

Aplicación de políticas de seguridad nacional en el Mar de Cortés

Dr. Israel Alvarado Martínez*

1. El fenómeno de criminalidad en el Mar de Cortés

Actualmente existen «expresiones de la criminalidad moderna que escapan a la visión que se tenía hace más de dos sexenios y ni las instituciones ni las leyes responden a las necesidades actuales para enfrentar de manera eficiente esta problemática»¹.

Muestra de ello es el problema del que, en los últimos cinco años, el país ha sido testigo y que aqueja a la parte norte del Mar de Cortés, derivada de la actividad criminal que grupos organizados que traficaban con droga, adoptaron como parte de la diversificación de sus actividades, al grado de que abandonaron estas, para traficar con buches de totoaba², afectando con ello a otra especie en peligro de extinción: la vaquita marina.

Los actores clave en esta cadena delictiva son funcionarios de alto nivel, así como funcionarios que tienen a su cargo el operar y aplicar directamente los instrumentos jurídicos con los que cuenta el Estado para atender este problema delictivo. Un segundo grupo lo constituyen aquellas personas que se dedican a alguna o algunas de las actividades de esta cadena delictiva.

La problemática atañe lo mismo a la 2/a Zona Militar (con sede en Tijuana, Baja California), que a la 4/a (con sede en Hermosillo, Sonora); en tanto que en materia naval, corresponde a la Región Naval 4 (Región Mar de Cortés), a través del Sector Naval Puerto Peñasco, Sonora, así como la Región Naval 2 (Región del Pacífico Norte), mediante el Sector Naval San Felipe, Baja California, debido a que los pescadores furtivos que capturan a la totoaba en «El Charco», lo mismo tocan las costas de Baja California que de Sonora, para de ahí tomar carretera y

* Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal y Profesor Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Investigador Nacional, Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

¹ Israel ALVARADO MARTÍNEZ y Eliz Regina MARTÍNEZ, «Trafficking of Totoaba Maw», en *Green Crime in Mexico: a collection of case studies*, Inés Arroyo y Tanya Wyatt (coord.), Palgrave MacMillan, Londres, 2017.

² La especie es endémica del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, reserva que se ubica al noroeste de la República Mexicana, al noreste de Baja California y noroeste de Sonora, en los municipios de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, por la parte de Sonora, y Mexicali, por la parte de Baja California, y se encuentra a menos de 60 km de la frontera con los Estados Unidos de América.

La ubicación puede verse en: [\[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1670/1/area_vaquita_marina_220713.png\]](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1670/1/area_vaquita_marina_220713.png), consultado en 2017-10-16.

darse a la fuga. Excepcionalmente se sitúan en la parte más baja del polígono y llegan a las costas de Baja California Sur.³

Ahora el narcomenudista no compra la droga a altos precios —sobre todo cuando se habla del norte del país—, no se arriesga con una mercancía por todos conocida y detectable, «no se la juega trasportando y con la posibilidad de que lo detengan y no salga con fianza»; ahora le apuestan al tráfico ilícito del buche de totoaba que, puede camuflarse entre los demás productos pesqueros para los que sí se cuenta con autorizaciones (como la corvina golfina que se captura en el Mar de Cortés), y le apuestan a que las autoridades «no reconocen los buches», porque no tienen la capacitación suficiente, porque el agente de la Policía, ya sea Municipal, Estatal o Federal, así como los militares y marinos no han sido capacitados para detectar estos ilícitos.⁴

Así, a pesar de que actualmente contamos con una *Ley de Seguridad Nacional*, y con disposiciones muy recientes (del 2017-07-04) que tipifican al tráfico de especies protegidas como expresiones de la criminalidad organizada transnacional (COT), así como con un decreto que declara como Reserva de la Biósfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, las actividades de la COT en materia Ambiental (COTA) impactan tanto a los Estados Unidos de América (EEUU), como a México de manera más grave que nunca, poniendo al borde de la extinción no solo a la totoaba —especie con la que se trafica—, sino a otra especie, conocida como vaquita marina.

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (Unodc), el tráfico de especies protegidas por la COTA podría ocupar entre el segundo y tercer negocio ilícito más lucrativo, quizá por debajo del tráfico de droga, incluso el de armas, a nivel mundial. Por encima de del tráfico de personas y de vehículos. Destaca la indicación del alto poder corruptor que tiene en los países en los que opera. China es el principal consumidor de productos de totoaba en el mundo, pero el tráfico inicia en México y pasa por territorio de EEUU, de donde se distribuye fundamentalmente a Asia, y particularmente a China. Existe un tratado internacional —la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres* (Cites)—, signada, entre otros, por los países de esta región de América del Norte y por China, que pretende frenar la afectación de especies protegidas, y principalmente de especies en peligro de extinción.⁵

³ Vid., ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, *La delincuencia organizada en el tráfico de vida silvestre en México*, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México 2014.

⁴ *Ídem*.

⁵ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito considera solo en África el volumen anual del tráfico de marfil de elefantes, cuerno de rinocerontes y partes de tigres en 75 ton., 800 kgs. y 150 pieles/1.5 ton. de hueso, respectivamente, con un valor de 62 millones de dólares, 8 millones y 5 millones, así como 10 millones de metros cúbicos de madera con un valor de 3, 500

2. El problema entendido a la luz de la seguridad nacional

En este caso, los instrumentos con los que cuenta el Estado son insuficientes, la capacitación de los funcionarios es inadecuada, la forma en que intervienen las instituciones es descoordinada y los niveles de corrupción facilitan esta actividad.

Y es en este último punto —la convergencia entre la corrupción y la COT— que se presenta un problema de Seguridad Nacional (SegNa), entendida esta como «las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven..., a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país»⁶.

Una de esas amenazas a la SegNa son los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, así como obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra las mismas manifestaciones delictivas.⁷

Así, el problema de captura-transporte-comercialización de totoaba para extraer el buche —que inicia en Baja California y Sonora y culmina en los Estados Unidos de Norte América y algunos países asiáticos—, constituye una amenaza clara a la SegNa, sobre todo por el alto poder corruptor que se da entre las autoridades encargadas de enfrentar el problema.⁸

millones de dólares. *Vid.* UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *The Globalization of Crime A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, Austria, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010. Existe versión electrónica, disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf], (consultado en 2017-10-16), pp. 151 y 161. Por su parte, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte y el Grupo de trabajo de América del Norte sobre aplicación de la legislación sobre vida silvestre, estiman que tan solo en 1996 el comercio global de plantas medicinales y aromáticas rebasó las 440,000 ton., con un valor de 1,300 millones de dólares estadounidenses, en tanto que el PNUMA calculó el valor del comercio internacional de vida silvestre —sin incluir madera ni pesquerías— entre 4,000 y 5,000 millones de dólares, y el comercio de productos de vida silvestre en al menos 5,000 millones. *Vid.* COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE y GRUPO DE TRABAJO DE AMÉRICA DEL NORTE SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE VIDA SILVESTRE, *El comercio ilegal de flora y fauna silvestres. Perspectiva de América del Norte*, Quebec, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental, 2005. Existe versión electrónica, disponible en [<http://www3.cec.org/islandora/es/item/2226-illegal-trade-in-wildlife-north-american-perspective-es.pdf>], (consultado en 2017-10-16). Además, véase: CONSORCIO INTERNACIONAL PARA COMBATIR LOS DELITOS CONTRA LA VIDA SILVESTRE, *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, USA 2012; United Nations Office on Drugs and Crime, *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Reporte de la misión de UNODC a México*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, Viena, Austria 2016, así como United Nations Office on Drugs and Crime, *World Wildlife Crime Report: Trafficking in protected species, 2016*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (coord.), United Nations, Viena, Austria 2016.

⁶ *Cfr.*, *Ley de Seguridad Nacional*, art. 3º, fracción I.

⁷ *Ibidem.*, art. 5º, fracciones III y V.

⁸ Los altos costos que se pagan por el kilo del buche, que llega a alcanzar los 15,000 dólares *a pie de lancha*, «fueron los narcomendistas los que le entraron con todo al negocio», con todo y sus

3. Las políticas de seguridad nacional que deben implementarse

Ante el panorama planteado, se proponen tres políticas que deberían implementarse para enfrentar la amenaza que representa el tráfico de un producto de una especie protegida y la inminente extinción de otra, a cargo de la criminalidad organizada transnacional que opera en el Mar de Cortés:

- (i) Crear un *Complejo Regional Seguridad*;
- (ii) Conformar un *Grupo de Trabajo Nacional para Mantener la Seguridad Ambiental*, y
- (iii) *Modernizar a las Fuerzas Armadas*.

En materia de política internacional, México suscribió hace más de dos décadas el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), del que se deriva la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), generando compromisos regionales para —entre otras cosas— evitar y combatir conjuntamente a los delitos contra el ambiente. Asimismo, los tres países de la región son Partes de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Convención de Palermo), y de la *Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte* (ASPAN)⁹.

A pesar de esos compromisos, las Agencias Ambientales, las instituciones de seguridad pública y las de seguridad nacional en México, no cuentan con una infraestructura institucional que fortalezca las capacidades que les permitan actuar de forma coordinada, a través de acciones de inteligencia para combatir el tráfico de especies protegidas a cargo de la COTA.

Por la ubicación geopolítica de la *Reserva de la Biósfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado* (RBMC), las manifestaciones de COTA constituyen una amenaza real para la seguridad nacional, no solo mexicana, sino también la de los EEUU, por el poder corruptor y de debilitamiento que tienen las organizaciones criminales.

estructuras organizativas, con todo y su nivel corruptor y de organización, «con sus redes establecidas, rutas, contactos, puntos de venta y padrinos en las instituciones». *Vid.*, ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, *Op. cit.*

⁹ *Vid.*, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Declaración Conjunta: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, Waco, Texas, Estados Unidos, 23 de marzo de 2005, disponible en: [<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>], consultado en 2017-10-16. A decir de TREJO, se trata del «resultado de varios intentos de Estados Unidos y México, principalmente, por crear una zona de cooperación entre los Estados que conforman la parte norte del Continente Americano», Elma del Carmen TREJO GARCÍA, *Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN)*, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 3, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>], consultado en 2017-10-16.

La primera de las propuestas consiste en crear, en conjunto con los Estados Unidos de América, un *Complejo Regional Seguridad*¹⁰ (CRS) en el Mar de Cortés para Mantener la seguridad ambiental amenazada por la COT en la RBMC, situada en el Mar de Cortés.

La región de América del Norte, y en particular la zona de influencia y actividad que genera la COT que trafica con la totoaba, deberá generar procesos de securitización —entendidos como la deconstrucción de las amenazas que no pueden ni deben ser analizadas de manera separada— en la región.

Por esto, resulta necesario generar un acuerdo con los EEUU para crear un CRS de tipo centrado que no busque colocar en el centro al país del norte como figura hegemónica que defina las políticas, sino alcanzar la integración del mismo en torno a instituciones.

La segunda de las propuestas se dirige a conformar un Grupo de Trabajo Nacional para Mantener la Seguridad Ambiental (NEST por sus siglas en inglés: *National Environmental Security Task Force*) que reúna a organismos encargados de combatir la criminalidad ambiental —como esas instituciones en torno a las que se integre el CRS.

Las oficinas de la Policía Internacional (Interpol), han recomendado la creación de los NEST, mismos que deberían reunir a organismos encargados de combatir la criminalidad ambiental.¹¹

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) ha recomendado en fechas muy recientes a México el crear instancias de

¹⁰ Entendido como «conjunto de unidades en el cual los procesos de securitización/desecuritización están tan vinculados que los problemas de seguridad de los unos no pueden ser estudiados/resueltos sin tener en cuenta los de los otros», *vid.*, Florent FRASSON-QUENOZ y Rafael Enrique PIÑEROS AYALA, *Complejo regional de seguridad (CRS) y comunidad de seguridad (CS): Algunas consideraciones teóricas*, disponible en: [\[https://www.academia.edu/10492453/COMPLEJO_REGIONAL_CRIS_Y_COMUNIDAD_DE_SEGURIDAD_CS_algunas_consideraciones_te%C3%B3ricas\]](https://www.academia.edu/10492453/COMPLEJO_REGIONAL_CRIS_Y_COMUNIDAD_DE_SEGURIDAD_CS_algunas_consideraciones_te%C3%B3ricas), visitado en 2017-09-20.

¹¹ Al respecto, véase ICPO-INTERPOL, National Environmental Security Task Force, enero 2013, disponible en [\[http://www.interpol.int/Media/Files/Crimeareas/Environmental-crime/Leaflets-brochures/NationalEnvironmental-Security-Task-Force-NEST/\]](http://www.interpol.int/Media/Files/Crimeareas/Environmental-crime/Leaflets-brochures/NationalEnvironmental-Security-Task-Force-NEST/) (consultado en 2015-03-04), así como ICPO-INTERPOL, National Environmental Security Task Force. Bringing Compliance and Enforcement Agencies. Together to Maintain Environmental Security, febrero 2014, disponible en [\[http://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Environmental-crime/NEST/National-Environmental-Security-Task-Force-Manual-2012\]](http://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Environmental-crime/NEST/National-Environmental-Security-Task-Force-Manual-2012), (consultado en 2017-10-16). Además, *vid.*, ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, «El papel de la INTERPOL en la lucha del tráfico ilícito de madera y vida silvestre internacional», *Revista Ciencias Criminológicas y Forenses. Ciencia con humanismo*, México, año 2, no. 3, enero-marzo 2016, disponible en [\[http://www.revistaforenses.com/assets/rf-v3-enero2016.pdf\]](http://www.revistaforenses.com/assets/rf-v3-enero2016.pdf).

coordinación interinstitucional que realicen trabajos de inteligencia para combatir el problema de la totoaba¹².

Finalmente, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* señala como uno de sus ejes, el modernizar la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas (FFAA)¹³; situación que, si bien constituye la tercera de las propuestas, se encuentra íntimamente ligada con la construcción de los NEST.

La última propuesta, la modernización de las FFAA para que cuenten con una infraestructura institucional que fortalezca la capacidad que les permita actuar de forma coordinada, a través de acciones de inteligencia, encuentra eco en el apartado «I. México en Paz», apartado «I.1. Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia», dentro del rubro «Defensa exterior y seguridad interior», del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, que estableció la necesidad de adoptar esta política, a fin de «dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de seguridad y protección al ambiente»¹⁴.

En este sentido, las FFAA deberían atender a la realidad que impera en este momento y a las necesidades de intervención en los diversos niveles de poder, no solo en los tradicionales (el marítimo, aéreo y terrestre), por lo que, incorporando el componente tecnológico, sería recomendable que dejaran de estar diferenciados en lo marítimo y militar (en términos formales e institucionales, a través de las dos secretarías de Estado), y adopten una estructura que atienda a los campos de poder y de seguridad actuales: aérea, marítima, terrestre y ciberespacial.

Una vez hecha esta reestructuración, los ámbitos de la seguridad marítima y terrestre deberán contar con un papel protagónico para reestructurar internamente a las instituciones armadas, creando instancias que atiendan el problema de la seguridad ambiental referida a la seguridad nacional y su defensa.

Por último, deberá tenerse presente que, independientemente de la implementación de las propuestas mencionadas, actualmente no existen adecuaciones normativas referidas a la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Policía Federal (PF), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ni la Secretaría de Marina Armada de México (Semar) dirigidas a atender la problemática fáctica, ni las nuevas disposiciones legales a la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*.

Además, no existe un marco presupuestal para que las Agencias Ambientales, las instancias de seguridad pública y las de seguridad nacional,

¹² *Vid.*, United Nations Office on Drugs and Crime, *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Reporte de la misión de UNODC a México*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, Vienna, Austria 2016.

¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 32.

¹⁴ *Ídem.*

atiendan el problema creciente de la COTA de manera general, y mucho menos para crear áreas especializadas, como sí es el caso de los delitos de narcotráfico o de tráfico de armas, por mencionar algunos.