mal planteada se fija alcanzar.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1989.
- Arevalo Gardoqui, Juan. El Ejército Mexicano en la Campaña contra el Narcotráfico. México, PGR, 1987.
- Burgua, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1994.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa, México, 1986. 114 p.
- Carpino McGregor, Jorge. El Presidencialismo en México. México, FCE, 1985.
- Castro V., Juventina. El Ministerio Público en México: Funciones y Disfunciones. Ed. Porrúa, México, 1976.
- Cordova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Ed. Grifalbo, México, 1976.
- Del Villar, Samuel. "La Narcotización de la Cultura en Estados Unidos" en México-Estados Unidos 1985. El Colegio de México, México, 1986.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1955.
- Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, México, 1985.
- García, Miguel. "La Historia del Narcoterrorismo y su Red Internacional." en Barones de la Cocaína. Ed. Planeta, México, 1991.
- García Ramírez, Sergio. Narcotráfico. Un Punto de Vista Mexicano. Ed. Porrúa, México 1987.
- Gonzalez, Guadalupe. "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos" en Cuadernos de Política Exterior Mexicana (No. 20). México, julio-diciembre, 1986.
- Gonzalez, Guadalupe y Martha Tienda. The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations. Center for U. S. - Mexican Studies, University of California, San Diego (Vol. 4), 1989.
- Gonzalez Ruiz, Samuel. Seguridad Pública en México. UNAM, México 1994. 74 p.
- Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara 22, s/l. México.
- Heller, Hermann. Teoría General del Estado. FCE, México, 1942.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa-UNAM. México. 1989.

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México. Ed. Limusa. 1987.

Kelsen. Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional. México. 1979.

López Echeverría, José Luis (compilador). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ed. UNAM-DDF y PGJDF. México. 1990.

López Portillo y Pacheco. Genesis y Teoría General del Estado Moderno. IEPES-PRI. México. 1976.

López Santibañez, Armando. La Ley Mexicana y la Campaña Permanente contra el Narcotráfico. México. Talleres Graficos de la Nación. 1976.

Martínez Cabañas, Gustavo. Administración Estatal y Municipal en México. INAP. México. 1987.

Montesquieu, Carlos Luis. Del Espíritu de las Leyes. Ed. Porrúa. México. 1990.

Muñoz Amanto, Pedro. Introducción a la Administración Pública. T. I. PCE. México. 1976.

Pastor, Robert y Jorge G. Castañeda. Limites en la Amistad. Relaciones México-Estados Unidos. Ed. Planeta. México 1989.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. INAP. México. 1988.

PGR. Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. Talleres Graficos de la Nación. México. 1987.

---. Tratados y Acuerdos Internacionales Suscritos por México en Materia de Narcotráfico. PGR. México. 1994.

---. Memoria de la PGR. 1948-1949. México. Talleres Graficos de la Nación. 1983.

---. Narcotráfico, cuestión de Estado. Pronunciamientos del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado H. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1983-1987. México. Talleres Graficos de la Nación. 1987.

---. Informe de Labores. 1976-1977. Talleres Graficos de la Nación. México. 1977.

---. Informe de Labores. 1982-1983. Talleres Graficos de la Nación. México. s/f.

---. Informe de Labores. 1983-1984. Talleres Graficos de la Nación. México. 1985.

- . Informe de Labores, 1984-1986. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico. s/f.
- . Informe de Labores, 1985-1986. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico. s/f.
- . Informe de Labores, 1987-1987. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico. s/f.
- . "Planteamiento de Legisladores Mexicanos en la XXV Reunion Interparlamentaria, Mexico-Estados Unidos." en Campaña de Mexico contra el Narcotrafico y la Farmacodependencia 1986. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico, 1986. 114 p.
- . Campaña de Mexico contra el Narcotrafico y la Farmacodependencia 1986. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico, 1987.
- . Sistema Integral de Desconcentracion de la PGR. Talleres Graficos de la Nacion, Mexico, 1986.
- . Boletin, Organó Informativo Mensual de la Procuraduria General de la Republica. (No. 4) Ed. Amanuense, S.A. de C.V. Mexico, Mayo 1993.
- . Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Informe de Avances del Programa Nacional para el Control de las Drogas, 1989-1994. PGR. 15 de septiembre de 1993.
- Poder Ejecutivo Federal. El Control de las Drogas en Mexico. Programa Nacional 1989-1994. Evaluacion y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei, Mexico 1992.
- , El Control de las Drogas en Mexico. Programa Nacional 1989-1994. Evaluacion y Seguimiento. Ed. Talleres Impretei, Mexico febrero de 1993.
- , El Esfuerzo de Mexico en el Control de las Drogas, 1991. Editorial Impretei, Mexico 1993.
- , El Esfuerzo de Mexico en el Control de las Drogas. Editorial Impretei, Mexico junio de 1993.
- Rodriguez Mancera, Luis. Los Estupefacientes y el Estado Mexicano. Mexico. Talleres Graficos de la Nacion. 1974.
- Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Ed. Buenos Aires, Argentina, 1965.
- Secretaria de Salud. "Encuesta Nacional de Adicciones" en Sistema Nacional de Encuestas de Salud. Mexico, 1989 (copia mimeografiada).
- Shannon, Elaine. Desperados, Latin Drug Lords, U.S. Lawmen and the War America Can't Win. Ed. Viking, Pennsylvania, 1988.

S/A. Diccionario Manual Latino-Español, Español-Latino. Ed. Raon Sopena, S.A. Barcelona, España 1976.

Toro, María Celia. "México y Estados Unidos: el Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Social" en En Busca de la Seguridad Perdida. Ed. Siglo XXI. México, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. Ed. FCE. México, 1984.

H E M E R O G R A F I A

A. González, Hector. "Las Nominas de los Narcos." en El Financiero. Mexico, 12 de noviembre de 1994. 29 p.

-----, "Siete Zares del Narcotráfico se Disputan el Territorio Mexicano." en El Financiero. México, 23 de enero de 1995, 48 p.

-----, "Avanzan Drogueiros: Marihuana y Amapola en 25% de los Municipios." en El Financiero. México 22 de enero de 1995, 19 p.

Arizmendi, Jaime. "Revasa el Narcotráfico Sistemas de Seguridad y de Justicia." en El Sol de México. México 27 de junio de 1995 3 p.

Aviles Randolph, Jorge. "¡Vaya Vida de Narcos!" Sección "Sin Mordaza" en El Sol de México. México, 2 de julio de 1995.

Badillo, Miguel. "Son Espurias las Acusaciones a mi Familia: Adriana Salinas." en El Financiero. México 7 de julio de 1995, 24 p.

-----, "Legendarios Lazos Unen a la Familia Salinas con el Narco: FBI." en El Financiero. México 18 de junio de 1995, 17p.

Beltran del Rio, Pascal. "El Dinero del Cartel Llego en Dos Embarques, en Abril y Junio del 94: Pudo Ser para Inversion o para Apoyar la Campaña de Zedillo." en Proceso (Num. 965) mayo de 1995.

Benavides Ortiz, Carlos. "Mexico en la Ruta de la Efedrina." en El Financiero. México, 28 de febrero de 1995, 48 p.

Estevez, Dolia. "Solo en Estados Unidos la Narcocorrupción es Salinismo: Thornburgh." en El Financiero. México, 26 de marzo de 1995, 26 p.

-----, "Washington, Complice de la Narcocorrupcion en Mexico." en El Financiero. México, 21 de mayo de 1995, 15 p.

-----, "Wall Street en la Mira del FBI." en El Financiero. México, 10 de junio de 1995, 25 p.

-----, "CIA y DEA Aliados del Narcotráfico." en El Financiero. México, 3 de mayo de 1995, 49 p.

-----, "Garcia Abrego, en la Lista de 'mas Suscados' del FBI. Anuncia Rene." en El Financiero, Mexico, 10 de marzo de 1995. 48 p.

-----, "Garcia Abrego, el Primer Narcotraficante en la Lista del FBI." en El Financiero, Mexico, 2 de abril de 1995 30 p.

Golden, Tim. "Tons of Cocaine Reaching Mexico in Old Jets." en The New York Times, U.S. New York, 10 de junio de 1995. A6z p.

Lieber, James. "Upin Shish Cocaine" en Atlantic Monthly 257 (No 1), enero 1986. 40-43 p.

Lindau, Juan de. "Percepciones Mexicanas de la Politica Exterior de Estados Unidos: el Caso Camarena." en (Vol. XXVII, No. 4), Colegio de Mexico, Mexico, abril-junio 1987 572 p.

Marro, Anthony. "Newsweek Corresponden" en Newsweek, United States, 2 de febrero de 1976. Notas.

Morales, Sergio. "Capturó el Ejército a 'El Güero' Palma y a Siete de sus Gatilleros." en El Sol de Mexico, Mexico, 25 de junio de 1995. 3 p.

PR. "Revista Mexicana de Justicia", No.2, Vol. II, Enero-Marzo, Mexico, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1984.

Reveles, Jose. "Mexico Punto Critico en la Lucha Antidroga." en El Financiero, Mexico, 2 de julio de 1995. 25 p.

Ruiz Redondo, Mario. "Guerrero: Del Autoritarismo al Exterminio: ¿y el Narco?." en El Sol de Mexico, Mexico 16 de julio de 1995. 9 p.

S/A. "Raul Salinas Ayudó a Narcos de Estados Unidos." en El Financiero, Mexico, 4 julio de 1995. 32 p.

S/A. "La DEA investigo a Mario Ruiz Massieu." en El Novedades, Mexico, 10 de mayo de 1995. A4 p.

---. "Estados Unidos Oculto Vinculos entre Narcos y Salinistas." en El Novedades, Mexico, 15 de marzo de 1995. A4 p.

---. "Reestructura Mexico su Programa Aéreo contra el Narcotráfico." en El Financiero, Mexico 3 de julio de 1995. 62 p.

---. "La Marihuana el Cultivo mas Grande en Estados Unidos." en El Financiero, Mexico, 20 de febrero de 1995. 65 p.

---. "Ordena Zedillo al Ejército Atacar 'de Llano al Combate contra el Narcotráfico'." en El Financiero, Mexico 24 de mayo de 1995. 38 p.

---. "FGR Subastara 60 Lotes de Narco-joyas" en El Novedades, Mexico 28 de junio de 1995, A4 p.

U.S. Department of State. Dispatch, Two Years After Cartagena: Assessing Accomplishments and Plans. (Vol. 3, Num. 9) U.S.A. Marzo 2 de 1992. 154 p.

Cugayde, Patricia y Jose Luis Flores. "Será creada una Dirección contra la Delincuencia." en El Universal, Mexico. 28 de julio de 1995. 1 y 10 p.

LEGISLACION Y DOCUMENTOS

Código Federal de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa. Mexico 1989.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Ed. Porrúa. Mexico 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. Mexico 1993.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el cual se crea el Instituto Nacional Para el Combate a la Drogas. Mexico 17 de Junio de 1993.

Legislación Penal Procesal. Código Penal Federal y Código Penal para el Distrito Federal. Ed. SISTA, S.A DE C.V. Mexico 1994.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. Mexico 1992.

Ley Orgánica de la PGR. o Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1973. Mexico. Talleres Graficos de la Nación. 1974.

Ley Orgánica de la PGR de 1984. Mexico. Talleres Graficos de la Nación. 1984.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1942. Mexico. Ediciones Especiales de Legislación de Mexico. 1942.

Gobernador Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988. Mexico. Talleres graficos de la Nación. 1983.

Presidencia de la Republica. "Exposición de Motivos" 18 de diciembre de 1994. (Para reformar el artículo 21 y 102).

PGR. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica. PGR. Mexico. 1993.

INDICE DE CUADROS

1. Cuadro comparativo de resultados sobre el aseguramiento de estupefacientes en México. Temporalidad: sus periodos anuales, cada uno comprende del primero al 31 de agosto del año siguiente.....	68
2. La producción del opio mexicano, participación en el mercado de los Estados Unidos y su erradicación, 1976-1980.....	70
3. Estimaciones de la producción y participación en el mercado estadounidense de la marihuana mexicana 1979-1981.....	71
4. Frecuencia del uso de ciertas drogas en una población de 12 años de edad en adelante en Estados Unidos, 1985.....	75
5. Tendencias en el uso de ciertas drogas durante el último mes, Estados Unidos, 1974-1986.....	76
6. Incautación y erradicación en el periodo de 1976-1981, de los principales estupefacientes que se trafican y producen en México.....	80
7. Marihuana: producción y participación en el Mercado de los Estados Unidos.....	86
8. Incautación y Erradicación en el periodo de 1982-1987 de los principales estupefacientes que se trafican y producen en México.....	103
9. Resultados de la incautación y erradicación de los principales estupefacientes que se trafican y producen en México, realizada únicamente por la PGR en el periodo 1989-1993.....	115
10. Resultados de la incautación y erradicación de los principales estupefacientes que se trafican y producen en México, realizada en el "Programa Nacional contra las Drogas 1989-1993".....	117
11. Cantidad aproximada del total de cocaína que transita de paso por México.....	128