

# Tráfico de drogas ilegales y respuesta gubernamental: balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada

Marcos Pablo Moloeznik<sup>1</sup>

La presente contribución, intenta llevar a cabo un análisis crítico de la política de combate al tráfico de drogas ilegales durante la administración encabezada por Vicente Fox Quesada (2000-2006), gobierno de alternancia de primera generación en México.

## I. Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada

El sello distintivo ó símbolo emblemático de la administración de Vicente Fox Quesada se encuentra signado por el fracaso, lo que claramente incluye a la seguridad en sus diversas vertientes. Así, por ejemplo, en su última rendición de cuentas, este malogrado ex primer mandatario se jacta de los resultados del esfuerzo en el combate contra el narcotráfico en el rubro aprehensión de miembros de los 7 cárteles de la droga identificados por la Procuraduría General de la República (PGR) en México, cuyos datos duros pueden apreciarse en la siguiente tabla:

**Tabla 1 – Narcotraficantes detenidos**

(del 1° de diciembre de 2000 al 31 de julio de 2006)

Concepto	Arellano Félix	Carrillo Fuentes	Amescua Contreras	Palma Guzmán	Osiel Cárdenas	Díaz Parada	Luis Valencia	Total
Líderes	2	7	1	1	3	0	1	15
Financieros	5	26	1	7	10	1	3	53
Lugartenientes	12	26	1	8	19	1	5	73
Sicarios	96	66	2	84	120	6	15	389
Funcionarios involucrados	37	53	2	30	57	2	9	190
Colaboradores y distribuidores al menudeo	16 794	17 955	6 886	14 717	10 410	3 469	3 764	73 995
Total Acumulado	16 946	18 133	6 894	14 847	10 619	3 479	3 797	74 715

Fuente: Procuraduría General de la República, <http://www.pgr.gob.mx/>

Sin embargo, de la propia tabla precedente, se desprende el fracaso del gobierno federal al detener a tan sólo 15 líderes de un total de 74,715 narcotraficantes.

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara; e-mail: [mmoloeznik@yahoo.es](mailto:mmoloeznik@yahoo.es)

## **A- Fracaso: seis años perdidos**

Efectivamente, cualquiera sea la dimensión de la seguridad (pública, interior, nacional) considerada, el signo de los tiempos de Fox es el fracaso.

En ese sentido, el actual responsable de la Política Interior del Estado Mexicano, le pasa la factura al sexenio pasado con respecto a la situación que guarda la agencia civil de inteligencia de México, es decir, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) a la luz de los recientes atentados exitosos contra la infraestructura crítica:

Durante la glosa del Primer Informe de Gobierno, el Secretario de Gobernación, Francisco Javier Ramírez Acuña, aseguró que en sexenio de Vicente Fox se recortaron mil plazas al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que no se invirtió en tecnología de punta para detectar movimientos de grupos como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), y que además se redujeron los recursos económicos para esta oficina [...] por lo que recibió un CISEN deteriorado en su estructura y en condiciones “no claras” para el proceso de este tipo de atentados, lo que afectó la detección a tiempo de acciones del EPR.<sup>2</sup>

Conviene tener en cuenta que se entiende por inteligencia:

...el conocimiento elaborado específicamente para asistir al Gobierno en la toma de decisiones en temas que se encuentren dentro de su esfera de competencia. La inteligencia se obtiene mediante un proceso sistemático integrado por las siguientes fases: Elementos Esenciales de Información, planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación, todas ellas cumplidas dentro del marco del derecho. El resultado documental de dicho proceso, se denomina “producto de inteligencia”.<sup>3</sup>

Cabe destacar que la agenda de inteligencia para la Seguridad Nacional de México se compone por los siguientes asuntos:<sup>4</sup>

1. Grupos Armados
2. Delincuencia Organizada
3. Terrorismo

---

<sup>2</sup> Periódico El Universal, A-9, Ciudad de México, miércoles 26 de septiembre de 2007.

<sup>3</sup> Ver; <http://www.cisen.gob.mx/>

<sup>4</sup> *Ibidem*.

4. Transición y Reforma del Estado
5. Movimientos Sociales
6. Entorno Internacional
7. Seguridad Pública

A la luz de la complejidad que importa el tratamiento de los componentes de la agenda de inteligencia y “ante el reto de preservar la seguridad del país”, la actual administración reconoce que:

Se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno.<sup>5</sup> Se trata del aparato de inteligencia, concebido para proteger la democracia y el Estado de Derecho, ante amenazas que los pongan en entredicho.

Dicho en otras palabras, tema de supervivencia, ya que hay que saber con quién pelear; ó, lo que es lo mismo, sentido común adaptado a las necesidades de sobrevivir [...] Lamentablemente, la historia de los servicios y agencias de inteligencia en México, como en cualquier otro país, es la historia de los fracasos, porque no se pueden registrar sus éxitos (puesto que la no existencia de algún proceso, no se considera prueba).<sup>6</sup>

En el caso de México, los expertos coinciden que su comunidad nacional de inteligencia no está articulada adecuadamente o de manera óptima. Claramente, se verifica una situación caracterizada por la desconfianza en el intercambio de información, al no compartir información, lo que atenta contra el cumplimiento del necesario principio de complementación.<sup>7</sup>

A lo que se suma el hecho de que los usuarios, generalmente, no aprovechan la inteligencia generada por el CISEN; por lo que se presenta una inadecuada coordinación interinstitucional entre los

---

<sup>5</sup> 1.3. Información e inteligencia del Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad del Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012; en, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=informacion-e-inteligencia>

<sup>6</sup> Jorge Tello Peón, Seminario de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, El Colegio de México, 26 de septiembre de 2007.

<sup>7</sup> Leonardo Curzio, Seminario de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, El Colegio de México, 26 de septiembre de 2007.

generadores de información (comunidad de inteligencia encabezada por el CISEN) y los tomadores de decisiones, responsables del combate a las amenazas a la seguridad nacional.<sup>8</sup>

En tanto que el mandato institucional del CISEN es el siguiente:

Desarrollar y operar un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones, que alerte sobre amenazas y riesgos internos y externos a la seguridad nacional, y que preserve la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano en el marco de un gobierno democrático y de respeto al Estado de derecho.<sup>9</sup>

Más allá de la claridad de esta misión, a lo largo de los seis años de gestión a cargo de Vicente Fox, se verifica un liderazgo nulo en la materia ó ausencia de función arbitral del Presidente de la República entre las diferentes agencias que integran la comunidad de inteligencia nacional.

Pero, de conformidad con la actual administración, el principal problema reside en el CISEN, agencia que sufre –durante la administración encabezada por Vicente Fox– un debilitamiento que la incapacita para advertir, alertar o siquiera ponderar el riesgo y, por ende, intervenir oportunamente ante amenazas a la seguridad nacional. Proceso de desmantelamiento del CISEN –al decir de Francisco Ramírez Acuña–, al ser utilizado como “semillero” ó base de la Policía Federal Preventiva (PFP) y Agencia Federal de Investigaciones (AFI); al ser obligada a prescindir de 1,000 funcionarios y servidores públicos propios, para reforzar otros órganos del Poder Ejecutivo de la Federación.<sup>10</sup>

El propio titular de la Secretaría de Seguridad Pública federal lo expone en una obra de su autoría:

1. Primero con la emergencia de la Policía Federal Preventiva (PFP): “Con la experiencia obtenida gracias a la estrategia desarrollada en el CISEN la utilizar sistemas de inteligencia para combatir a la delincuencia y ante la necesidad de contar

---

<sup>8</sup> Luis Herrera-Lasso, Seminario de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, El Colegio de México, 26 de septiembre de 2007.

<sup>9</sup> Misión del CISEN; en, <http://www.cisen.gob.mx/>

<sup>10</sup> Ver; nota a pie de página 1.

con un órgano que articulara a nivel federal los esfuerzos de prevención y combate al delito, fue diseñada y puesta en marcha la Policía Federal Preventiva [...] Sin embargo, en el año 2001, con el cambio de gobierno, se modificó el concepto de la PFP. Se generó una estrategia que la desarticuló y la regresó a una visión antigua de policía, como una fuerza de inhibición y gendarmería básica, sin información privilegiada, sin bases de datos y sin sistemas para combatir el delito [...] Se dejaron de formar cuadros para sustituir de manera escalonada al personal militar que en la concepción original de PFP se planteó como temporal ya que se trata de personal militar en activo”.<sup>11</sup>

2. Posteriormente, para sustituir a la policía judicial federal por la Agencia Federal de Investigaciones (AFI): “La formación de la Agencia Federal de Investigación le generó a la policía una nueva capacidad de investigación para combatir estructuralmente a la delincuencia organizada...”<sup>12</sup>

En síntesis, Vicente Fox disminuye el presupuesto del CISEN, le sustrae personal clave para destinarlo a otras dependencias del Poder Ejecutivo, debilita a la agencia civil de inteligencia y, de esta manera, contribuye significativamente a disminuir su capacidad de respuesta.

## **B.- Pérdida de espacios públicos**

Otro legado negativo de Vicente Fox descansa la cesión territorial a agentes no gubernamentales, en especial, delincuencia organizada y cárteles de la droga; así, por lo menos se desprende del Primer Informe de Gobierno de la actual administración:

El narcotráfico es una actividad ilícita, de alto valor económico que genera elevados niveles de violencia y fragmentación social. Los cárteles del narcotráfico constituyen sin duda el más poderoso brazo del crimen organizado que además de utilizar a México como un territorio de tránsito buscan transformarlo en un país consumidor. Por ello, este gobierno, como nunca antes aplica toda la fuerza del Estado para *recuperar los espacios que han sido secuestrados por bandas de narcotraficantes y*

---

<sup>11</sup> Genaro García Luna, “Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? (Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México), Capítulo IV. Nace la PFP, páginas 43 y 47, respectivamente.

<sup>12</sup> *Ibidem*, página 68.

*otras organizaciones delictivas*, y para evitar que algún estado de la república sea su rehén.<sup>13</sup>

Esto explica que el Presidente Calderón destine dos estrategias en materia de seguridad pública a la recuperación de los espacios públicos:

1. El eje estratégico número 2, Operación Policial, incluye en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, “La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el reestablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad”.
2. Bajo el mismo espíritu, el eje estratégico número 3, Prevención del delito y participación ciudadana, acepta que la “Recuperación de espacios públicos, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad”.<sup>14</sup>

De donde se desprende el Programa titulado “Limpiemos México, Zona en Recuperación”, puesto en marcha por la misma presidencia en la ciudad de Guadalajara:

...destacó que con el proyecto de construcción del parque San Jacinto se dará un gran paso en la lucha contra la delincuencia y la drogadicción, “porque un pilar de la estrategia “Limpiemos México, Zona en Recuperación” que consiste en recuperar espacios públicos, en crear espacios públicos y dárselos a quienes son sus legítimos propietarios: los ciudadanos, y así contribuir a prevenir la criminalidad” [...] Finalmente, hizo una invitación a la ciudadanía para recuperar espacios como San Jacinto, “para recuperar espacios de convivencia colectiva, parques, plazas, jardines, canchas deportivas, las calles, porque la batalla por los espacios públicos es la batalla por el derecho a vivir seguros y en paz, y juntos, ustedes y nosotros por supuesto, vamos a ganar esta batalla contra la delincuencia.”<sup>15</sup>

Probablemente, el principal efecto del fracaso de Vicente Fox en materia de seguridad pública sea la pérdida de espacios públicos que la actual gestión se compromete a recuperar.

<sup>13</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 1.1.3 Crimen Organizado; en, [http://www.informe.gob.mx/1.1\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO/?contenido=145](http://www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=145); el subrayado es nuestro.

<sup>14</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; en, [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true)

<sup>15</sup> “Más espacios, menos delincuencia”; en, Periódico Ocho Columnas, B-1, Guadalajara, viernes 6 de julio de 2007.

### **III. Violencia estructural**

Otro aspecto insoslayable de la victoria de la delincuencia, en especial la organizada, sobre la sociedad y el gobierno al que se debe, es la violencia que pone en entredicho el derecho a la vida.

De enero a junio de 2007 se registraron 810,919 delitos denunciados a nivel nacional, lo que representa un incremento del 5.7 por ciento con relación a la incidencia registrada en el mismo lapso de 2006; y, en el caso de los homicidios, un aumento de 1.9 por ciento, siguiendo la misma fuente oficial:<sup>16</sup>

1. Los delitos del fuero federal se ubican en 68,339 es decir el 8.4 por ciento del total de delitos denunciados y su incremento es de 46.7 por ciento; “debido al aumento del trabajo policial de inteligencia y al incremento de la denuncia ciudadana”, de acuerdo con el gobierno federal. Los delitos que presentan mayor tasa de crecimiento son, entre otros, los delitos contra la salud (91.5 por ciento), los que a su vez representaron el 60.5 por ciento del total de los cometidos en el fuero federal.
2. Los delitos del fuero común registrados que representan el 91.6 por ciento del total de delitos denunciados, ascienden a 742,580 y registran un aumento de 3 por ciento con relación a lo observado en igual periodo de enero a junio de 2006; los de mayor ocurrencia son principalmente los hechos vinculados al robo, lesiones y daño en propiedad ajena.<sup>17</sup>

Por lo tanto, el crecimiento más importante de delitos denunciados se centra en los de alto impacto y de competencia del gobierno central y, en particular, aquellos relacionados con el narcotráfico:

...las ejecuciones han seguido en mayor cuantía que en el mismo periodo del gobierno de Fox (hasta junio de 2007 iban ya 1,270 ejecuciones).<sup>18</sup>

### **IV. Deserciones y Zetas**

<sup>16</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 1.1.2.3 Incidencia Delictiva Nacional; en, [http://www.informe.gob.mx/1.1\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO/?contenido=147](http://www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=147)

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> César Augusto Rodríguez Gómez, “La política del gobierno de Felipe Calderón en Seguridad Pública”; en, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Reporte CESOP, Número 4, Agosto de 2007, página 21.

Otro dato duro que no deja lugar a dudas sobre la malograda gestión de Vicente Fox, es el excesivo número de desertores y la elevada rotación del personal militar, que incluye a importante número de oficiales y hasta un coronel.

**Tabla 2 - Deserciones durante la administración a cargo de Vicente Fox, 2000-2006**

Grado	Número de desertores
Coroneles	1
Tenientes Coroneles	9
Mayores	38
Capitanes Primeros	50
Capitanes Segundos	49
Tenientes	459
Subtenientes	782
Sargentos Primeros	354
Sargentos Segundos	2,239
Cabos	9,919
Soldados	109 318
<b>Total</b>	<b>123 218</b>

Fuente: Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907, y recibida el 4 de marzo de 2007.

Para tomar conciencia de la dimensión del problema, debe tenerse en cuenta que en los últimos años, la SEDENA presenta una plantilla de personal de 191,143 elementos.

El lector se encuentra ante una situación insoslayable de desgaste institucional, que incluye el riesgo de la corrupción: ejemplo de ello, son los denominados “Zetas”, desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfíbio de Fuerzas Especiales del Ejército (por sus siglas, GAFE y GANFE, respectivamente) y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas; componentes de las fuerzas de elite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas (gran número de ellos en Estados Unidos), por lo que dominan equipos de comunicación sofisticados, sistemas de armas diversificados y conocen todas las estrategias de inteligencia. Es probable que los inusitados niveles de violencia que se hacen presente en diversas regiones de México durante los primeros meses del año 2007, respondan a la intervención de estos ex militares; tema tabú, no reconocido por las esferas oficiales:

...la degradación estructural que implica este fenómeno y las consecuencias para la estrategia integral de su participación

antidrogas fue objeto de un tratamiento institucional silencioso... El tratamiento oficial de este grave fenómeno, ha sido más bien errático. Las autoridades han admitido la existencia del problema a fuerza de presiones internas (organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, medios, etc.), y externas (como ONG's y el gobierno norteamericano) con respuestas más bien escasas e insuficientes..."<sup>19</sup>

Esto es, la violencia estructural responde al accionar de los "Zetas", quienes se adjudican gran porcentaje de homicidios intencionales, denominados eufemísticamente ejecuciones, lo que para un periodista significa que:

"La disminución de los índices de violencia en el mundo del narcotráfico en las últimas seis semanas obedece, entre otras cosas, a una reinención que el grupo de Los Zetas opera desde mayo de este año. Lo anterior queda confirmado, en parte, a través de la lectura de una carta enviada a los empresarios coahuilenses por miembros de este grupo, en donde les proponen "hacer negocios" con ellos, es decir, manifiestan de cierta forma su deseo de dejar las armas de lado [...] De la lectura de la carta se desprenden dos escenarios: uno, que los Zetas, que es un grupo que nació para respuestas violentas y ajuste de cuentas, pretende entrar de lleno al tráfico de drogas y lavado de dinero. El segundo es que la banda manifiesta su deseo de integrarse como otro cartel más, es decir, independizarse y dejar de servir a Osiel Cárdenas Guillén para comenzar a trabajar por sus intereses".<sup>20</sup>

La variación de los índices de violencia en México, se puede explicar a partir de las deserciones militares y la migración de éstos a las filas de la delincuencia organizada.

Recapitulando, las políticas de seguridad y combate al narcotráfico bajo la responsabilidad de Vicente Fox Quesada, se caracteriza por el fracaso, que encuentra en la indefensión social su corolario.

## **II. Mitos sobre el tráfico de drogas ilegales<sup>21</sup>**

<sup>19</sup> Erubiel Tirado, "La relación civil-militar en México y el déficit democrático de la alternancia política, 2000-2006", trabajo inédito proporcionado por el autor. México, 2006, páginas 22 y 23.

<sup>20</sup> Jaime Ramírez Yáñez, "El *coopelas* o *cuello* de Los Zetas"; en, Periódico Público, Opinión 19, Guadalajara, 18 de julio de 2007.

<sup>21</sup> Para mayores detalles; ver, Luis Astorga, "Seguridad, Traficantes y Militares", Tusquets Editores, México, 2007.

En tanto que, para entender el fracaso de la política de lucha antidroga de Vicente Fox, vale la pena abreviar en los siguientes mitos que, sobre el mundo de las drogas, dominan el imaginario colectivo:

**Mito 1.** Los delitos contra la salud constituyen una amenaza a la seguridad nacional y, por ende, ponen entredicho la estabilidad, integridad y permanencia del Estado mexicano. Se trata de una visión impuesta desde Estados Unidos, cuando en los países de mayor grado de desarrollo relativo, las actividades ligadas con las drogas ilegales se consideran un problema de salud pública. Definir al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, deja expedita la participación directa de las Fuerzas Armadas en su combate, es decir, su militarización.

**Mito 2.** Ausencia de contactos y nexos entre el tráfico de drogas y las estructuras de poder político, cuando en rigor de verdad históricamente la clase política ejerció un control sobre los traficantes y otros agentes ligados a las drogas, que quedaban así subordinados al mundo de la política. En especial, durante las siete décadas en que el escenario político estuvo dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Dirección Federal de Seguridad (DFS) llevó a cabo un control efectivo sobre los narcotraficantes. Con la emergencia y desarrollo del fenómeno de los gobiernos divididos y, por ende, la fragmentación del poder político en México y *ex ante* con la desaparición de la DFS en 1985, se verifica una relativa autonomía de los agentes relacionados con el tráfico de drogas ilegales en México a la vez que se teje un sutil nexo y control por parte del Ejército.

**Mito 3.** El incremento de decomisos, destrucción de cultivos de estupefacientes, aprehensiones y extradiciones, se erige en un reflejo del “éxito” gubernamental en el combate a las drogas ilegales. Por el contrario, estos resultados no hacen sino demostrar que, como cualquier mercancía, las drogas ilegales se rigen por la ley de la oferta y la demanda; por lo que puede más la lógica del mercado que las medidas punitivas.

**Mito 4.** El narcotráfico es un actor político que le disputa el poder al Estado; acuñándose, incluso, el término “narcoestado”. No se debe perder de vista que a los agentes ligados con los estupefacientes y sustancias psicotrópicas no les interesa la lucha por el poder político; son empresarios y, por tanto, su objetivo es maximizar las utilidades que arrojan sus actividades la margen de la ley. En todo caso, la violencia de los últimos tiempos ligada al narcotráfico, responde a los cambios cualitativos operados en el escenario político y a la inclusión de militares y ex militares en las filas de la delincuencia organizada. El enfrentamiento entre diversos grupos del tráfico de drogas ilegales por la hegemonía y el control territorial, también pone fin a la mitología popular de un “ente monolítico todopoderoso y tenebroso llamado “crimen organizado” e interesado en dominar al Estado y dirigirlo”.<sup>22</sup>

En otras palabras, más allá de la política contra las drogas de Vicente Fox, se debería poner fin, con argumentos sólidos, a los diez mitos que desde el discurso oficial y los medios de comunicación se imponen como actos de fe.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, página 55.