

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/04f712d0>

Author

Arzt, Sigrid

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana

by

Sigrid Arzt

Fundación Rafael Preciado

wsarzt@hotmail.com

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

NOTA. Las afirmaciones hechas en este texto son responsabilidad del autor exclusivamente y no expresan aquellas de la Fundación Rafael Preciado Hernández.

ABSTRACT: México enfrenta el proceso de consolidación democrática con signos contradictorios dentro de la naturaleza misma de esta tarea. El ensayo examina como aun con la alternancia en el poder por el partido Acción Nacional, las Fuerzas Armadas en México han extendido su papel y presencia en distintos campos de la seguridad, inteligencia y justicia. El texto se centra en examinar el papel que han desempeñado las fuerzas armadas al frente de la Procuraduría General de la República a partir de la administración de Vicente Fox. Para la autora lo delicado de esta situación es que no se observa la creación de contrapesos civiles institucionalizados tanto en el ámbito del Ejecutivo como en dentro y fuera otras ramas del gobierno federal y de la sociedad en su conjunto. Lo anterior asienta una clara muestra de debilidad en el proceso de consolidación democrática para México.

La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana

By Sigrid Arzt

Fundación Rafael Preciado

El objetivo de este ensayo es examinar cuáles son los riesgos políticos de la militarización de la Procuraduría General de la República en la lucha contra la delincuencia organizada en el periodo que comprende de enero 2001 a la fecha. El ámbito de estudio se enmarca a partir de la alternancia en el poder con el triunfo del partido Acción Nacional (PAN) bajo el liderazgo de Vicente Fox Quezada. De este momento en adelante analizaré los desafíos de la nueva democracia mexicana como cualquier otro proceso político pero con particular énfasis lo que significa la expansión del militar en tareas de lucha contra la delincuencia organizada enmarcada en una crisis de inseguridad pública como uno de los fenómenos menos examinados hasta este momento.

Las premisas que sustentan este análisis son dos: primero, los civiles y particularmente las instituciones de seguridad pública han sido rebasadas por la delincuencia organizada, particularmente en su manifestación del tráfico de drogas; y segundo, el recurso de los militares para contener este enfrenta la situación que si bien ha arrojado logros estos deben verse críticamente y en función del contexto de riesgos políticos para la institución de las fuerzas armadas. Lo anterior primordialmente de cara a la falta de contrapesos civiles reales ante el ejercicio de la labor que viene desempeñando las fuerzas armadas, pero en particular el Ejército y en menor medida la Armada en la Procuraduría General de la República (PGR).

El trabajo esta dividido en cuatro partes, la primera abordará que se entiende por militarización y la forma como ha venido evolucionando el proceso de integración de las fuerzas armadas a las tareas de seguridad pública. Una segunda sección examina la magnitud del problema de la inseguridad pública y la clara y aun creciente debilidad institucional en la que se encuentra las instituciones civiles para mitigar los desafíos que imponen la delincuencia organizada, pero de manera particular se examinará a la Procuraduría General de la República. Una tercera parte, presentará un balance en términos de los riesgos y logros que se han presentado a partir del proceso de militarización en el aparato de seguridad, y como cuarta sección, se dará una evaluación crítica de los avances en materia de seguridad pública pero visto a través del lente de las presiones político-mediático que agudizan la dificultad para distinguir entre el cumplimiento real de la labor encomendada a la PGR y la atención a la problemática de inseguridad.

Contrario a lo que el candidato Vicente Fox había señalado a lo largo de su campaña en el sentido de retirar de las esferas policíacas y de inteligencia a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM), a la hora de la conformación de su gabinete Fox fue en sentido opuesto al realizar el nombramiento de un general en activo como Procurador General de la República. El General Rafael Macedo de la Concha se había desempeñado como Procurador de Justicia Militar durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y bajo el Secretario de la Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre. Como sabemos el nombramiento contó con la ratificación del Senado de la República pero más importante aún, ni el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI) solamente el Partido

Revolución Democrática (PRD) cuestionaron el impacto que el nombramiento de un militar podría tener desvirtuar la función militar a tareas policíacas. El PRD voto en contra del nombramiento como se vera a detalle más adelante.

I. Proceso de militarización, el caso de la Procuraduría General de la República.

¿Qué se entiende por militarización? Por el proceso de militarización debemos entender no sólo la presencia en instancias civiles del gobierno, esto es, que haya más militares en la procuraduría, o en puestos de seguridad pública en los distintos niveles de gobierno, e incluso en áreas sensibles de inteligencia civil. Sino además, se agrega a este proceso el hecho de que al paralelo de la militarización concurren por lo menos otros tres elementos:

1. No se invierten en la formación de policía civiles al ritmo necesario;
2. No se construyen “check & balances” --contrapesos/equilibrios-- ante la militarización, esto es claramente un indicador de la falta de madurez institucional y por ende de la fragilidad democrática en México;
3. Y los recursos humanos y económicos se concentran más de manera paulatina en los ámbitos militares y menos en lo civil.¹

Por proceso de militarización del aparato de seguridad en el combate a la criminalidad y la delincuencia organizada se debe entender como un proceso que incluye tres elementos entrelazados: primero, el incremento de militares (en activo o en retiro) en deberes y espacios que son de la competencia de civiles, esta presencia se ha venido incrementando particularmente en posiciones de mando y operativas, como lo es el encontrar al frente de los cuerpos policíacos a militares. Segundo, el incremento en la participación de las FAM en las decisiones estratégicas en las políticas de seguridad pública y nacional, sin el acompañamiento debido de contrapartes civiles; y tercero, el crecimiento de recursos financieros y materiales a las distintas instancias donde se congregan estos elementos castrenses, pero que particularmente se mantienen en estrecha vinculación con la Secretaria de Defensa Nacional y Marina.²

Como resultado del arreglo político que caracterizó el régimen priísta donde poco o nada eran sujetos las fuerzas armadas a una rendición de cuentas o a un control civil democrático. El Ejército Mexicano ha sido tradicionalmente una institución sumamente sustraída de una cultura de transparencia y sobre la cual se conoce muy poco, ya que este “aislamiento político” fue parte del viejo arreglo durante el régimen priísta. (Arzt, 2002). La dificultad para acceder al conocimiento de la operación del Ejército en tareas de seguridad pública, sencillamente se prolonga a partir de este arreglo y de una respuesta fácil dada por el presidente Fox ante el fenómeno de la inseguridad pública. Colocar a las fuerzas armadas de cara a la lucha contra la delincuencia organizada, de entrada manda una señal de dureza, sin que esta necesariamente se traduzca en impactos reales en cuanto a mitigar el fenómeno propio de la inseguridad que vive México como se verá en la cuarta sección.

¹ Ejemplo: se ha dado un 20 por ciento de recorte presupuestal en el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), a la par de un proceso de adelgazamiento del centro de inteligencia civil. Alrededor de unas 200 plazas han sido restadas a la estructura operativa de la institución. Mientras que se observa una reestructuración en la PGR, y una mayor asignación de recursos económicos a las fuerzas armadas. Ver Tabla IV. Presupuesto Federal asignado a la PGR y fuerzas armadas.

² Ver Tabla IV. Presupuesto Federal asignado a la PGR y fuerzas armadas.

El legado institucional de las relaciones cívico-militares del régimen priista transita al nuevo contexto donde se acentúan determinadas prerrogativas por parte de las fuerzas armadas. De acuerdo con Stepan (1998,93) las prerrogativas militares se enmarcan en aquellas áreas, sean estas o no desafiadas donde la institución armada asume que ellos han adquirido un derecho o privilegio, formal o informal para ejercitar un determinado control sobre ciertas áreas, en este caso en el ámbito de seguridad interna y justicia. Ciertamente, se ha visto que las fuerzas armadas también cabildan para hacerse de mayores espacios de control sobre el aparato de seguridad pública. Sería erróneo pensar que la acción es unilateral por parte del Ejecutivo, y que la institución armada no busca ir ganando terreno en este campo como parte de una redefinición de tareas y desafíos a la seguridad del país y de los reacomodos en materia de seguridad que se observan de cara a los procesos de modernización de otros ejércitos en el mundo (Moskos, et.al. 2000).

Hoy las fuerzas armadas mexicanas al igual que distintas instancias que conjugan al Estado mexicano, están inmersas en el proceso de institucionalizar nuevas reglas y proteger viejas conductas. De acuerdo con Agüero (1998) en la medida que los militares busquen sostener su poder e influencia en el contexto democrático este poder se debe también ajustar y estar sustentado en arreglos legales formales. Este es uno de los grandes pendientes, la renovación de una relación cívico-militar democrática en México y el establecimiento de fronteras legales claras sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

El proceso de militarización en materia de seguridad pública es una política *ad hoc* de respuesta por parte de la elite política mexicana ante la escalada de la delincuencia organizada, particularmente la expresada en el fenómeno del tráfico de drogas. Sin embargo, paralelo a este proceso no se desarrollan instrumentos que permitan conocer a fondo el actuar de las FAM, y que evalúen el verdadero impacto que se genera para mitigar la criminalidad. Resulta revelador que luego de casi una década de venir utilizando el Ejército en tareas contra el narcotráfico, la droga continué no sólo ingresando fácilmente a México, sino que además, su oferta en las calles de las principales ciudades del país sea una realidad. Tan es así, que en este momento el Ejecutivo busca como redefinir el marco jurídico y atender el narcomenudeo, principalmente atendiéndolo como un asunto policiaco y no tomando aun, las medidas necesarias para asumirlo como un verdadero problema de salud pública que impacta a la sociedad en su conjunto.³ Aun con lo anterior no se puede desconocer que hoy por hoy las fuerzas armadas gozan aun de un considerable reconocimiento público, quizás en menor grado en las zonas rurales donde su presencia es más tangible y se registran los mayores abusos de derechos humanos. Pero la información que se desprende de las encuestas es que instituciones como el Ejército Mexicano y la Armada gozan de tan buena imagen como las universidades e iglesias, y que esta contrasta claramente con el prestigio del gobierno federal y la policía.⁴

Antecedentes a la militarización de la seguridad pública.

³ *El Universal*, "Buscará facultar a los estados para combatir el narcomenudeo", 26 de junio del 2003.

⁴ Ver Tabla II. Confianza en las instituciones mexicanas y Tabla III. Percepciones de la sociedad en relación a las fuerzas armadas.

Es necesario resaltar que el proceso de militarización se ha dado concomitante a la definición de la seguridad nacional a partir de los acontecimientos en la década de los setentas y ochentas, pero además, de manera fundamental a partir de la presión política ejercida por los gobiernos de los Estados Unidos en estas mismas décadas.

Se reconoce que la decidida participación de las fuerzas armadas en tareas de narcotráfico inició con Operación Cóndor (1976) la cual fue dirigida por el general José Hernández Toledo. En aquel entonces algunas comunidades de Chihuahua, por ejemplo, fueron prácticamente sitiadas: soldados, policías estatales y judiciales federales, fueron acusados de violar los derechos humanos, mediante la privación ilegal de la libertad, allanamientos, cateos, robos y ejecuciones extrajudiciales. Todo ello en nombra al combate del narcotráfico, pero resultado de una presión política norteamericana derivada de un problema de salud pública que enfrentaba esta sociedad en aquellos años. (Arzt, 1993). Al concluir el programa Condor, el Ejército se vio inmerso en uno de los primeros escándalos de narcotráfico.⁵ Pero realmente fue a partir de mediados de los ochenta y la década de los noventa que comenzó haber un interés de un sector del gobierno federal por atender la precariedad de las instituciones de seguridad y justicia, aunque esta preocupación todavía muy de cara a la vinculación y control del régimen priísta en el poder.

El fortalecimiento del aparato militar en distintas esferas del gobierno, pero particularmente en las áreas de seguridad, inteligencia y justicia, es un proceso que ha venido dosificando en el aparato político particularmente desde la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari quien a través del Programa Nacional de Desarrollo, 1988-1994 institucionalizó el uso de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada, en ese momento, en representación del narcotráfico. Este documento oficial que sirve como eje de las políticas públicas en materia de seguridad, reconoce que el narcotráfico es un problema de seguridad nacional, y por ende, la participación abierta del Ejército se legitima.

Para la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) la crisis de inseguridad pública paralelo a la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia, tales como, la PGR brindó el espacio para continuar con la tendencia de hacer uso del Ejército en tareas de seguridad pública. En aquel entonces, las voces opositoras comenzaron a surgir haciendo señalamientos en el sentido de los riesgos e invasión de función que venían acaparando las fuerzas armadas. Sin embargo, el presidente Zedillo en su documento rector de la lucha contra las drogas señaló: “la Secretaria de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos.”⁶

Por consiguiente, en el ámbito de la seguridad pública la presencia militar ha sido lenta pero consistente durante las últimas dos décadas. En este sentido también se debe

⁵ El general Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional -quien declaró que se había abatido 85% del narcotráfico en todo el país- fue vinculado con el rancho El Búfalo, propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero, donde se sembraba marihuana. Y es que dicho rancho recibía la protección de la guarnición militar de la población de Jiménez, perteneciente al XX Regimiento de Caballería, con base en Delicias. *Proceso* 1060. 24 de febrero de 1997.

⁶ *Programa Nacional contra las Drogas, 1995-2000*. Procuraduría General de la República. México, 1995.

señalar que las tres principales fuerzas políticas en el país, el PRI, PAN y el PRD en algún momento de su participación como gobierno en cualquiera de las tres instancias han hecho uso del Ejército para contener la criminalidad. Lo anterior sin duda muestra la incapacidad de crear y producir alternativas que busquen responder de manera más eficiente e integral al problema de la inseguridad pública.

La institucionalización de las FAM en las tareas de seguridad pública se da claramente a partir de diciembre de 1995 cuando se dio la promulgación de la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integraba la participación tanto del Ejército como de la Marina y por ende de toda la estructura administrativa de dichas agencias en las tareas no sólo contra el tráfico de drogas, sino del ámbito de la seguridad. Incluso fue durante esta misma administración que a través del secretario de la Defensa Nacional, el General Enrique Cervantes Aguirre, se dio pie a la creación de Defensa Nacional IV (DN IV) ⁷ que constituye la reestructuración territorial de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Además, de que en este mismo periodo, se da la creación de la Policía Federal Preventiva encabezada por un almirante de la Armada, quién desde su creación se ve acompañado por un contingente de más de 5 mil soldados para atender las tareas de prevención al delito.

En suma vemos que la institucionalización de la participación de las FAM se establece ya más claramente en marcos jurídicos que buscan atender el problema de la inseguridad, y que además se legitiman a partir de interpretaciones judiciales tales como la tesis jurisprudencial emitida en 1989, donde se señala: “los militares que intervienen en la detención de quienes comenten delitos contra la salud, forman parte de una corporación que labora en la campaña contra el narcotráfico, y de acuerdo a lo establecido con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, toda persona que en ejercicio de funciones pública tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Pública (...) “la intervención de los elementos militares en la averiguación de los hechos considerados como delictivos, no es contraria a la ley.”⁸

Como resultado de la cada vez mayor presencia de las FA en la seguridad interior, y el aparato federal policiaco, en Marzo de 1996 el PRD, promueve una interpretación sobre el artículo constitucional 129, con relación a la participación de las FA en tareas de seguridad pública. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia señaló que “mientras las autoridades requieran el apoyo del Ejército, y considerando que las Fuerzas Armadas están bajo las órdenes del Presidente, su participación en tareas de seguridad pública, no incurre en violación al precepto constitucional”.⁹ Más aún se legitimó que aquellas confesiones y arrestos que realice el Ejército son válidas porque las están realizando en apoyo a las actividades de combate a las drogas, y en coadyuvancia con el Ministerio

⁷ *La Jornada* “La Sedena reestructuro la división territorial militar para garantizar la seguridad interior, afirma Cervantes Aguirre”, 20 de Febrero del 2000.

⁸ Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II, Segunda Parte- 1, pag. 61. Cita en Alejandro Carlos E. (2000) *Derecho Militar Mexicano*, Editorial Porrúa. México. P. 64

⁹ José Ramón Cossío (2002) “Delincuencia Organizada, seguridad pública y fuerzas armadas”, en *Revista de Justicia Mexicana*. Sexta Época.No. 4. Procuraduría General de la República.

Público y la policía judicial.¹⁰ A partir de ese momento las autoridades militares están legalmente facultadas para obtener declaraciones, y como se adolece de una preparación adecuada las organizaciones de derechos humanos han denunciado el uso de la tortura para la realización de las mismas, y esto por consiguiente obstruye la construcción de un adecuado estado de Derecho.

Resulta paradójico que en el pasado, Acción Nacional se unió a las voces que buscaban establecer mayores mecanismos de control en el uso del Ejército para las tareas de seguridad pública. Más aún, durante la campaña del hoy presidente, Vicente Fox prometió retirar a las fuerzas armadas de estas tareas del combate a las drogas y prometió regresar a los cuarteles a los soldados que estaban asumiendo el papel de las fuerzas del orden civil.¹¹ Por su parte, el integrante de la coordinación de Seguridad y Justicia en el gabinete de transición expresó: “que en la nueva estructura de la PGR no se otorgaría a posmilitares cargos de mando, como los que detentaban en las policías Judicial Federal y Federal Preventiva”¹² En esta misma intervención, Francisco Molina expuso que “el Ejército funciona bien como auxiliar en tareas de erradicación de cultivos e interceptación aérea, por no desarrolla una capacidad de criminología. El soldado sólo está preparado para obedecer.”¹³

Es evidente que por una parte, el gobierno de Fox debió de dar muestras de que implementaría acciones que reviertan la explosión de criminalidad y que redujeran la brecha de impunidad, y por el otro, al tomar el mando del gobierno se encaró crudamente la realidad institucional con que debe sostener este compromiso, y por ende se ve en la necesidad de integrar a las FAM. Hoy la puesta esta en que esta medida logre revertir la tensión, y se presente como una opción de política de cara al reclamo popular por contener la violencia e inseguridad siendo esto más fuerte tanto política, como electoralmente, más allá de los riesgos que se contraigan con las extensa exposición del Ejército y la Marina a la corrupción institucionalizada de las instancias policíacas civiles y de la herencia del legado del viejo arreglo en la relación cívico-militar.

II. El desafío de la inseguridad, una misión imposible.

Desde hace aproximadamente una década o más, México viene enfrentado una profunda crisis de seguridad pública. La concurrencia de elementos tales como el impacto del crecimiento demográfico, las recurrentes crisis económicas y la falta de una adecuada planeación de política pública para asumir como Estado una acción en materia de seguridad pública, esto es, proveer el adecuado funcionamiento y fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública contribuyeron de manera importante a la explosión de la delincuencia organizada y a lo que hoy se conoce como crisis de inseguridad pública. De acuerdo con el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex),

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo III. Enero-Junio, 1989. Segunda parte, p. 148. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Distrito. Delitos Contra la Salud. Su Confesión ante autoridades militares tiene valor de indicio. El texto establece: “aun cuando el Ejército no es responsable de la persecución de crímenes, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, la responsabilidad destinada al Ministerio Público, y la policía judicial, la confesión a autoridades militares es válida si se realiza en apoyo al combate a las drogas y de acuerdo con el ministerio público.”

¹¹ *El Financiero*, , “Sorprende en Washington la designación de un militar en la PGR”. 29 de noviembre del 2000

¹² *Proceso* 1247 “Caso Macedo de la Concha: Complicada Ratificación”, 3 de diciembre del 2000.

¹³ *Ibid.*

México ocupa el quinto lugar a nivel mundial en cuanto al delito violento. A esto se suma que nuestro país ocupa el segundo lugar mundial en secuestros. Tan sólo en el año 2002 se denunciaron 437 secuestros en México. Hasta hoy no queda claro que el proceso de militarización ha mitigado la explosión de la criminalidad, aun con todas las estrategias y reorganizaciones institucionales que se han enunciado.

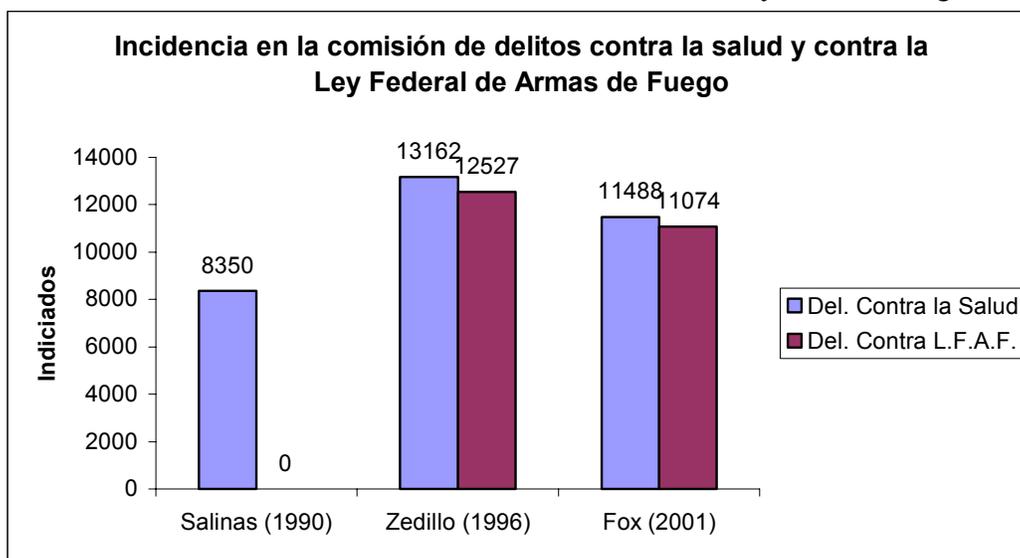
En materia de delitos federales que son los que le corresponden a la PGR, se conoce que de acuerdo con datos del INEGI para 2001, los delitos contra la salud son el delito de mayor incidencia a nivel federal. A este delito le sigue su manifestación en el tráfico de armas de fuego el cual esta claramente relacionado con la delincuencia organizada. De un total de 28 619 delitos federales cometidos en el año 2001, 11,214 fueron en materia de delitos contra la salud. Los estados con mayor incidencia fueron Baja California, Sonora y el Distrito Federal. De hecho, el mayor registro de probables responsables del fuero federal en materia de narcotráfico es Baja California que ocupa el 10.2%.¹⁴ El número de violaciones a la Ley de Armas de Fuego fue de 10,133. Observemos la siguiente cuadro:

Cuadro I. Número de probables responsables del fuero federal

Año	Número de personas detenidas por la comisión de un delito
1990 (Carlos Salinas de Gortari)	21 455
1996 (Ernesto Zedillo Ponce de León)	36 196
2001 (Vicente Fox Quesada)	31 378

Fuente: Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, II Informe de Gobierno 1990. INEGI, Estadísticas judiciales.

Cuadro II. Incidencia en la comisión de delitos contra la salud y armas de fuego.



Fuente: Presidencia de la República, CSG. II. Informe de Gobierno 1990. INEGI, Estadísticas judiciales en materia penal, 2001.

Durante el primer año de gobierno de Vicente Fox los delitos contra la salud se ven acompañados de una gran escalada de violencia. Por ejemplo, tan solo en las primeras

¹⁴ Fichas Temáticas. Seguridad Pública. Partido Acción Nacional. México, D.F., pág. 2-1

semanas de iniciada la administración el Estado de Sinaloa ya había registrado 79 muertes relacionadas con narcotráfico. Como se sabe este estado ha tenido un asentamiento regular de productores y traficantes de droga desde hace unos 40 años y aun con todas las estrategias que se han emprendido su gobernador Juan Millán y autoridades federales reconocen que estar rebasados por el fenómeno, al grado de pedir mayor asistencia por parte del Ejército mexicano.

Además, para el sector empresarial la persistente inseguridad ha desalentado las inversiones extranjeras, y hoy más que nunca continúa la impunidad, corrupción y falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Vale la pena recordar que en la dimensión de la inseguridad pública son los datos que ofreció en el 2001 el presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Coparmex. La Coparmex aseguró que la inseguridad pública le cuesta a México 12 por ciento del Producto Interno Bruto. Además, en el 2001 que México ocupaba el tercer lugar en secuestros solo superado por Colombia y Brasil.¹⁵

A este escenario se suma la debilidad institucional que fue reconocida desde el inicio de la administración actual del procurador Macedo. Como primera observación de esta fragilidad esta el reconocimiento de la falta real de un brazo operativo, esto significa que el general Macedo de la Concha no cuenta con los recursos humanos necesarios para realizar las tareas que impone la institución que lidera. En lo que fue una de las primeras reuniones con legisladores concretamente con los miembros de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el general Macedo de la Concha preciso que la PGR contaba con 18 mil empleados, 11 mil se emplean en tareas administrativas, existen 5 000 mil plazas de las cuales se ocupan apenas 1, 800; y de los 2, 500 Ministerios Públicos Federales que debería haber solo están trabajando 800.¹⁶ En esa misma reunión el general Macedo expresó que de cada 100 delitos que se comenten en México se denuncian 20. De estos último, 10 se consignan a presuntos responsables, luego cuatro son desechados y 6 procesados. Al final cinco personas reciben una sentencia condenatoria y uno es absuelto.

A esta realidad se agrega que la PGR enfrenta profundas carencias, las cuales de acuerdo con el procurador van desde un bajo nivel de reclutamiento hasta salarios que están 50 % debajo del promedio de otras procuradurías del país. En suma estas son algunas de las deficiencias estructurales que se heredan al inicio de la administración del presidente Fox y las cuales obstaculizan el correcto funcionamiento en la impartición de justicia y aparato de seguridad.

III. Los riesgos y los logros de la militarización.

Hoy se reconoce que el proceso de militarización ha arrojado logros en la lucha contra la delincuencia organizada, estos deben evaluarse críticamente de cara a los riesgos políticos que se han producido tanto en el ámbito de las instituciones civiles de seguridad así como también, en los institutos armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada). Esta sección distingue dos instancias impactadas por el proceso de militarización. La primera instancia es el impacto en la militarización en el ámbito del aparato de seguridad pública civil donde identifico: a) la falta de un contrapeso civil (Congreso débil); b) ausencia de una rendición de cuentas, transparencia y por ende fin

¹⁵ *El Financiero* “México, tercer lugar en secuestros”, 18 de enero del 2001.

¹⁶ *Excélsior*, “Resultados sobre Seguridad, en 100 días: Macedo”, 14 de diciembre del 2000

a la impunidad institucional del aparato de seguridad; c) violación a los derechos humanos; d) frágil coordinación con otras instancias civiles; f) mayor concentración de atribuciones por parte PGR; y g) corrupción, impunidad y fragilidad institucional.

Por otra parte, la segunda instancia, poco examinada y que atiende es la que involucra a los institutos armados a partir de su participación en el proceso de militarización, y donde identificó principalmente efectos en el *ethos* institucional y que enumero de la siguiente manera: a) tensiones internas; b) afectaciones en la profesionalización militar; c) impacto en las labores de inteligencia; y d) el Ejército expuesto también a la corrupción e impunidad.

Hoy queda claro que el proceso de militarización presenta riesgos políticos pero también ha ofrecido importantes logros para la administración del presidente Vicente Fox. La política impulsada por el primero gobierno electo democráticamente estimo que la presencia de las FA era la única alternativa para mitigar la descomposición de la PGR. En contrapartida, se evidencian ventajas ante una decisión de esta naturaleza, las cuales también serán examinadas, pero que aun cuando son de índole positiva no necesariamente impactan en la calidad democrática del país que se esta construyendo.

A tres años de gobierno persisten claramente tres grandes tipos de riesgos en el proceso de militarización dentro del ámbito de la seguridad pública y que estos a su vez contaminan la democratización del régimen. Es importante señalar que estos riesgos se desarrollan en dos ámbitos institucionales distintos, los que impactan al aparato de seguridad y justicia civil --- son los que analizó primero---, y los riesgos que impactan al ámbito militar, en mayor medida por su tamaño en la participación, al Ejército, pero también se encuentran equivalencias en la Armada Mexicana.

III. i Primer ámbito: La militarización del aparato de seguridad y justicia civil. Control/Contrapeso.

El primer gran riesgo se da en el ámbito del aparato de seguridad pública civil y que lo denomino: incompetencia civil/rebase de la autoridad civil. Ante la falta de una policía civil profesional y competente se militariza. Se militariza al eje rector de la política de seguridad y estado de derecho que es la PGR. No sólo se observa la presencia de militares en la institución de procuración de justicia, sino que además, las instancias que deben generar nuevos elementos policíacos civiles, están lideradas por militares o militares en retiro. Esto último reproduce los patrones de formación militar en las instancias policíacas civiles, de los cuales hasta el momento, no existe evidencia alguna que hayan impactado positivamente en el quehacer del combate al crimen o en su defecto en mantener a los nuevos elementos ajenos a los problemas de impunidad y corrupción institucional. A continuación un breve examen de cada uno de estos componentes que articulan el primer riesgo denominado incompetencia civil/rebase de la autoridad civil, y que se manifiesta en el proceso de militarización:

a) Falta de control civil (Congreso débil).

Aun cuando en los últimos dos años el Procurador General de la República ha atendido a su obligación de presentarse ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y la respectiva comisión en el Senado, al hacer una sucinta revisión del intercambio entre legisladores y el funcionario público se denota una respuesta político-mediática. Lo anterior se desprende principalmente: a) los

legisladores no han cuestionado con severidad al procurador por temor a que se interprete como un cuestionamiento a la institución militar; y b) existe un desconocimiento de la compleja realidad que impone la delincuencia organizada en nuestro país. En su gran mayoría los cuestionamientos se concentraron en el combate al narcotráfico y en algunas acciones para mitigar la corrupción al interior de la institución.

La debilidad institucional por parte del Congreso para monitorear las actuaciones de elementos de las fuerzas armadas en cualquier ámbito de la administración pública y sobretodo aquellas en la seguridad pública, es una constante no sólo del caso mexicano, sino de los Congresos en América Latina.¹⁷ Independiente a este ejercicio obligatorio para que el funcionario público rinda un informe ante las instancias correspondientes del Congreso Mexicano, y que en el caso concreto del procurador Macedo, se ha cumplido con esta norma al asistir a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ambas Cámaras, vale la pena reseñar el papel que jugó la Cámara de Senadores al ratificar el nombramiento del general como procurador general de la República.

Se menciona que desde 1995 el Senado de la República debe ratificar el nombramiento del procurador general de la República. Durante el proceso de ratificación del general Macedo de la Concha, solamente el Partido de la Revolución Democrática, (PRD) argumentó que “al permitir que un militar se haga cargo de la PGR, se estaba alimentando la desviación de las verdaderas tareas que le competen a los militares.”¹⁸ Aun cuando uno reconoce las expresiones vertidas por la bancada del PRD, se debe indicar que durante el gobierno de Cuauhtemoc Cárdenas como jefe de gobierno del Distrito Federal, se designó al teniente coronel De Bernandi para controlar el crimen e inseguridad de la capital del país, sin lograr ningún éxito. Incluso, hoy en día varios de los delegados de izquierda en la ciudad de México se suman al pedido de poner a los militares en las calles para controlar la ola de criminalidad e inseguridad que afecta ciertas demarcaciones dentro de la capital. Lo que indica que no importa el emblema político, ni los posicionamientos en instancias políticas nacionales, ya que al final del día las tres principales fuerzas nacionales apoyan y recurren a la participación de las FA para las tareas de seguridad pública.

El procurador, general Macedo de la Concha fue ratificado el 7 de diciembre del 2000 con una votación de 93 votos a favor del PRI, PAN, PVEM y 15 del PRD en contra. Vale la pena rescatar las expresiones del senador José Natividad González Parás, quien aclaró que: “la ratificación de su grupo parlamentario no debe entenderse como un aval o una responsabilidad compartida sobre el desempeño futuro del general”.¹⁹ Esta expresión refleja la ligereza con la que se conducen los legisladores, al proceder a ratificar a un elemento de las FA para tareas de seguridad pública.

Sin duda la presencia de un militar al frente de la PGR habla de dos realidades, por un lado esta expansión es reflejo del considerable grado de influencia y poder político que

¹⁷ Carlos Basombrío Iglesias (1999) “Militares y Democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación”, en Rut Diamint editora, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.*, Universidad Torcuato di Tella. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.

¹⁸ Versión estenográfica del Senado de la República, 7 de diciembre del 2000. *La Jornada*, “Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR.” 8 de diciembre del 2000

¹⁹ *El Universal*, 7 de diciembre del 2000, “Evalúa su trayectoria intachable como jurista y militar”.

los militares han ido adquiriendo en las tareas de seguridad; pero también, por otra parte, demuestra el papel que vendrán a jugar de lleno las fuerzas armadas, y de manera particular la SEDENA en las tareas de mayor coordinación “entre iguales” en el combate al narcotráfico y crimen organizado. El reto está, sin embargo, en conocer el verdadero impacto que generan en mitigar el crimen y la violencia.

La militarización de la seguridad pública habla ya de la expansión de espacios políticos públicos por parte de militares.²⁰ Incluso desde esta trincheras las FA no solo trascienden la institucionalización de su relación cívico-militar sino que además garantizan la protección de prerrogativas y privilegios que restringen la operación de civiles sobre su actuar.

Es de una óptica minimalista ver en el nombramiento de Macedo de la Concha, una salida a la crisis de inseguridad que vive el país, por el contrario debe ser interpretado como una capacidad de las fuerzas armadas de convencer a sus respectivas contrapartes civiles que “ellos --- los militares---“son los únicos capaces de contener la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia”. Lo cual resulta un tanto cuanto irónico si se examina que esta institución, la militar en lo que fue la historia del México moderno jamás fue sujeta a un estado de derecho y mucho menos se condujo con transparencia y respeto por los derechos humanos, por decir lo menos. Lo que trasciende a la naciente democracia mexicana, es una extensión del viejo arreglo de la relación cívico-militar del viejo régimen, y que se refuerzan a partir de la institucionalización de normas jurídicas que refuerzan la participación de las FA en tareas de seguridad pública, sin construir los contrapesos y participación adecuada de la sociedad para monitorear esta conducción. Lo anterior, como lo señala Agüero (1998:384) contribuye a cuestionar las verdaderas expectativas que se generan acerca de la calidad democrática, porque no está claro quien impone los límites sobre los civiles y militares, por el contrario, del examen previo se desprende una influencia política de las FAM sobre el nuevo gobierno.

b) Falta de rendición de cuentas, transparencia y por ende impunidad institucional.

El monitoreo y supervisión es una parte esencial del proceso de democratización, particularmente cuando esta institución se ha visto involucrada en la represión. Sin embargo, las fuerzas policiales y que decir de los elementos militares se resisten a estar sujetos a un monitoreo externo, ya que no interpretan como un signo de que ellos no son confiables. (Ungar, 2002:67)

La ola de crimen sin duda genera la demanda de expandir las facultades de investigación de la autoridad de parte de la policía, y esto no es un proceso ajeno a México. (Ungar, 2000) Incluso el uso de militares en el combate al crimen y el control del aparato de inteligencia es un proceso que se ha venido dando de tiempo atrás en Brasil. (Zaverucha, 2002). Pero en el caso de México, la transparencia institucional sobre el manejo de la burocracia federal era casi inexistente, esto es particularmente claro en las instancias de seguridad y justicia, las cuales dichos sea de paso aun con la promulgación de la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

²⁰ Caso más reciente, el nombramiento como Subprocurador de Asuntos Jurídicos e Internacionales, el teniente coronel Alejandro Ramos Fuentes, en la Procuraduría General de la República.

logran establecer un artículo donde se señala que información relacionada a la seguridad pública y nacional se mantendrá en reserva.²¹

Una de las maneras que nos sirven para identificar la debilidad institucional en materia de rendición de cuentas y transparencia es examinando su política de comunicación social. Aunque aquí solo reseño un caso por cuestión de espacio, también podríamos abundar sobre lo que les sucedió a los funcionarios de la PGR que atendieron la denuncia presentada por la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa, por amenazas de muerte, y que se conoce que la PGR iniciaría una investigación ante la fiscalía especializada de delitos cometidos por servidores públicos, por el aparente mal manejo de la averiguación previa y hoy adolecemos su curso.

²¹ *Diario Oficial*, (11/06/2002) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Título Primero. Capítulo III. Información reservada y confidencial.

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes. El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Es importante mencionar que la transparencia y falta de rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado Mexicano se convierten en una suerte de eje innovador en la administración de Fox, particularmente a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, los legados e inercias institucionales particularmente de las agencias de seguridad y justicia, por su propia conducción histórica de cara al régimen autoritario del PRI, dificultan la política informativa. Un ejemplo para ilustrar estas deficiencias comunicativas e institucionales es la desaparición de cuatro agentes del Agencia Federal de Investigaciones (AFI), que en el mes de diciembre del 2002 desaparecieron en el estado de Tamaulipas.

Al principio pocos medios informativos habían cubierto la desaparición de los agentes del AFI, sin embargo, no fue sino hasta que los familiares²² comenzaron a exigir información, sobre el paradero de los mismos, y que finalmente trasciende a los medios que la desaparición es responsabilidad del narcotraficante Osiel Cárdenas Jiménez, capo del Cartel del Golfo quien fue recientemente arrestado en un operativo por el Ejército. Sin embargo, hasta el momento la PGR no han recuperado los cuerpos de los agentes, y no se ha hecho pública y oficial como se da esta vinculación entre el narcotraficante y la muerte de los agentes de la AFI, por parte de la PGR.

c) Violación de derechos humanos.

Apenas hace unos días la CNDH confirmó que por segundo año consecutivo la PGR ocupó el primer lugar de quejas.²³ La SEDENA y Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) también son señaladas como instituciones que han violentado las garantías individuales.

Es importante resaltar que desde que se dio el nombramiento del general Macedo, ya se desdeñaban las observaciones que la propia ONU habría realizado en su momento y que envió el 27 de julio de 1999, donde expresaba que: “el mantenimiento del orden dentro del territorio del país debe realizarse por medio de las fuerzas de seguridad civiles.” Por su parte, Mary Robinson, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuestionó la designación y advirtió que los militares gozan de impunidad al no poder ser juzgados por cortes civiles sobre violaciones a las garantías individuales.²⁴

En lo que va la administración del presidente Fox, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, emitió seis recomendaciones a la PGR siendo esta institución la de mayor número de llamamientos seguida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con cinco, la SSPF con cuatro, y la Secretaría de Educación (SEP) con tres.²⁵ Para el presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, “las actividades encomendadas a la Policía Federal Preventiva pone en riesgo el respeto a los derechos humanos, y que lo mismo sucede con la participación de los efectivos militares en las tareas de seguridad

²² WFM. Radio. 18 de marzo del 2003 “Familiares de los AFI que en diciembre pasado desaparecieron en Tamaulipas, acusan de traición a la PGR por mostrar indiferencia ante el caso”.

²³ *Informe de Actividades 2002*, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Presidente José Luis Soberanes. 12 de Febrero del 2003.

²⁴ *Crónica*, 28 de noviembre del 2000 “El nombramiento de De la Concha, por encima de las observaciones de la ONU”; *Excélsior*, 5 de diciembre del 2000, “Quien Resulte Responsable”

²⁵ Ver Cuadro “Recomendaciones de la CNDH a las autoridades de la administración pública federal, 2001-2002”, en el II. *Informe de Gobierno*, Primero de Septiembre del 2002. pág. 573.

pública, pues esa no es una función propia del Ejército”.²⁶ Las organizaciones civiles no gubernamentales señalan que un ámbito en el cual se ha visto disparada la violación de derechos humanos es en las tareas contra la delincuencia organizada donde se ha dado numerosas ejecuciones o desapariciones forzadas.²⁷

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en su informe *Las Detenciones Arbitrarias en México* señala: “en los casos que se presentan en este informe, encontramos que elementos de la PGR, adscritos a la Unidad Especial para la Delincuencia Organizada, a la AFI y a la Policía Judicial Federal; así como a miembros del Ejército mexicano, ocupan el primer lugar como actores que vulneran las libertades individuales, lo cual deriva en la afectación de otros derechos como son a la integridad física y psicológica de las víctimas y, en contubernio con autoridades judiciales, a las garantías de debido proceso y seguridad jurídica.”²⁸

Y por último, e incluso muy revelador es lo que reseña el informe anual del Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, donde expresa que: “la extensa impunidad que continúan teniendo las fuerzas de seguridad en México”. Incluso, en este informe se indica que aun los esfuerzos realizados por el “gobierno mexicano han sido muy limitados”.²⁹ Además, en este mismo informe encontramos referencia al sonado caso de Guillermo Velez Mendoza, un joven señalado como responsable de un secuestro y que murió en manos de miembros de la AFI luego de permanecer por cinco horas bajo su custodia. Los reportes iniciales señalaban de Velez Mendoza había muerto de causas naturales mientras se encontraban bajo custodia; otros informes señalaban que murió mientras se trato de escapar; y otros señalaban que había muerto de una caída. Sin embargo, investigaciones subsecuentes indicaron que Velez Mendoza había muerto por asfixia mientras había sido torturado. El 14 de mayo del 2002 la CNDH emitió la recomendación 12/2002 donde se señala que esta persona había sido objeto de una detención arbitraria, torturado y se le había provocado su muerte.³⁰ Aun cuando los responsables fueron arrestados en el mes de Agosto y acusados por homicidio culposo, obstrucción de la justicia y abuso de autoridad, uno de los agentes el comandante Hugo Armando Muro Arellano, de quien se sospecha fue el principal responsable de la muerte del joven Vélez, salió libre bajo fianza y es hoy un fugitivo de la justicia mexicana.

No cabe duda que aun le falta camino por recorrer a la PGR, ya que independientemente de que sus autoridades deben conducirse de acuerdo al marco legal, el mayor reto para

²⁶ Ibid.

²⁷ *La Jornada*, 6 de mayo del 2002, “Ante la CNDH, 50 denuncias de desapariciones forzadas o voluntarias en 2001”. *El Universal*, 21 de febrero del 2002, “Vulnera PFP y SDN garantías: Soberanes”. *La Jornada*, “La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes”, 27 de febrero del 2002. *El Universal*, “México, en grave crisis en violación de derechos”, 29 de enero del 2002. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, “Informe Sobre las Detenciones Arbitrarias en México”, informe realizado para el grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre detenciones arbitrarias en su visita a México del 28 de octubre al 10 de noviembre del 2002.

²⁸ Ibid.

²⁹ U.S. State Department (2002) *Mexico Country Reports on Human Rights Practices*. Publicado el 31 de marzo del 2002.

³⁰ Ibid. Recomendación 12/2002 “Sobre el caso del homicidio del Señor Guillermo Vélez Mendoza”, 14 de mayo del 2002.

esta institución, la PGR continua siendo probar la culpabilidad de los detenidos y mantenerlos en la cárcel pero sin violentar sus propios derechos. Por ejemplo, en el mes de Febrero del presente año, efectivos de la SEDENA cumplimentaban una orden de aprehensión en contra del representante legal de Gilberto García Mena alias *El June*, donde su abogado resulto muerto. El procurador Macedo informo que los efectivos se encuentran arrestados, pero reconoció desconocer qué suscito los hechos.³¹ Un delicado asunto es que no existe claridad en como funciona la “coadyuvancia” del Ejército Mexicano con la PGR, y este es solo un ejemplo de esa falta de transparencia y control civil. La nota de *La Jornada* señaló además que la muerte de este abogado resultó de “las acciones que llevaron acabo miembros de la Policía Judicial Militar (PJM)”. Lo anterior produce una nueva interrogante en el sentido de saber porque fue la PJM la que cumplimenta una orden, y no el ministerio público (MP) o en su defecto elementos del AFI. En el fondo este tipo de practicas terminan violentando el marco jurídico en nombre del temor que vive la ciudadanía por la inseguridad, y a la larga se convierte en prácticas injustificadas que fomentan una cultura de impunidad y carente de estado de derecho.

d) Frágil coordinación con instancias civiles y mayor colaboración entre fuerzas armadas.

A partir del proceso de militarización y en particular con la designación de un general en la PGR se ha visto una mayor coordinación entre SEDENA-MARINA. Es aquí donde se observan los operativos entre SEDENA-PGR o PGR-MARINA en la lucha contra delincuencia organizada

Esta característica resalta una coordinación entre distintos cuerpos de las fuerzas armadas e incluso un mayor uso de los grupos especiales del Ejército sobre los principales operativos de la PGR. Hoy los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) del Ejército Mexicano se han dado a la tarea de llevar acabo las operaciones contra el narcotráfico. Los GAFES son el eje de la Unidad Especializada de Delincuencia Organizada (UEDO). Esta instancia se coordina con la Sección Séptima de la SEDENA (Operaciones contra el Narcotráfico), y es esta área militar la que encabeza las mayores operaciones contra los cárteles de la droga. Sin duda a través de estos trabajos la PGR-SEDENA ha logrado el arresto de Benjamín Arellano Félix, Adan Amezcua, Gilberto García Mena, entre otros.

Los GAFES son el cuerpo de elite militar entrenada en un primer ejercicio por los Estados Unidos, pero que hoy cuenta como lo señala la información de la SEDENA con una Escuela de Fuerzas Especiales creada en 1998 donde se unifican los criterios de doctrina y se homogeniza las distintas especialidades. Los GAFES cuentan con conocimientos de operaciones antidroga, antiterrorista y de rescate a secuestrados. Sin embargo, tampoco estos grupos han estado exentos de actos de corrupción como lo han reconocido las autoridades.³²

Ahora bien, la pregunta valida en es ¿cuál es el control civil que existe sobre estas operaciones? ¿cuál es el conocimiento de instancias civiles gubernamentales sobre los operativos sean estos exitosos o no? No cabe duda que los éxitos han resultado de la

³¹*La Jornada*, “Militares, los presuntos homicidas del abogado del El June, Macedo”, 1 de marzo del 2002.

³²*El Universal*, 24 de febrero del 2003 “Usan fuerzas de élite en lucha anticrimen”.

“coordinación” entre SEDENA y PGR, pero existe suspicacia sobre esta coordinación, ya que por respeto a rangos militares, el procurador esta por debajo del secretario de la Defensa Nacional, lo que significa que la PGR esta supeditada a las acciones que emprenda la SEDENA, más que realizar un trabajo de iguales. Esto se vuelve más preocupante de cara a la relación entre civiles y militares, quienes en ambas direcciones han expresado desconfianzas.

Sin duda existe un ejercicio de coordinación en las tareas de seguridad pública de cara al combate a la delincuencia organizada, y esto ha resultado en una ventaja positiva para el proceso de militarización que se muestra efectivo y eficiente en este sentido. Hoy se ha demostrado que resulta ventajoso que el liderazgo de la PGR, se coordine con la SEDENA y SEMAR para las tareas contra el narcotráfico, el trabajar entre sí, siendo estos todos elementos de las fuerzas armadas, ha permitido considerables logros en la detención de capos importantes del narcotráfico.

Ciertamente, la opinión pública ha identificado como uno de los logros de esta administración los avances contra grandes capos de la drogas. Pero esto por sí solo no atiende a la complejidad de la dinámica del problema de inseguridad que enfrenta el país. Y es por ello que más adelante se examinará esta ventaja inicial pero que tiene solo ciertos éxitos.

e) Mayor concentración de las atribuciones.

Conforme ha venido avanzando la militarización de la PGR se observa un mayor control de atribuciones por parte del procurador. Aquí observamos y ordenes directas por parte del Procurador. Para ilustrar este punto describo el siguiente ejemplo que se refiere al escándalo FEADS-Tijuana, donde un número de funcionarios de la delegación de Tijuana, Baja California fueron señalados de actos de corrupción, extorsión, abuso de autoridad y robo de droga que había sido asegurada. A partir de que se hace público el escándalo, el Procurador prohíbe a funcionarios dar explicaciones en relación a la clara presencia de malos elementos.

A principios de este año (01/2003) la PGR junto con la SEDENA tomaron la sede de la FEADS en la ciudad de Tijuana, Baja California. Lo anterior para que elementos del “Ejército verificaran posibles irregularidades en el armamento y seguridad de las instalaciones”. De esta acción se desprendió que agentes de la FEADS no pusieron a disposición del Ministerio Público de la Federación (MPF) a dos presuntos narcotraficantes y un cargamento de cuatro toneladas 800 kilogramos de marihuana, además de armamento y otros artículos. De acuerdo a la información proporcionada por la PGR, los funcionarios públicos “exigieron la cantidad de dos millones de dólares a cambio de su libertad y de la devolución de la droga”.³³ En reacción a esta situación la PGR solicito a la SEDENA el aseguramiento de otro número de delegaciones como lo fueron Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nayarit, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Jalisco. Semanas más tarde al escándalo se confirma la salida del fiscal Mario Estuardo Bermúdez, quien a partir de este momento se reintegra a sus tareas en materia de delitos electorales.

³³ Boletín no. 032/Enero 2003. Procuraduría General de la República.

Nuevamente esta variable refuerza como el proceso de militarización contribuye al rebase de la autoridad civil y evidencia la profunda fragilidad de la PGR. A las tareas de combate del crimen organizado, se suman la depuración y reestructuración de la institución, y se debe señalar que en menos de una década el marco jurídico de la PGR ha sido reformado de manera importante en tres ocasiones (1990, 1996 y 2002). A partir de diciembre del 2002, se deroga la Ley Orgánica de la PGR de 1996 y apenas el 25 de junio del presente se emitió el Reglamento Interno de la Ley Orgánica de la PGR. Desde el inicio de esta administración se venía trabajando con las áreas presentadas en la Tabla I, y partir de este momento sufre modificaciones. No está de más señalar que estos cambios y reestructuraciones institucionales impactan el quehacer de la institución, y que para que se afiancen y operen adecuadamente, de no ser sujetos a nuevos vaivenes políticos, tomará por lo menos otra década.

De la iniciativa de LOPGR presentada ante la Cámara de Diputados el 18 de abril del 2002, y discutida en comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación y Seguridad Pública, el 24 de octubre; y que dio cabida de su paso por el Senado a ser publicada en el DO del 27 de diciembre del 2002, se destaca que se reformaron:

- las facultades de la PGR, del MP y del titular de la institución
- bases de la organización de la PGR
- auxiliares del MP
- servicio de carrera de procuración de justicia federal, y
- los derechos, obligaciones y causas de responsabilidad de los MP, AFI y peritos

Pero bien vale la pena destacar que aun cuando se de la bienvenida a establecer dos criterios de organización a partir de esta iniciativa, los cuales son: a) la especialización y b) la desconcentración territorial y funcional. Sobre el primero habría que hacer un par de observaciones, porque reflejan la capacidad de concentración de atribuciones y discrecionalidad de parte del PGR, con respecto a la creación y desaparición de unidades de especialización. Incluso, de lo que causó mayor debate y preocupación entre los legisladores, fue precisamente la discrecionalidad con la que a partir de este momento contará el PGR para incrementar las llamadas unidades administrativas especializadas en investigación en las distintas gamas de delitos de delincuencia organizada. Las unidades especializadas abarcarán los once delitos que ya tenía contemplada la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Nov.1996) pero que su soporte de investigación está claramente limitado y aun no reformado por aquellas autoridades que están adscritas a la UEDO exclusivamente. Pero que aparentemente en espera de otra reforma, la UEDO ascendería a subprocuraduría contra la delincuencia organizada en un lapso a corto plazo.

f) Corrupción, impunidad y fragilidad institucional.

Hoy, la SECODAM señala a la PGR como una de las cinco instituciones federales que más ilícitos y corrupción se ha dado en los últimos 24 meses. Otras instituciones que son mencionadas: SHCP, ISSSTE, SE, y PEMEX. De acuerdo con la SECODAM, la PGR cuenta con 1,529 funcionarios sancionados, esto casi el equivalente al 10% de su planta total de servidores públicos.

Como se mencionó al inicio de este texto, una de las más profundas deficiencias estructurales que presenta la PGR es la dimensión del personal administrativo con que cuenta de cara a las tareas que debe emprender. Resulta incoherente que la institución encargada de mitigar y contener los delitos federales cuente con un cuerpo sustantivo-operativo tan endeble, que significa esto, que de los casi 18 mil empleados que tiene la PGR, 11 mil se ubican en tareas administrativas, y tan sólo existen 5 000 mil plazas de las cuales se ocupan apenas 1, 800 para policías; y de los 2, 500 Ministerios Públicos Federales que debería operar solo se cuenta con 800.³⁴ A esta realidad estructural se le acompaña un bajo ingreso y una importante deficiencia institucional de reclutamiento donde se identificaron salarios que estaban hasta por debajo del 50% promedio con respecto a otras procuradurías del país.³⁵

Aun con la actualización de percepciones que logro el PGR, y que nivel considerablemente los salarios con respecto a otras áreas de la administración pública, se observa que existen aun deficiencias o incentivos dentro de esta nivelación. Si se observa en la Tabla de Percepciones, se desprende que un Ministerio Público Federal Titular gana menos que un Jefe de Agentes de Seguridad para Funcionarios, esto significa que aquel jefe de escoltas de un funcionario público gana más que el responsable de conducir una averiguación previa. Es evidente que no se tiene que entrar en el detalle de las responsabilidades, pero esto denota aun las deficiencias y percepciones que se tiene sobre las responsabilidades. No entrare en mayores detalles, pero vale la pena retomar lo señalado por Resa Nestares, quien señala que con el “alto nivel de institucionalización que existe de corrupción en las instancias policíacas, existe un gran capital y sobre autoridad para hacer un manejo de rentas maximizadas sobre los cargos y labores que se ocupan por funcionarios públicos.”³⁶

Así, esta sección ilustro como del primer riesgo que se identifica, como debilidad de la autoridad civil/rebase, sus variables manifiestas denotan un considerable inmadurez y fragilidad institucional para la democracia de México.

III. ii Segundo ámbito: Ejército versus ethos institucional

El segundo ámbito que se ve impactado por el proceso de militarización, es la institución castrense. Las fuerzas armadas mexicanas, sea esta el Ejército o la Armada enfrentan también importantes riesgos de cara a la militarización de la seguridad pública. Estos riesgos impactan lo que denominé: daños a la identidad y la capacidad de acción de las fuerzas armadas. Aquí la pregunta fundamental que se responde es: ¿qué pasa cuando las fuerzas armadas son desviadas a realizar actividades ---como las policiales y de seguridad pública--- que no se definen estrictamente como tareas de la disciplina militar?

De hecho, identifiqué cuatro riesgos primordiales: a) tensiones al interior de las fuerzas armadas; b) debilitamiento de la profesionalización militar; c) impacto en las labores de inteligencia; y d) las fuerzas armadas también son objeto de impunidad y corrupción.

Es importante revisar y rescatar que señala la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (LOEFA), así como también la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza

³⁴ *Excelsior*, 14 de diciembre del 2000, “Resultados sobre Seguridad, en 100 días: Macedo”

³⁵ Ver Tabla V. Percepciones salariales en la Procuraduría General de la República.

³⁶ Carlos Resa Nestares “El estado como maximizador de rentas del crimen organizado: el caso de tráfico de drogas en México”.

Aérea para conocer e identificar algunas de las lagunas y costos que se asumen por parte de los miembros del Ejército cuando estos son “comisionados” a realizar labores fuerza del ámbito militar.³⁷

En su artículo 132 conocemos que: “los militares son los individuos que legalmente pertenecen a las fuerzas armadas mexicanas, con un grado de la escala jerárquica, estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para ellos establecen la Constitución; la presente Ley y demás ordenamientos castrenses.”³⁸ Posteriormente sabemos que en su artículo 134: “son militares de arma, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente (...)” Esto claramente revela como los militares son íntegramente responsables de realizar actividades de “combate”.

No se puede dejar de lado, que el Ejército y Marina junto con SRE son instituciones de la administración pública que han contado por años con un marco regulatorio de servicio. Con la participación y militarización de las tareas contra la delincuencia organizada es evidente que se pone a prueba uno de los puntos más sensibles en la trayectoria de un elemento del Ejército al realizar las tareas de seguridad pública.

La orden de participar en actividades policíacas ha levantado preocupación dentro de las filas del Ejército por la falta de claridad en el marco regulatorio sobre como impactan estas tareas en el proceso de ascensos. No existe claridad en la contribución que se hace o no a la participación de las fuerzas armadas en las actividades policiales; esto es, contribuye o no su participación policial a la curricula militar. De acuerdo a la trascendido en los medios de comunicación, los elementos del Ejército que se encuentran laborando en la PGR con excepción de los generales de división en retiro, el resto de ellos están “comisionados”, esto significa que no pierden del todo su responsabilidad con respecto a la Secretaria de la Defensa Nacional, y que en cualquier momento pueden ser llamados por dicha instancia para realizar otras labores totalmente ajenas a las que actualmente desarrollan. Incluso, por rango y jerarquía deben los “comisionados” de solicitarlo deben responder primeramente al Secretario de la Defensa Nacional, General Vega García, que al Procurador, esto se aplica incluso para el propio General Macedo de la Concha.

Hoy no existe aun un marco jurídico que especifique y delimite las fronteras de las fuerzas armadas en instancias civiles, por lo que esto repercute en la carrera del ámbito militar. La ausencia de este marco ha hecho que varios elementos del Ejército e incluso la Marina no acepten ser comisionados en áreas civiles porque incluso pueden llegar a perder el acceso a una mejor percepción salarial o como ha sido reconocido por los mismos elementos castrenses estar en mayor riesgo a la corrupción.³⁹

No cabe duda que una de las principales variables que ha tensionado las relaciones entre civiles y militares es el costo que las FAM asumen a partir de que son comisionados a las tareas de seguridad pública. Las fuerzas armadas, y en concreto los militares se consideran en activo, reserva y retiro; y se define que como se establece en el artículo

³⁷ Ver Tabla VI. Grados en el Ejército Mexicano.

³⁸ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea*, Título Quinto Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Capítulo II. Clases Militares.

³⁹ *El Universal*, 13 de diciembre del 2001, “Marinos desinteresados por PFP y PJP”.

138, el personal en activo será aquel que se encuentre laborando para la dependencia militar pero también estará a disposición aquel con licencia, y otras modalidades.

Pero quizás el articulado que mejor refleja las tensiones que genera en la carrera militar y su comisión a la tarea policial se encuadre en el artículo 171 que señala que las licencias para el personal activo serán: ordinarias, ilimitada o especial”.

En su artículo 173 “la licencia ilimitada es la que se concede al militar profesional, sin goce de haberes y de otros emolumentos, para separarse del servicio activo (...) El secretario de la defensa nacional podrá conceder o negar esta licencia, según lo permitan, a su juicio, las necesidades del servicio, pero en ningún caso se concederá cuando exista un estado de emergencia nacional y cuando el personal no haya cumplido el tiempo obligatorio de servicio establecido en esta ley o en su contrato-filiación. El personal que la goce tendrá derecho a reingresar al servicio previa solicitud, siempre que el Presidente de la República considere procedente su petición y no se encuentre comprendido en alguna causal de retiro señalada por la ley de la materia, este se halle físicamente útil para servicio, exista vacante y no hayan transcurrido más de seis años desde la fecha de su separación de la activo y no adquiera otra nacionalidad.”

En su Artículo 174 se señala que “la licencia especial es la que se concede en la que se coloca a los militares para: a) desempeñar cargos de elección popular; b) cuando el Presidente de la República, los nombre para el desempeño de una actividad ajena al servicio militar; y c) desempeñar actividades o empleos civiles en dependencias del Ejecutivo de la Unión, de los gobiernos de los Estados, del Gobierno del Distrito Federal, de los municipios, (...) siempre que esas actividades o empleos requieran separarse temporalmente del servicio de las armas para estar en aptitud legal de desempeñarlos.

Este mismo artículo señala: “(...) Es facultad del presidente de la República y en su caso del Secretario del Ramo, conceder o negar esta licencia, y en caso de ser concedida, será para el desempeño específico del empleo o comisión señalados en la solicitud y por el término que se haya establecido al autorizarla (...) Los casos de licencia previsto en las fracciones I y III serán concedido cuando se justifiquen, pero sin goce de haberes (salario)”.

Ahora bien, examinemos que señala la Ley de Ascensos y Recompensas, dentro la cual en su artículo 29 se señala que: “los ascensos a los grados de coronel, general brigadier o de brigada y de división, serán conferidos por el Presidente de la República atendiendo al merito, aptitud y competencia profesionales, calificados a juicio de dicho alto funcionario.” Sin embargo, en su siguiente artículo se estipula que “no serán conferidos ascensos a los militares que se encuentre en algunas de las siguientes situaciones: a) gozando de licencia ilimitada o especial; b) retirados en activo; c) sujetos a proceso, (...)”

Lo anterior significa, primero, que actualmente el procurador general de la República, y los elementos del Ejército, Fuerza Aérea o Armada que se encuentren laborando en la PGR no gozarán de sueldo adicional al que devenguen por sus actividades y responsabilidades. Segundo, estos mismos elementos no tienen derecho al ascenso correspondiente, hasta que no se encuentren reincorporados a la Secretaria de la Defensa Nacional o su ramo correspondiente. Esto significa que de cumplirse su

estancia en la PGR, (seis años) los generales, coroneles y tenientes coroneles no tienen derecho al ascenso que podría corresponderles porque aun no están incorporados a la SEDENA. Tercero, que no gozan de los derechos de su ramo por estar gozando de una licencia, esto significa que no tienen acceso al ISSFA y pone en entredicho la seguridad social a la que tienen acceso sus familiares.

Este tipo de limitantes legales son las que han generado presiones al interior del Ejército, y que producen los siguientes problemas:

- a) Se generan tensiones internas en el Ejército y en su relación con la PGR. En los hechos el Ejército es la institución que lidera la guerra contra la delincuencia organizada.

En teoría se supone que las FAM sólo se desempeñan como apoyo a las autoridades civiles, pero en la realidad tienen el control de estas tareas operativas y ha sido en esta administración que mayor coordinación en estas tareas han logrado a partir de la ocupación de las áreas sustantivas. La SEDENA, por ejemplo, estableció su Estrategia para el Combate Integral para las Drogas,⁴⁰ y cuenta además con una línea de acción dedicada exclusivamente al “combate al crimen organizado” y más recientemente a las tareas de combatir el secuestro. Como resultado de esta línea de acción, el Ejército ha logrado la detención de los principales capos de la droga, que van desde Oscar Malherbe de León, operador del cartel del Golfo hasta Benjamín Arrellano Félix, líder del cartel de Tijuana.

De acuerdo con el propio Secretario General Vega García el éxito se debe al uso de los sistemas de inteligencia del propio Ejército, y a la colaboración de la PGR. Un procurador de origen militar, la labor de los mandos militares en las direcciones de interceptación terrestre, marítima y de operaciones dependientes de la FEADS, y la cooperación del CENDRO –titular un general-- han sido clave para el combate a la delincuencia organizada. Es indiscutible que de los 21 mil elementos desplegados en las tareas de narcotráfico contrasta seriamente con los escasos 3 mil elementos que cuenta la PGR para todas las tareas de seguridad.

- b) Se mina la profesionalización militar y por ende se desvirtúa la carrera militar.

Tan sólo con la finalidad de ilustrar este punto tenemos el ejemplo del vicealmirante José Luis Figueroa Cuevas, quien cuenta con capacitación en materia de seguridad y unidades de elite en Estados Unidos e Israel. En 1994, el vicealmirante se desempeñó como encargado del CENDRO, posteriormente estuvo comisionado al Estado Mayor Presidencial para cuestiones de seguridad operativa, para el 2000 fue ascendido por el presidente Ernesto Zedillo, y hoy como almirante fue el responsable de la seguridad durante la conferencia de Monterrey. También está el ejemplo de quien fuera el segundo en importancia en el CISEN durante la administración del presidente Zedillo, y que posteriormente paso hacerse cargo de la Policía Federal Preventiva, y hoy se desempeña en el Estado Mayor, el Contra Almirante Wilfredo Robledo. Hombres de armas dedicados a la seguridad pública debilitando la profesionalización militar.

⁴⁰ *El Universal*, 11 de marzo del 2002, “Ejército combate narcotráfico”.

c) Se afectan las labores de inteligencia, cada vez más se concentran en desarrollar una política de inteligencia criminal y se desvirtúa la política de inteligencia en materia de seguridad nacional. ¿Cuál es la capacidad real del Ejército ante un problema de guerrilla o de terrorismo internacional? ¿Cuál es la verdadera capacidad de delimitar una inteligencia criminal con respecto a la acumulación de inteligencia de Estado?

Hoy por hoy no se han establecido fronteras sobre la definición de un concepto de seguridad nacional claro, y donde se conozca de una ley que regule tanto a autoridades civiles como militares que se desempeñan en estas tareas. Por otro lado, la participación cada vez más incremental del Ejército en la lucha contra la delincuencia organizada hace que esta institución se avoque a crear marcos de política criminal que no son de su haber y conocimiento, desvirtuando así lo propiamente estricto de la disciplina militar.

d) El Ejército es sujeto a la corrupción e impunidad.

Hoy se registra que el Brigadier Ricardo Martínez Perea fue acusado en el 2001 de proteger al Cártel del Golfo por el actual general Macedo.⁴¹ Sin duda aquí el grave riesgo es que a largo plazo esta extensa participación en la lucha contra la delincuencia organizada derive en la descomposición de la institución castrense y pérdida de prestigio. Tanto el presidente Fox como el general secretario Vega García han reiterado que quien deshonor al Ejército, estará puesto a disposición de las autoridades. Sin embargo, hasta el día de hoy los militares que se han enredado en el narco han sido puestos a disposición de la justicia militar y esta le da una gran esfera de control al Ejército y mantiene a los civiles fuera de ello. (Pereira, 2001)

Otro escándalo fue la llamada “narcotropa” donde se encarcelo a 48 elementos del Ejército del 65 Batallón de Infantería destacados en Sinaloa. Nuevamente se observa las ambigüedades a la hora de la aplicación de la ley, ya que estos elementos que claudican a la corrupción debiesen ser juzgados por autoridades civiles, y no es tribunales militares. Como sucede lo segundo se desprende claramente el sostenimiento de una prerrogativa por parte de la elite militar para que sean ellos mismos los que “laven sus trapitos sucios en casa”, pero esto también da pie a la impunidad y falta de transparencia en el manejo de los casos de narcomilitares.

Recientemente el periódico *Reforma* publicó que en los últimos seis años 95 militares han sido encarcelados o investigados por su presunta colaboración con los cárteles de la droga.⁴² Pero apenas hace unas semanas un numero de militares fueron detenidos y acusados de estar vinculados con el cartel de Osiel Cárdenas y Gilberto García Mena, Cartel del Golfo. Estos militares se suman a la lista de elementos del Ejército señalados de tener vínculos con la delincuencia organizada. Lo anterior no los exenta de insertarse en la dinámica de descomposición que la PGR ha venido enfrentando.

III. iii Saldos: logros y resultados de cara a la relación bilateral México-Estados Unidos

Como parte del proceso de militarización no se puede dejar de lado como este ofrece en su espectro amplio saldos favorables y que impactan en la relación bilateral entre México-Estados Unidos. Es fundamental destacar esto, porque inicialmente gran parte

⁴¹ *Reforma*, (Fecha) “Reinvidica Vega García el honor castrense”

⁴² *Reforma*, 14 de Abril del 2003 “Polemizan papel militar contra narco”.

del involucramiento de las instancias de seguridad y justicia mexicano fueron respuesta a las presiones estadounidenses. Además, conforme se iban dando estas presiones, pero paralelamente se evidenciaba la precariedad de las instancias gubernamentales de seguridad y justicia mexicanas, los Estados Unidos vieron con buenos ojos la participación del Ejército mexicano en tareas de seguridad pública, y particularmente en el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Sin duda una parte importante de la relación de seguridad en el marco de la bilateralidad de México con Estados Unidos, se basa en los resultados/logros que se dan en materia de combate a la delincuencia organizada y tráfico de drogas. Hoy prueba de ello son las expresiones de funcionarios norteamericanos con respecto a los resultados alcanzados por la PGR y la SEDENA misma.

Aquí las interrogantes que guían esta sección son: ¿sirve o no sirve que los militares participen abiertamente en la lucha contra la delincuencia organizada? Impacta positiva o negativamente la participación del Ejército en la lucha contra la delincuencia organizada en términos de la cooperación bilateral? Esto debe ser analizado en el corto y mediano plazo y particularmente a partir de los riesgos políticos que se asumen con la anuencia que existe de parte del gobierno estadounidense porque continúen participando las fuerzas armadas.

Hoy no cabe duda que con la disolución del proceso de certificación anual que realizaba el Congreso de los Estados Unidos, con la coyuntura a partir de los eventos del 11-septiembre y del giro principalmente en el gobierno de EU de concentrar un considerable porcentaje de su aparato de seguridad interna y externa en la guerra contra el terrorismo, México ha debido ajustarse a este escenario. Es por ello que de allí se desprenden tres puntos importantes:

- a) Se intensifica la colaboración con los Estados Unidos (más intercambio de información e inteligencia). Esto ha sido particularmente evidente a partir de las tareas en la lucha contra el terrorismo, donde en términos de la agenda bilateral la lucha contra el narcotráfico ha pasado a un segundo término.
- b) Hay más fluidez en términos de contacto y apoyo que repercute favorablemente al incremento de la presencia militar en la lucha contra la delincuencia organizada e incluso en un incremento considerable de capacitación y asistencia técnica por parte de los Estados Unidos a los militares mexicanos;⁴³
- c) Hay mayor integración entre contrapartes estadounidenses y militares en tareas de combate a la delincuencia organizada pero sobretodo de la vinculación que los EU hace en relación a la lucha contra el terrorismo.

Como sabemos tanto el General Vega García como el procurador Macedo de la Concha han realizado visitas a los Estados Unidos para afinar los términos de nuestra relación bilateral en estos temas. En lo particular se observan dos conclusiones importantes a partir de estas visitas e intercambios: primero, el gobierno de los EU ha expresado en reiteradas ocasiones la satisfacción con el papel que han venido desempeñando las FAM en las tareas contra el narcotráfico, y segundo, los contactos y capacitación, así como asistencia técnica entre las respectivas contrapartes han seguido su curso. De hecho, la

⁴³ Ver Tabla VII. Militares entrenados en los Estados Unidos de 1983-2001.

visita a los EU del General Vega García a este país, fue con la finalidad de realizar visitas a las academias donde personal mexicano se esta entrenando.

En este ambiente de cordialidad y buena relación no puede pasar desapercibido sin señalar que aun cuando se han hecho logros importantes en el combate a la delincuencia organizada, y se han decapitado a grandes capos de la drogas. Los eventos del 11/9 despresurizaron la concentración de presiones políticas que se venían dando por parte de la administración estadounidense, sobre concretar logros en el ámbito del combate al narcotráfico, y se modificaron a las tareas contra el combate al terrorismo.

Hoy, es innegable que los resultados en materia de narcotráfico pesan considerablemente menos en la relación política entre México-Estados Unidos, y que el lente de nuestro vecino país esta concentrado no sólo en los compromisos de cara a la lucha antiterrorista, pero sobretudo en las acciones y medidas que emprenda en gobierno de México para el control de su territorio y que este en ningún momento sea plataforma de un atentado terrorista.

Además, se debe señalar que la política de los EU de favorecer el uso de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad es un arma de doble filo, ya que por una parte se da un cheque en blanco por parte de EU para que continúe la labor del Ejército en el combate a la delincuencia organizada sin importar los costos políticos y consecuencia internas que esta expansión pueda producir en la democracia mexicana; y por el otro, lado es inevitable aceptar que la capacidad institucional real de cara a la demanda de seguridad interna, no puede descansar en este momento en otra institución que no sea la castrense.

Se debe abrir un paréntesis y hacer hincapié en el momento político que se vive en EU, de cara a la lucha antiterrorista ofrece un respiro a México, pero que en la medida en que se vaya consolidando la gran transformación del aparato de seguridad interna de los Estados Unidos, a partir de la creación del Departamento de Seguridad Interna, y de las atribuciones que esta dependencia tiene en materia de seguridad, se pondrá nuevamente en juego la dinámica de la relación bilateral.

IV. La militarización de la PGR bajo el mandato de Fox

El triunfo de Fox y la decisión de nombrar a un general al frente de la PGR le permitió inicialmente capitalizar importantes logros en materia de lucha contra el narcotráfico a partir sobretudo de la colaboración y coordinación entre las fuerzas armadas. Sin embargo, estos logros-éxitos deben ser examinados a la luz de una variable clave que denominó de: temporalidad/ciclo político. Esto resulta clave porque hoy, como en el pasado, la lucha contra la delincuencia organizada ha estado sujeta a ciclos políticos y vaivenes partidistas. La batalla contra el crimen no escapa de ser politizada y partidizada. Por ello no es de extrañar cuando determinados logros o temas de la agenda de seguridad pública se publicitan en tiempos electorales y en el pasado en tiempos del proceso de certificación que anualmente enfrentaba México y que realizaba el Congreso de los Estados Unidos.

No cabe duda que los innumerables arrestos de importantes capos al inicio de la administración de Fox le sumaron considerables votos políticos y esto fue leído como acciones de parte de un gobierno de cambio, compromiso y buena voluntad. A la par del reconocimiento hacia el gobierno de Fox, las fuerzas armadas se erigieron como una

alternativa real que por fin “pondría un alto” a la criminalidad. Una manera de reconocer estos exitosos votos se ve tanto en las calificaciones recibidas en las encuestas donde uno de los funcionarios mejor calificados es el procurador general de la República. Pero quien también ha caído en el juego de atender a estas evaluaciones para conducir su política de reforma ante los medios, al grado que recientemente declaró ser un “empleado del país, y no del Presidente”.⁴⁴ Lo anterior en la coyuntura de revelaciones ajenas a la materia del narcotráfico, y más bien relacionadas con el asunto de Amigos de Fox.

Por ende, la evaluación crítica debe hacerse a partir del examen minucioso de dos frentes: el mediático y la atención al problema de la inseguridad. Este segundo es el crítico porque es en este ámbito donde se dejan sentadas las reformas institucionales de fondo y donde hasta este momento no existen elementos para ponderar la verdadera disminución en fragilidad institucional de la PGR y en los índices de criminalidad relacionados al tráfico de drogas, armas o precursores. Es inevitable observar que hoy la PGR aun carece de cuerpos civiles profesionales, y se sigue viendo un problema de corrupción e impunidad por parte de los funcionarios de esta institución.

Vale la pena aquí abrir un paréntesis y señalar lo que reseña Maltz (1990) al hablar de las dificultades que existen para medir con efectividad los resultados en la lucha contra la delincuencia organizada. En primera instancia por una realidad clara de la dinámica propia de cómo se combate a la delincuencia organizada, esto que significa, que así como esta actividad es clandestina, la lucha contra la misma no es del todo de conocimiento público, y requiere del sigilo de las autoridades para en su defecto ser exitosa. Por consiguiente, cuando conocemos de un gran desmantelamiento, y la captura de un capo, por dar un ejemplo. Los que la ciudadanía conoce es el hecho ya consumado de la acción de la autoridad. Pero poco se conoce cuantos otros operativos fueron fallidos, porque fueron fallidos, y en su defecto, una vez realizada la captura, si se logra la sentencia de parte de la autoridad judicial para que el infractor reciba su pena.

Resulta paradójico que en las pasadas administraciones se señaló insistentemente a innumerables políticos involucrados en actividades como el tráfico de drogas, y hoy no hay ninguna figura pública de peso siquiera en proceso. Por el contrario, lo que si se conoce son los casos de militares y miembros de las fuerzas armadas procesados por estos mismos delitos.⁴⁵ Desde esta perspectiva lo que observa es simplemente la magnitud del fenómeno al que se enfrenta el Estado, pero sin atender el “todo” del fenómeno de las drogas y fragilidad institucional que aun existe en México.

Veamos por ejemplo que la Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas señala que del 1 de diciembre del 2000 al 28 de marzo del 2003 se han arrestado en total a 18,920 personas relacionadas con los principales cárteles que operan en el país. De este total se han capturado a líderes, operadores financieros, sicarios, colaboradores, distribuidores al menudeo e incluso funcionarios. Pero de este último rubro solamente un total de 131 funcionarios públicos están en proceso, mientras que el 98 por ciento son colaboradores y distribuidores al menudeo en la cadena de tráfico de drogas.⁴⁶ Es exitoso, sin duda, señalar los arrestos de los Arellano, Osiel Cárdenas y Malherbe, pero esto no mitiga la

⁴⁴ *La Jornada*, “Yo soy empleado del país, no del Presidente, dice Macedo”, 29 de junio del 2003.

⁴⁵ *El Universal*, “El Ejército se abre y revela información”, 24 de junio del 2003.

⁴⁶ Presidencia de la República, Abril.2003. “¿Cómo vamos a dos años del inicio de la administración?” Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas.

dimensión real de la penetración del narcotráfico tanto en las instituciones públicas como en la sociedad en su conjunto a partir de los patrones de consumo que se reportan.

Apenas en el Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, el secretario de Salud revelaba recientes datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2002 donde el consumo de marihuana se ha controlado pero el consumo de cocaína y metanfetaminas continúa avanzando entre la población de 12 a 65 años de edad.⁴⁷ Hoy se sabe que cerca de 3.5 millones de personas entre los 12 y 65 años de edad han usado drogas, y que medio millón son adictos. Y finalmente otro dato que se observa revelador es el hecho que un millón 495,391 casos de varones entre los 18 y 34 años de edad que consumen drogas. Creo vale hacer la pregunta: ¿si la política criminal contra la delincuencia organizada es realmente la adecuada para mitigar ya no solo el tránsito de drogas, si no su producción interna y consumo?. Sobretudo de cara a que es la PGR la responsable de las tres esferas de acuerdo al Programa Nacional de Combate a las Drogas, 2003-2006. Es así que insisto que no se debe perder de vista que tanto la renovación institucional del aparato de seguridad y justicia, así como la lucha contra la delincuencia organizada se da fundamentalmente en dos arenas: a) la arena político-mediática; y b) la arena real del avance del crimen organizado. Una arena es tan real como la otra, y una impulsa un peso natural de sus actores a mostrar eficiencia o no con respecto a las tareas que tiene encomendada. Sin embargo, y esto es clave subrayarlo: los logros mediáticos, son eso, impactos públicos pero atienden necesariamente el fondo de la integridad del fenómeno de la inseguridad pública.

V. Escenarios de cara a la militarización.

Con el examen preeliminar realizado en las páginas anteriores se observan tres escenarios que se desprenden a partir de continuar la política de la militarización en el aparato de seguridad y justicia en México. El primer escenario, con la continuación de la política de militarización como una mera política de respuesta *ad hoc* al fenómeno de la inseguridad pública no observaremos mayores cambios institucionales, y sobretudo como una implicación delicada la continuación de una carencia de un personal profesional capacitado civil. Las fuerzas armadas definirán la agenda de seguridad pública sin el cuerpo civil correspondiente y más serio aún en ausencia de contrapesos civiles que monitoreen claramente las tareas, éxitos, y fallas en la participación de los militares en estas tareas de seguridad quedará fuera de un verdadero escrutinio democrático.

Un segundo escenario, buscar construir alternativas reales de política pública donde se detenga el proceso de militarización, se disminuyan los costos de exposición de la institución castrenses, y que de no dar pasos en este sentido se ponga en riesgo la democracia mexicana. Aquí las implicaciones inmediatas son estas delicadas tensiones que se producen al interior de los institutos armados y que pueden producir consecuencias mayores en su espíritu de cuerpo, integridad y reconocimiento social de la labor que vienen las fuerzas armadas desempeñando. La realidad es que en el largo plazo serán solo las fuerzas armadas las que, sin protección alguna de los propios políticos que los orillaron a tener una mayor participación en el campo de la seguridad pública se defiendan ante lo que definitivamente su extensa participación en el campo de la seguridad ha desencadenado: violaciones a derechos humanos, corrupción, impunidad y muy probablemente desprestigio.

⁴⁷ *El Universal*, 27 de junio del 2003, "Lucha frontal contra el narcomenudeo".

Y el tercer escenario se construye a partir de una política de largo plazo, que vaya más allá del ciclo político del sistema, y que permita entrar en un proceso de civilianizar a las fuerzas policíacas logrando un control civil real a través de distintos actores institucionales, que funjan como contrapesos a las acciones emprendidas por las fuerzas armadas, y las cuales hoy por hoy, adolecen de un monitoreo y rendición institucionalizada de las acciones. Esta rendición y seguimiento de parte de los civiles debe ir mucho más allá de las medidas que pueda implementar el propio Ejecutivo, ya que para ser un monitoreo claro debe ir acompañado de la participación de la sociedad.

Finalmente, el proceso de militarización plantea riesgos políticos, pero como también se observo a lo largo de este texto presenta ventajas. Es por ello que el combate al crimen organizado debe interpretarse y analizarse desde las dos dimensiones expuestas: la política simbólica-mediática, y la dinámica real del poder del crimen organizado, las cuales no necesariamente coinciden, pero se condicionan mutuamente.

Tabla I. Estructura de la Procuraduría General de la República hasta el 24 de junio del 2003

<p>PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA⁴⁸ PGR Total de Personal 18 mil 931 elementos Oficina del Procurador 327 plazas⁴⁹ Secretario Particular: Mayor José Carlos Beltrán Benítez Secretario Técnico: Mayor Raúl Quintanilla González Coordinador de Asesores: General Brigadier Jorge Serrano Jefe de la Unidad de Planeación Estratégica: Teniente Coronel Eduardo Enrique Gómez García Coordinador del CENDRO: General Brigadier Carlos Fernando Luque Luna</p>	
Abreviatura	Concepto
SCGD	<p>Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo (Mil 503 plazas) Dra. María de la Luz Malvado (Desaparece a partir nuevo reglamento 25/06/2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Coordinación Interinstitucional: Coronel Rafael Cázares Ayala • Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales (701 plazas) • Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial • Dirección General de Informática y Telecomunicaciones: Teniente Coronel Carlos Bibiano Villa Castillo • Instituto de Capacitación: General de División Retirado Alfonso Mancera Segura
SJAI	<p>Subprocuraduría de Justicia y Asuntos Internacionales (665 plazas) Teniente Coronel Alejandro Ramos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General Contencioso y Consultivo • Dirección General Asuntos Legales Internacionales • Dirección General Amparo • Dirección General Constitucional y Documentación Jurídica • Dirección General Normatividad Técnico Penal • Agregadurías
SPPA	<p>Subprocuraduría de Procedimientos Penales “A” (448 plazas) Dr. Gilberto Higuera Bernal (Ex procurador de Sinaloa)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Control de Procedimientos Penales “A” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “A” • Delegaciones Estatales Zona “A” Sonora: Coronel Ernesto García Guerrero

⁴⁸ Ibid. Ocupan militares de importancia cargos a los cuales están “comisionados” y que cobran en esta institución. Se acuerdo al reportaje se detectan por lo menos 227, de los cuales unos 20 ocupan la titularidad de coordinaciones, direcciones operativas, una subprocuraduría y el mando de la dependencia. Los elementos castrenses mejor posicionados en la institución son seis Generales, 8 tenientes coroneles, dos coroneles, cuatro mayores, y un capitán de fragata.

Del total 107 están asignados a la FEADS, 42 al AFI, 8 al CENDRO, y 70 a otras áreas.

⁴⁹ Ibid. Son el número de plazas que se presupuestaron para 2003.

SPPB	<p>Subprocuraduría de Procedimientos Penales “B” (318 plazas) Dr. Jorge Campos Murillo (Ex procurador de Durango)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Control de Procedimientos Penales “B” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “B” • Delegaciones Estatales Zona “B”
SPPC	<p>Subprocuraduría de Procedimientos Penales “C” (65 plazas) Dr. Felipe Arturo Camarena Garcia (Ex procurador de Guanajuato)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Control de Procedimientos Penales “C” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “C” • Delegaciones Estatales Zona “C”
FEPADE	<p>Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (188 plazas) Dra. Maria de los Angeles Fromow Rangel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General Jurídica • Dirección General de Averiguaciones Previas • Dirección General de Control de Procesos y Amparo • Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental • Dirección General de Información y Política Criminal
FEADS	<p>Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud (mil 779 plazas) Dr. Mario Estuardo Bermúdez hasta marzo del 2003 Interino: Lic. Eduardo Luna Alonso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Ejecutiva <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Desarrollo y Procedimientos Jurídicos • Coordinación de Investigaciones <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Ministerio Público Federal Especializado • Coordinación de Operaciones: General de División Retirado Jose Ruben Rivas Peña <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Intercepciones: Teniente Coronel Alex Melgarejo Torres <ul style="list-style-type: none"> ○ Director de Intercepción Terrestre: Teniente Coronel Agustin Lira Pérez ○ Director de Intercepción Marítima: Capitán de Fragata de Infantería Rafael Vilchis Calzada ○ Director de Operaciones Aéreas: Mayor Joel Guzmán Molina ▪ Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos: Teniente Coronel Arnoldo Rios Salas • Dirección General Administrativa
OM	<p>Oficialía Mayor (Mil 254 plazas) General Germán Gallegos Gutiérrez</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Programación y Operación de Presupuesto • Dirección General de Recursos Humanos • Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales • Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales: Teniente Coronel Hilario Mejía García • Dirección General de Servicios Aéreos (mil 770 plazas): General Piloto Aviador Víctor Manuel Noble Contreras
CI	<p>Contraloría Interna (339 plazas) Lic. Marcos Molina Castro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Interna

	<ul style="list-style-type: none"> • Área de Responsabilidades • Auditoria, Control y Evaluación • Área de Quejas • Dirección General de Evaluación
DGCS	<p>Dirección General de Comunicación Social (83 plazas) Mayor Manuela de la Rosa Aguilar</p>
UECLD	<p>Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (42 plazas) Lic. María de la Luz Nuñez Camacho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación General de Integración y Seguimiento • Coordinación General de Análisis y Dictámenes Especializados
UEDO	<p>Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (336 plazas) Dr. Jose Luis Santiago Vasconcelos (Se eleva a subprocuraduría)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación General de Investigaciones <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación General de Inspección “A” ▪ Coordinación General de Inspección “B” ▪ Coordinación General de Inspección “C” ▪ Coordinación General de Apoyo a Procesos ▪ Coordinación General Jurídica ▪ Coordinación de Investigación y Secuestros ▪ Coordinación General Técnica
AFI	<p>Agencia Federal de Investigaciones (Personal: 6 mil 312 plazas) Ing. Genaro Garcia Luna en sustitución del General Guillermo Alvarez Nara</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Despliegue Regional Policial • Dirección General de Investigación Policial • Dirección General de Análisis Táctico • Dirección General de Operaciones Especiales • Interpol • Dirección General de Planeación Policial
VG	<p>Visitaduría General Lic. Angel Buendía Buendía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Visitaduría • Dirección General de Inspección Interna: Coronel Félix Peralta Juárez

Tabla II. Confianza en las instituciones mexicanas

Cuanta confianza le tiene usted a:	
Ministerio Público	40%
Procuraduría General de la República	40%
Policía	32%
Ejército	53%
Noticias de la radio, televisión y medios impresos	62%
Tres de cada 10 ciudadanos expreso tener en alto su reconocimiento por las fuerzas armadas. Contrasta con la poca confianza o desconfianza que les causan los partidos políticos. Para la mitad de los encuestados, estos expresaron no tener nada de confianza en los partidos políticos.	

Fuente: *Milenio*, 5 de diciembre del 2000 “La Iglesia católica y el Ejercito se llevan las palmas”.

Tabla III. Percepciones de la sociedad con relación a las Fuerzas Armadas

Institución (por la que los encuestados expresaron (mucho o bastante confianza)	1981	1990	1994	1997
Fuerzas Armadas	48.1%	47.0	48.05	71.0%
Policía	31.4%	32.0%	25.0%	42.3%
Gobierno Federal	23.0%	28.2%	37.0%	50.0%

Fuente: George Grayson (1999:73). University of Michigan World Values Study groups (ICOSR 61-60), “World Values Survey,” 1981-1984, and 1990-1993.

Tabla IV. Presupuesto Federal asignado durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y del presidente Vicente Fox (2001-2006)

Años	PGR	Presupuesto de las Fuerzas Armadas	
		SEDENA	SM
1996	1,727,633,200	9,903,535,800	3,430,803,900
1997	2,538,910,000	12,110,610,000	4,419,400,000
1998	3,485,930,600	14,220,780,100	5,883,545,400
1999	3,970,865,600	16,593,440,000	6,606,990,000
2000	4,875,030,000	20,400,873,690	7,971,606,100
2001	5,594,400,000	22,424,626,000	8,873,400,000
2002	6,932,500,000	22,705,420,000	8,518,470,000
2003	7,154,300,00	22,831,496,500	8,899,171,701

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*. (Cantidades en pesos nacionales). Para 2001 DO 31 de diciembre del 2000; para el 2002 ver DO, 1 de enero del 2002; y para el 2003 ver DO 30 de diciembre del 2002.

Tabla V. Percepciones en la PGR (Principales instancias)

Cargo	Percepción en Bruto
Servidores Públicos Superiores	
Procurador General de la República	\$ 224 557.10
Oficial Mayor	\$213 190.89
Subprocurador	\$213 190.89
Fiscal Especializado	\$213 190.89
Subprocurador General de la República	\$ 207 991.11
Visitador General	\$176 682.90
Contralor Interno	\$ 160 620.82
Director General	\$160 620.82
Delegado Estatal	\$117 554.48
Comisionado FEADS	\$176 682.90
Coordinador General FEADS	\$176 682.90
Personal Sustantivo	
Delegados	
Delegado Regional	\$63 731, 50
Subdelegado Sustantivo o de la FEADS	\$ 48 195.05
Subdelegado de Apoyo	\$ 38, 606.709
Sustantivo de apoyo FEADS	\$35 314.85
Policía Judicial Federal	
Comandante en Jefe de la PJF	\$ 37 504.70
Comandante Primero de la PJF	\$ 33, 340.70
Comandante Segundo de la PJF	\$ 27 911.55
Primer Subcomandante	\$ 20 455.51
Segundo Subcomandante	\$ 19, 080.84
Agente "A"	\$ 17, 607.09
Agente "B"	\$ 14, 857.09
Agente "C"	\$ 11, 557.09
Investigador de delitos federales	\$ 14, 857.09
Ministerio Público Federal	
Jefe de Unidad Fiscal Especializada	\$ 49, 428.90
Agente del MP Titular	\$ 37, 756.40
Agente del MP Adjunto	\$ 27, 280.40
Agente del MP Asistente	\$ 22, 476.45
Seguridad a Funcionario	
Jefe de Agentes de Seguridad	\$ 43, 252.54
Subjefe de Agentes de Seguridad	\$ 35 887.93
Agente de Seguridad "A"	\$ 30, 386.17
Agente de Seguridad "B"	\$ 27, 794.93
Agente de Seguridad "C"	\$ 25, 216.27

Fuente: Dirección General de Recursos Humanos, Dirección de Presupuesto y Sistematización. Subdirección de Operación del Sistema. PGR. Enero, 2002.

Tabla VI. Grados en el Ejército Mexicano

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea en su Título Quinto Personal del Ejército y Fuerza Aérea Capítulo I “Los Grados”, en su artículo 129 se prevén los grados del Ejército, siendo estos:

- I. Generales en el Ejército
 - A. General de División
 - B. General de Brigada
 - C. General Brigadier

- II. Jefes en el Ejército:
 - A. Coronel
 - B. Teniente Coronel; y
 - C. Mayor

- III. Oficiales en el Ejército
 - A. Capitán Primero;
 - B. Capitán Segundo;
 - C. Teniente
 - D. Subteniente

- IV. Tropa en el Ejército
 - A. Clases
 - B. Sargento Primero
 - C. Sargento Segundo
 - D. Cabo
 - E. Soldado

Tabla VII. Militares entrenados en Estados Unidos

1983-85	1989-1994	1995-1997	1998	2000	2001
293	821	1,910	1,085	622	1,363

Fuente: Reforma, 7 de noviembre de 1997, y www.us.net/cip/facts/country.htm.

BIBLIOGRAPHIA:

Agüero, Felipe (1998) "Legacies of Transitions: Institutionalization, the military and democracy in South America", *Mershon International Studies Review.*, 42, 383-404

Arzt, Sigrid (2002) "New Democracy, Old Arrangement: the civil-military relations under Fox". Ensayo presentado en Brasilia, Brasil. 7 y 8 de Agosto del 2002. Center for Hemispheric Defense Studies.

----- (1993) *La Política Norteamericana en el combate al narcotráfico; los casos de México y Colombia*. Tesis de licenciatura para obtener título Relaciones Internacionales.

Maltz, Michael D. (1990) *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*. Office of International Criminal Justice. University of Illinois at Chicago

Moskos, Charles, Williams John Allen & Segal David (2000) *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*. Oxford University Press.

Pereira, Anthony (2001) "Virtual legality: authoritarian legacies and the reform of military justice in Brazil, the Southern Cone and Mexico", *Comparative Political Studies*, vol. 34:5 Junio.

Stepan, Alfred (1998) *Rethinking Military Politics*, Princeton University Press.

Ungar, Mark (2002) *Elusive Reform, Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Lynne Rienner Publishers. Boulder London.

Zaverucha, Jorge (2002) "Brazil's New Old Order" en *NACLA Report on the Americas*. Vol. 35:4 Enero/Febrero.