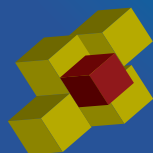


Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009

Raúl Benítez Manaut
Abelardo Rodríguez Sumano
Armando Rodríguez Luna
(Editores)



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009

**Raúl Benítez Manaut
Abelardo Rodríguez Sumano
Armando Rodríguez Luna
(Editores)**



Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009

Primera edición 2009

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. Avenida México 682-301, colonia Héroes de Padierna, c.p. 10700, México D. F.

ISBN: 978-607-95380-0-2

Diseño de interiores y portada
www.genioyfigura.com.mx

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su autor.

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de la Fundación Ford

Índice

Presentación	11
<i>Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna</i>	
PARTE I LOS ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	15
Análisis de la seguridad	15
1. La Guerra al crimen organizado. <i>Felipe Calderón Hinojosa</i>	17
2. La seguridad pública en México. Síntesis social. <i>Jorge Tello Peón</i>	21
3. La conexión Colombia-México-Estados Unidos. <i>Bruce Bagley</i>	24
4. ¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico? <i>Sergio Aguayo Quezada</i>	33
Poder Ejecutivo	37
5. México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional. <i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	39
6. Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional. <i>Javier Treviño Rangel</i>	44
7. Inteligencia y seguridad nacional. <i>Luis Herrera Lasso</i>	50
8. Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar. <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	55
Poder Legislativo	61
9. La seguridad nacional en la agenda del PRI. <i>Javier Oliva Posada</i>	63
10. La seguridad de los mexicanos. Visión del PAN. <i>Rodrigo Iván Cortés</i>	66
11. La seguridad nacional en la agenda legislativa del PRD. <i>Cuahtémoc Sandoval Ramírez y Victoria Livia Unzueta Reyes</i>	69
12. Convergencia: La seguridad desde una perspectiva progresista. <i>Yadira Gálvez Salvador y Alejandro Chanona Burguete</i>	72
Sistema de justicia y policial	77
13. Sociología y cultura de la policía. <i>Elena Azaola</i>	79
14. La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora. <i>José Arturo Yáñez Romero</i>	84
15. Ministerios públicos e investigación criminal en la Ciudad de México. <i>Gustavo Fondevila</i>	87
16. Sistema penitenciario. <i>Elena Azaola</i>	90
17. Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional. <i>Juan Salgado</i>	93
Amenazas y vulnerabilidades a la seguridad	99
18. Elecciones y seguridad. <i>Leonardo Curzio</i>	101
19. Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía. <i>Luis Astorga</i>	105
20. Narcotráfico y política. <i>Carlos Flores Pérez</i>	109
21. Terrorismo en México. <i>Mario Arroyo Juárez y Gerardo Rodríguez</i>	112
22. Guerrilla, ¿problema de seguridad nacional? <i>José Luis Piñeyro</i>	115
23. Las armas: alcances y límites? <i>Georgina Sánchez</i>	117
24. Los homicidios y la violencia organizada en México. <i>Malgorzata Polanska</i>	122
25. Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional. <i>Martín Íñiguez Ramos</i>	126
26. El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas. <i>General Barry R. McCaffrey</i>	129

Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009

Temas relevantes de seguridad nacional	135
27. Transparencia y seguridad nacional. <i>María Marván Laborde</i>	137
28. Seguridad nacional y opinión pública. <i>Gerardo Rodríguez y Azucena Cháidez Montenegro</i>	140
29. Los empresarios y la seguridad. <i>Oscar Becerra</i>	143
30. La seguridad privada. <i>Jorge Medellín</i>	146
31. Movimientos sociales y seguridad nacional. <i>Tomás Martínez Sánchez</i>	150
32. Migración, seguridad y derechos humanos en la frontera sur. <i>María Cecilia Matarazzo</i>	153
Fronteras y entidades federativas	157
33. La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas. <i>José María Ramos</i>	159
34. Chihuahua 2008, testimonio desde Juárez. <i>Carlos González Herrera</i>	162
35. La guerra en la frontera México-Estados Unidos. <i>Jorge Luis Sierra</i>	165
36. Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica. <i>Natalia Armijo Canto</i>	171
37. Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la Federación. <i>Asael Santos</i>	175
38. Desafíos a la seguridad en Nuevo León. <i>Gerardo Palacios Pámenes</i>	179
39. Jalisco y sus retos de seguridad. <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	182
40. Seguridad ciudadana en la Zona Metropolitana de Guadalajara. <i>María Eugenia Suárez de Garay</i>	187
Seguridad y medios de comunicación	193
41. Seguridad nacional y medios de comunicación: un desafío. <i>Nydia Egremy Pinto</i>	195
42. Prensa y fuerzas armadas. <i>Jesús Aranda</i>	199
43. Derechos humanos, violencia y seguridad. <i>Jorge Carrasco Araizaga</i>	202
44. Los generales, inermes frente al narcotráfico. <i>Jorge Luis Sierra</i>	206
45. Apuntes para entender la violencia contra la libertad de expresión. <i>Jacinto Rodríguez Munguía</i>	208
Dimensión internacional	213
46. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México. <i>Arturo Sotomayor</i>	215
47. México ante los acuerdos de paz y seguridad internacionales. <i>Guadalupe González Chávez</i>	219
48. Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte. <i>Arturo Santa Cruz</i>	223
49. Seguridad binacional y combate al crimen organizado. Logros y mitos. <i>John Bailey</i>	228
50. Relaciones de defensa México-Estados Unidos. <i>Craig Deare</i>	230
51. Dinero, armas y drogas: ¿son los insumos estadounidenses alimento de la violencia en la frontera Estados Unidos-México? <i>Andrew Selee</i>	235
52. Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida. <i>Armando Rodríguez Luna</i>	238
53. La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos. <i>Carlos Rodríguez Ulloa</i>	244
PARTE II. CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS	
Organización de la seguridad y la defensa	
1. Estructura de seguridad nacional en México. Nivel federal. 2009	251
2. Sistema de Defensa en México. Relación de mando. 2009	252
3. Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2009	253

4. Organigrama Secretaría de la Defensa Nacional. 2009	254
5. Organigrama Secretaría de Marina. 2009	255
6. Organigrama Secretaría de Seguridad Pública. 2009	256
7. Organigrama Procuraduría General de la República. 2009	257

CUADROS

El Congreso: Seguridad y Defensa

Cuadro 1. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Composición por Partidos. 2006-2009	261
Cuadro 2. Cámara de Senadores, LX Legislatura. Composición por partido. 2006-2009	261
Cuadro 3. Cámara de Senadores, LX Legislatura. Comisión de Defensa Nacional. 2006-2009	261
Cuadro 4. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Comisión de Defensa Nacional. 2006-2009	261
Cuadro 5. Cámara de Senadores, LX Legislatura. Comisión de Seguridad Pública. 2006-2009	262
Cuadro 6. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Comisión de Seguridad Pública. 2006-2009	262
Cuadro 7. Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, LX Legislatura. 2006-2009	262

Presupuestos. Seguridad y Defensa 2000-2008

Cuadro 8. Presupuesto del gobierno federal y del sector seguridad y defensa. 2000-2008	264
Cuadro 9. Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República. 2000-2008	266
Cuadro 10. Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Secretaría de Seguridad Pública. 2001-2008	267
Cuadro 11. Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008	268
Cuadro 12. Destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008	270
Cuadro 13. Presupuesto Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) por entidad federativa. 2000-2008	272
Cuadro 14. Presupuesto asignado por la Procuraduría General de la República para el combate al narcotráfico. 2000-2008	277
Cuadro 15. Presupuesto Secretaría de Seguridad Pública por clasificación funcional. 2000-2008	279
Cuadro 16. Presupuesto regiones militares SEDENA. 2000-2009	280
Cuadro 17. Regiones militares SEDENA. 2009	282
Cuadro 18. Orientación del gasto SEDENA. 2000-2008	284
Cuadro 19. Orientación del gasto SEMAR. 2000-2008	285
Cuadro 20. Gasto total de instituciones de defensa. 2008	286
Cuadro 21. Personal total SEDENA y SEMAR. 2000-2009	286
Cuadro 22. Composición de las fuerzas armadas. 2008	288
Cuadro 23. Remuneraciones SEDENA. 2008	289
Cuadro 24. Remuneraciones SEMAR. 2008	290
Cuadro 25. Desglose del aumento salarial a militares en el año 2007	290
Cuadro 26. Incremento porcentual al salario a militares en el año 2007	291
Cuadro 27. Promedio de desertores del ejército por año en el período de 1994-2007	291
Cuadro 28. Producción de equipo militar SEDENA y SEMAR. 2008	291
Cuadro 29. Programas de inversión SEDENA y SEMAR. 2008	292
Cuadro 30. Principales compras de equipo SEDENA y SEMAR. 2002-2008	293
Cuadro 31. Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006	294

Defensa Nacional. Ejército, Fuerza Aérea y Marina

Cuadro 32. SEDENA. Despliegue de las principales unidades. 2008	298
Cuadro 33. Fuerza Aérea Mexicana. Despliegue. 2008	299
Cuadro 34. SEMAR. Despliegue por regiones navales. 2009	299
Cuadro 35. Vehículos blindados en servicio de las fuerzas armadas. 2008	300
Cuadro 36. Artillería en servicio de las fuerzas armadas. 2008	301
Cuadro 37. Principales buques de la Armada de México. 2008	302
Cuadro 38. Aeronaves en servicio SEDENA. 2008	304
Cuadro 39. Aeronaves en servicio SEMAR. 2008	305
Cuadro 40. Protección y vigilancia del territorio nacional SEDENA. 2000-2008	305
Cuadro 41. Protección y vigilancia del espacio marítimo SEMAR. 2000-2008	306

Procuración de justicia

Cuadro 42. Eficacia y costo de la procuración de justicia. 2000-2008	309
Cuadro 43. Recursos gastados del Ramo 33 del gobierno federal por delito denunciado de ambos fueros. 2001-2008	310
Cuadro 44. Población carcelaria de los seis penales federales. 2009	311
Cuadro 45. Estados con la mayor cantidad de presos. Febrero. 2009	311
Cuadro 46. Población penitenciaria fuero federal y fuero común. 2000-2008	311

Inseguridad Pública

Cuadro 47. Posibles hechos delictivos en los fueros federal y común por entidad federativa. 2000-2007	314
Cuadro 48. Posibles hechos delictivos denunciados del fuero común. 2000-2008	316
Cuadro 49. Posibles hechos delictivos denunciados del fuero federal. 2000-2008	316
Cuadro 50. Homicidios del fuero común por entidad federativa. 2000-2007. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas	319
Cuadro 51. Robo total y por cada 100 mil hab. por entidad federativa. 2000-2007. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas	320
Cuadro 52. Incidencia delictiva por cada 100 mil hab. 2007	321
Cuadro 53. Prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes y porcentaje de víctimas. 2007	322
Cuadro 54. Delitos denunciados y cifra negra. 2000-2008	324
Cuadro 55. Percepción de inseguridad por entidad federativa. Porcentaje de la población que se siente insegura en su estado. 2001-2007	326

Homicidios por entidad federativa y regiones

Cuadro 56. Muertes causadas por homicidio en Aguascalientes. 1990-2007	334
Cuadro 57. Muertes causadas por homicidio en Baja California. 1990-2007	334
Cuadro 58. Muertes causadas por homicidio en Baja California Sur. 1990-2007	335
Cuadro 59. Muertes causadas por homicidio en Campeche. 1990-2007	335
Cuadro 60. Muertes causadas por homicidio en Chiapas. 1990-2007	336
Cuadro 61. Muertes causadas por homicidio en Chihuahua. 1990-2007	336
Cuadro 62. Muertes causadas por homicidio en Coahuila. 1990-2007	337
Cuadro 63. Muertes causadas por homicidio en Colima. 1990-2007	337
Cuadro 64. Muertes causadas por homicidio en el Distrito Federal. 1990-2007	338
Cuadro 65. Muertes causadas por homicidio en Durango. 1990-2007	338
Cuadro 66. Muertes causadas por homicidio en Guanajuato. 1990-2007	339
Cuadro 67. Muertes causadas por homicidio en Guerrero. 1990-2007	339
Cuadro 68. Muertes causadas por homicidio en Hidalgo. 1990-2007	340
Cuadro 69. Muertes causadas por homicidio en Jalisco. 1990-2007	340

Cuadro 70. Muertes causadas por homicidio en el Estado de México. 1990-2007	341
Cuadro 71. Muertes causadas por homicidio en Michoacán. 1990-2007	341
Cuadro 72. Muertes causadas por homicidio en Morelos. 1990-2007	342
Cuadro 73. Muertes causadas por homicidio en Nayarit. 1990-2007	342
Cuadro 74. Muertes causadas por homicidio en Nuevo León. 1990-2007	343
Cuadro 75. Muertes causadas por homicidio en Oaxaca. 1990-2007	343
Cuadro 76. Muertes causadas por homicidio en Puebla. 1990-2007	344
Cuadro 77. Muertes causadas por homicidio en Querétaro. 1990-2007	344
Cuadro 78. Muertes causadas por homicidio en Quintana Roo. 1990-2007	345
Cuadro 79. Muertes causadas por homicidio en San Luis Potosí. 1990-2007	345
Cuadro 80. Muertes causadas por homicidio en Sinaloa. 1990-2007	346
Cuadro 81. Muertes causadas por homicidio en Sonora. 1990-2007	346
Cuadro 82. Muertes causadas por homicidio en Tabasco. 1990-2007	347
Cuadro 83. Muertes causadas por homicidio en Tamaulipas. 1990-2007	347
Cuadro 84. Muertes causadas por homicidio en Tlaxcala. 1990-2007	348
Cuadro 85. Muertes causadas por homicidio en Veracruz. 1990-2007	348
Cuadro 86. Muertes causadas por homicidio en Yucatán. 1990-2007	349
Cuadro 87. Muertes causadas por homicidio en Zacatecas. 1990-2007	349
Cuadro 88. México. Total de muertes causadas por homicidio. 1990-2007	350
Cuadro 89. Muertes causadas por homicidio en la Región Norte-Occidente. 1990-2007	350
Cuadro 90. Muertes causadas por homicidio en la ZMCM. 1990-2007	351
Cuadro 91. Muertes causadas por homicidio en la Región Pacífico. 1990-2007	351
Cuadro 92. Muertes causadas por homicidio en la Región Centro. 1990-2007	352
Cuadro 93. Muertes causadas por homicidio en la Región Sur-Este. 1990-2007	352
Cuadro 94. Muertes causadas por homicidio en la Zona Fronteriza Norte. 1990-2007	353
Cuadro 95. Muertes causadas por homicidio en Sinaloa y Durango. 1990-2007	353
Cuadro 96. México. Total de muertes causadas por homicidio por región. 1990-2007	354
Cuadro 97. Muertes causadas por homicidio a personal de seguridad y defensa por Región. 1990-2007	354
Cuadro 98. Muertes totales causadas por homicidio a personas de la Sociedad por Región. 1990-2007	355
Combate al crimen organizado	
Cuadro 99. Gobierno federal. Aseguramientos de drogas. Comparativo tres gobiernos	359
Cuadro 100. Estimación del valor de la droga asegurada en los primeros 2 años y 5 meses de gobierno de Felipe Calderón	359
Cuadro 101. Valor de decomisos de drogas y dinero en los primeros 2 años y 5 meses de gobierno de Felipe Calderón	359
Cuadro 102. Gobierno federal. Aseguramientos de armamentos, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves. Comparativo tres gobiernos	359
Cuadro 103. Estimación sobre el impacto de los decomisos en el flujo de armas ilegales en los primeros 18 meses de gobierno de Fox y Calderón	360
Cuadro 104. Gobierno federal. Aseguramiento de dinero. Comparativo tres gobiernos	360
Cuadro 105. Gobierno federal. Detenidos por delitos contra la salud. Comparativo tres gobiernos	360
Cuadro 106. Extradiciones en los primeros 2 años del gobierno de Felipe Calderón	360
Cuadro 107. Efectivos militares en Operaciones Conjuntas. 2006-2007	361
Cuadro 108. Gasto diario de la Secretaría de la Defensa Nacional en la lucha contra el narcotráfico. 2009	361
Cuadro 109. Resultados diarios de la Secretaría de Defensa Nacional en la lucha contra el narcotráfico. 2009	361

Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009

Cuadro 110. Efectivos del Ejército mexicano en la lucha contra el narcotráfico. 2009	361
Cuadro 111. Los principales cárteles. 2007-2009	362
Cuadro 112. Tipo de armamento decomisado por cártel. 2008	365
Cuadro 113. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada. 2001-2008	365
Cuadro 114. Ejecuciones por tipo de víctima. 2008	365
Cuadro 115. Ejecuciones por entidad federativa. 2006-2009	366
Cuadro 116. Aumento del consumo de drogas ilegales en México. 2002-2008	367
Cuadro 117. Prevalencia del consumo de drogas ilegales en Estados Unidos. 2006	367
Cuadro 118. Precios de las drogas en dólares por kilogramo. Mayo del 2008	367
Cuadro 119. Promedio de precio y pureza de cocaína en Estados Unidos. 1990-2007	368

Transparencia

Cuadro 120. Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República. 2000-2009	373
Cuadro 121. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de la Defensa Nacional. 2000-2009	373
Cuadro 122. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Seguridad Pública. 2000-2009	373
Cuadro 123. Respuesta a solicitudes de información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 2000-2009	374
Cuadro 124. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Marina. 2000-2009	374

Asistencia en seguridad y defensa de Estados Unidos a México

Cuadro 125. Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006	381
Cuadro 126. Programas de ayuda militar y policíaca a México. 2002-2007	382
Cuadro 127. Ayuda de Estados Unidos a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley. 1996-2008	383
Cuadro 128. Personal mexicano participante en programas de entrenamiento en instituciones de Estados Unidos. 2002-2006	386
Cuadro 129. Iniciativa Mérida programa de cooperación con México. 2008 y 2009	387
Cuadro 130. Transferencias totales dentro de la Iniciativa Mérida por dependencia primeros 2 años	389
Cuadro 131. Embajadas de México con agregados de defensa en América Latina. 2008	390
Cuadro 132. Presupuesto de defensa comparado con otros países de América Latina, años 2007 y 2008	390

Opinión pública en México y Latinoamérica en seguridad y defensa

Cuadro 133. Porcentaje de la población que percibe como una amenaza los siguientes temas. 2008	393
Cuadro 134. Porcentaje de la población que considera estos objetivos de política exterior de México como importantes. 2008	394
Cuadro 135. Porcentaje de la población que está de acuerdo en que México participe en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. 2004-2008	395
Cuadro 136. Porcentaje de confianza en instituciones en México. 2008	396
Cuadro 137. América Latina 2008 ¿Cuál es el problema más importante para el país?	397
Cuadro 138. América Latina 2008 ¿Cuál es el problema más importante para Usted?	397

GRÁFICOS

Presupuestos seguridad y defensa. 2000-2008

Gráfico 1. Presupuesto del gobierno federal sector seguridad y defensa. 2000-2008	265
Gráfico 2. Presupuesto total Administración Pública Federal y presupuesto sector seguridad y defensa. 2000-2008	265

Gráfico 3. Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008	269
Gráfico 4. Destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008	271
Gráfico 5. Presupuesto total anual Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008	274
Gráfico 6. Presupuesto 5ª – 8ª Regiones Militares. 2000-2009	282
Gráfico 7. Presupuesto total Zonas Navales. 2000-2008	283
Gráfico 8. Orientación del gasto SEDENA. 2000-2008	284
Gráfico 9. Orientación del gasto SEMAR. 2000-2008	285
Gráfico 10. Personal total SEDENA y SEMAR. 2000-2009	287
Gráfico 11. Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006	294
Defensa Nacional. Ejército, Fuerza Aérea y Marina	
Gráfico 12. Protección y vigilancia del territorio SEDENA. 2000-2008	306
Gráfico 13. Protección y vigilancia del espacio marítimo SEMAR. 2000-2008	306
Procuración de justicia	
Gráfico 14. Eficacia y costo de la procuración de justicia. 2000-2008	309
Gráfico 15. Eficacia de la procuración de justicia. 2000-2008	309
Gráfico 16. Recursos gastados del Ramo 33 del gobierno federal por delitos denunciados de ambos fueros. 2001-2008	310
Gráfico 17. Población carcelaria de los seis penales federales. 2009	311
Gráfico 18. Estados con la mayor cantidad de presos. Febrero 2009	311
Inseguridad pública	
Gráfico 19. Delitos denunciados y cifra negra. 2000-2008	324
Crimen Organizado	
Gráfico 20. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada. 2001-2008	365
Gráfico 21. Estados Unidos y México. Consumo anual de cocaína en la población entre 15 y 64 años de edad	367
Gráfico 22. Promedio y pureza de cocaína en Estados Unidos. 1990-2007	368
Derechos Humanos	
Gráfico 23. Quejas recibidas por la CNDH contra servidores públicos vinculados a la seguridad pública. 2008	377
Gráfico 24. Quejas recibidas por la CNDH contra militares que participan en operativos conjuntos de diciembre de 2006 al 17 de mayo de 2008	378
Asistencia en seguridad y defensa de Estados Unidos a México	
Gráfico 25. Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006	381
Opinión pública en México y Latinoamérica en seguridad y defensa	
Gráfico 26. Porcentaje de la población que percibe como una amenaza los siguientes temas. 2008	393
Gráfico 27. Porcentaje de la población que considera estos objetivos de política exterior de México como importantes. 2008	394
Gráfico 28. Porcentaje de la población que está de acuerdo en que México participe en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. 2004-2008	395
Gráfico 29. Porcentaje de confianza en instituciones en México. 2008	396
Gráfico 30. ¿Cuál es el problema más importante en América Latina? Porcentajes 2000-2008	398
Gráfico 31. Delincuencia y desempleo como problema más importante en América Latina. 2008	398

Gráfico 32. Porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito en América Latina. 2001-2008	399
Gráfico 33. Porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito en América Latina. 2008	399
Gráfico 34. ¿El país es pacífico o violento? Calificación en escala del 1 al 10 donde 1 es 'muy pacífico' y 10 es 'muy violento'	400
Gráfico 35. Porcentaje de personas que piensa que la democracia garantiza estos derechos, oportunidades y seguridades	401
Gráfico 36. ¿Qué entiende usted por seguridad nacional?	402
Gráfico 37. ¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad nacional de México?	403
Gráfico 38. De acuerdo con lo que usted conoce, ¿cuáles considera que son las principales amenazas que enfrenta México desde el exterior?	404
Gráfico 39. Al pensar en seguridad nacional, el día de hoy, ¿Usted se siente más o menos seguro que hace cuatro años?	404
Gráfico 40. En su opinión, ¿el ejército mexicano está ganando la guerra o no contra el narcotráfico?	405
Gráfico 41. En general, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que se utilice al ejército para combatir al narcotráfico?	405
Gráfico 42. ¿Usted cree que el ejército podría llegar a ser corrompido o no por el narcotráfico?	406
Gráfico 43. Por favor dígame, ¿qué tan seguro se siente con la presencia del ejército?	406
Gráfico 44. En su opinión, ¿la batalla contra el narcotráfico del gobierno federal se está ganando o se está perdiendo en su comunidad?	406

MAPAS

Presupuestos seguridad y defensa

Mapa 1. Presupuesto Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). 2002-2008 Distribución Nacional	275
Mapa 2. Presupuesto FASP. 2002-2008 Distribución Nacional	276

Inseguridad pública

Mapa 3. Delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes. 2008	317
Mapa 4. Delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes. 2008	318
Mapa 5. Prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2007	323
Mapa 6. Cifra negra por entidad federativa. 2007	325
Mapa 7. Elementos de la Policía Federal por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008	327
Mapa 8. Elementos de la Policía Preventiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008	328
Mapa 9. Elementos de la Policía Investigadora por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008	329

Combate al crimen organizado

Mapa 10. Áreas de influencia de los cuatro principales cárteles en México. 2009	363
Mapa 11. Principales estados de Estados Unidos de donde provienen armas decomisadas en México. 2004-2008	364
Mapa 12. Rutas del Tráfico de Armas por territorio mexicano. 2009	364
Mapa 13. Principales entidades con policías y militares ejecutados. 2008	365
Mapa 14. Tráfico de drogas, presencia militar y muertes asociadas al narcotráfico en México. 2009	369

Presentación

Raúl Benítez Manaut
Abelardo Rodríguez Sumano
Armando Rodríguez Luna

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE) es una asociación independiente, que congrega a un grupo de prestigiados investigadores, académicos, así como expertos gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo fundamental que nos reúne es el de intercambiar ideas, analizar, discutir y profundizar acerca de los debates en torno a temas como seguridad, defensa, inteligencia, justicia, democracia y derechos humanos. El Colectivo además, ha puesto énfasis en el estudio de nuevos fenómenos que impactan en la seguridad, como es el caso del crimen organizado o la migración, por mencionar algunos. En este contexto, el CASEDE presenta su primer trabajo editorial, el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*.

En México existen diversas opiniones y propuestas, tanto en la esfera del gobierno como de la sociedad civil, acerca de lo que debe ser la seguridad y la defensa. Para algunos, la seguridad debe ser comprendida de forma amplia, donde el análisis debe incluir la pobreza y el subdesarrollo del país. Para otros, la seguridad y la defensa son problemas particulares, para los cuales el gobierno debe encontrar estrategias que tengan impacto rápido, como pueden ser reformas al sistema de seguridad pública, al sistema de justicia, al sistema de defensa, o bien evitar el sobre uso de los militares y eliminar la corrupción, entre otros.

De igual forma, hay quienes señalan que el principal problema para la seguridad nacional y pública de México, el crimen organizado, tiene sus fuentes explicativas en el exterior. Argumentan que entre los factores más importantes, se encuentran el creciente consumo de drogas en Estados Unidos y las amplias zonas productoras de narcóticos en la región andina de Sudamérica. Por el contrario, otros razonamientos indican que los impulsos del desarrollo y crecimiento del crimen organizado, principalmente el narcotráfico, se originan en el interior, donde también proliferan formas criminales propias, como es el secuestro, la delincuencia común, la piratería, etc.

Sin embargo, dentro de esta gama de opiniones se pueden identificar coincidencias. Entre éstas, destaca que cualquier estrategia de seguridad y defensa no puede ir en contra de formas democráticas y de la observancia de los derechos humanos. En otras palabras, no se puede dar marcha atrás buscando soluciones a través de modelos de seguridad autoritarios y verticales, o por medios que solo privilegian el empleo de los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas.

Conscientes de lo anterior, el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009* busca profundizar en este debate a partir de preguntas clave: ¿cómo está estructurada conceptual, estratégica e institucionalmente la seguridad nacional de México?, ¿qué piensan los legisladores y partidos políticos sobre la seguridad nacional?, ¿por qué no se coordinan las fuerzas de seguridad y procuración de justicia para combatir al crimen con eficacia?, ¿qué preocupa más a la población?, ¿va ganando el gobierno la guerra al narco?, ¿debe participar México en esfuerzos internacionales de seguridad y defensa, y cuáles serían sus límites?, ¿cuál es la importancia e implicaciones de un programa de ayuda como la Iniciativa Mérida?, ¿cuáles son las capacidades para respetar y defender los derechos humanos en la implementación de tácticas de combate a las nuevas amenazas?, entre otras.

El libro está dividido en dos grandes apartados. El primero está conformado por breves artículos analíticos. Se inicia con las ideas que sobre la seguridad tienen el presidente de la República y el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, acompañados por analistas que incorporan sus reflexiones aportando perspectivas comprensivas. Posteriormente, se encuentra el estudio del Poder Ejecutivo, del sistema de justicia y policíaco y las evaluaciones realizadas por los partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la Unión. Sumado a esto, se examinan las amenazas, riesgos y vulnerabilidades del país, como el tráfico ilícito de drogas y de armas, el papel del narcotráfico en la política, el terrorismo, la guerrilla y las maras. Se agregan temas relevantes para la seguridad nacional como la transparencia, la opinión pública y la participación del sector privado. El apartado continúa con los casos más representativos de las fronteras y las entidades federativas con relación a la inseguridad que se vive en esas zonas del país. Los medios de comunicación han adquirido un papel importante para el conocimiento del fenómeno de inseguridad que vive el país, por lo que su perspectiva forma parte del Atlas. Finalmente, se incorpora la dimensión internacional de la seguridad, donde sobresalen las implicaciones de la Iniciativa Mérida como un programa de cooperación de alcance limitado, pero simbólicamente importante, que el gobierno de Estados Unidos dirige a México y Centroamérica.

El segundo apartado del Atlas, presenta una aproximación a la estructura que tiene el Estado mexicano para garantizar su seguridad y defensa, aunque principalmente, busca sistematizar la información estadística disponible, la cual se encuentra dispersa en diversas fuentes oficiales y no oficiales. La selección y organización de los datos tiene el objetivo de ofrecer al lector un panorama cuantitativo amplio, del estado de la seguridad y la defensa nacional, la seguridad pública, la procuración de justicia, la delincuencia común y organizada, la transparencia y respeto a los derechos humanos que observan las secretarías e instituciones del sector, tanto a nivel nacional como por entidad federativa. Asimismo, se incorporan las opiniones y percepciones de

la opinión pública, destacando los datos que recaba de manera sistemática la empresa encuestadora SIMO.

Las fuentes principales de información que nutrieron al Atlas fueron el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre otras entidades. Asimismo, incorporamos información elaborada por otras agrupaciones de la sociedad civil, como el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que también se han abocado a analizar y construir información sobre la problemática de la seguridad en nuestro país. A éstos dos últimos, el CASEDE agradece su respaldo. El Atlas también retoma información valiosa del *Almanaque Mexicano* (varias ediciones), y *México todo en cifras*, ambos elaborados por Sergio Aguayo. Cabe mencionar que la información obtenida de la prensa, tanto nacional como internacional, ha sido de gran utilidad para completar la perspectiva.

En síntesis, esta publicación del CASEDE es el resultado del esfuerzo de un número importante de sus integrantes (ver www.seguridadcondemocracia.org). También colaboraron miembros que, sin pertenecer al Colectivo, han participado en sus actividades con gran interés. El CASEDE es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, que recibe el apoyo de fundaciones para el desarrollo de sus actividades. En específico, el Atlas fue respaldado por la Fundación Ford con gran generosidad. Dicha fundación contribuye modestamente a ampliar el espectro de la participación de la sociedad en las decisiones del gobierno, pues como es ampliamente conocido, no se pueden tomar decisiones si no se está bien informado y tampoco se puede, en un ambiente democrático, establecer relaciones responsables entre gobierno y sociedad sin retroalimentación.

El CASEDE agradece particularmente a Mario Bronfman, representante de la Fundación Ford en México y a Cristina Eguizabal, oficial de programas, por su apoyo. Los editores reconocen la colaboración de Malgorzata Polanska, Íñigo Guevara, Asael Santos, Yuzel Ocampo, Olimpia Marroquín y Moisés Jiménez. Expresamos un especial reconocimiento a Sergio Aguayo por haber participado en la fundación del CASEDE y en el diseño de sus primeros proyectos de trabajo, entre los cuales está el Atlas. A todos ellos nuestro agradecimiento.

México D.F., julio de 2009.

parte I

*Los análisis de la
seguridad y la defensa*

Análisis de la seguridad

1. La guerra al crimen organizado¹

Felipe Calderón Hinojosa

En 90 minutos de plática, queda claro que el mandatario tiene una obsesión. Aunque atiende con especial énfasis la crisis económica, y no deja de medir el ambiente político, sus desvelos son por la guerra contra el narcotráfico. El semblante risueño del presidente y sus modos relajados parecerían corresponder a los de un mandatario de otro país, uno en el cual no hay por lo menos 20 ejecutados diarios o una crisis que comienza a ser galopante. Pero tan pronto comienza a hablar, se advierte hasta qué punto el tema de la guerra contra el narcotráfico se ha convertido en una obsesión para Felipe Calderón: “El crimen organizado busca el control territorial”, advierte el mandatario; será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco, dice. No hay regreso; son ellos o nosotros.

JZP: El día de la bandera, usted anunció con bombo y platillo “el punto final” de la batalla al crimen organizado. Pero no se dio a conocer alguna nueva estrategia para combatirlo, lo cual provoca incredulidad. Después de más de dos años de lucha contra los cárteles, ¿por qué habría de creerse que ahora tendríamos éxito?

FCH: Es una decisión de gobierno, que debe ser una decisión de país. Mientras haya adicciones y demanda, tráfico y consumo de drogas, no puede terminarse, claro. Pero debemos enfocarnos en el crimen organizado y otros delitos vinculados a éste. Lo importante aquí es la decisión clave como país de hacerle frente y reducir ese problema, de manera tal que permita una convivencia ordenada y tranquila de los mexicanos.

JZP: Pero entonces no hay una modificación o un giro de la estrategia en el combate al crimen organizado. Se trata simplemente del anuncio de un acto de voluntad política. Pero eso nunca lo habíamos puesto en duda, porque usted lo ha encarado desde el principio de su gobierno.

FCH: El elemento clave en la etapa que estamos pasando es precisamente una expresión de voluntad política que a mi juicio hace falta. No sólo se trata de frasearla o expresarla, sino verdaderamente llevarla adelante. Pero tampoco se descarta un replanteamiento de fondo de la propia estrategia que siempre requiere, a mi juicio, una revisión constante. La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército. No podemos perder territorios en entidades federativas donde se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es

¹ Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson, *El Universal*, 27 de febrero de 2009.

el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión. Primero la reforma constitucional y luego la reforma legal. Y además, desde luego, una nueva orientación enfocada a la prevención que aún no hemos tenido en el país y que vale la pena darle mayor acento.

JZP: Transmite usted la sensación de estar convencido de que otros poderes no comparten esta voluntad política. ¿Se siente sólo frente a este cometido? De eso se trató la última reunión con los gobernadores, ¿no?

FCH: Ese fue el tono de esa conversación privada que tuvimos con los gobernadores, porque así lo planteó la propia dirigencia del PRI. Fue una conversación muy enriquecedora y lo que yo recojo es el compromiso al que arribamos, de trabajar todos juntos. El propio secretario general del PRI, Murillo Karam, dijo: “presidente, sabemos que, o le entramos todos o no sale nadie”. Y yo me quedaría con eso. No juzgo a otras esferas de gobierno y partidos. Simple y sencillamente hago patente la voluntad del gobierno federal para luchar decididamente contra la delincuencia. Eso sí, vale la pena que cada quien revise en su ámbito de responsabilidad, el grado de compromiso en el combate a la criminalidad; en algunos estados esta contundencia y grado de compromiso ha estado presente pero en otros no.

JZP: Hay una preocupación creciente por el tema de los daños colaterales que deja la lucha contra los cárteles: la violación de derechos humanos. Esta semana se hizo público un reporte del Departamento de Justicia de Estados Unidos que constituye prácticamente un regaño a México en ese sentido.

FCH: Yo creo que México ha pagado en el pasado y está pagando un alto costo derivado de la inseguridad, y precisamente es el costo que tenemos que medir a la hora de evaluar estas acciones. Es decir, me parece que los costos asociados a combatir la inseguridad con determinación son siempre menores, abismalmente menores, que los costos asociados a simplemente dejar pasar a la criminalidad y que ésta se adueña de los espacios y de las decisiones de los mexicanos. El costo de no hacerlo es infinitamente mayor porque implica, ciertamente, la pérdida del territorio o la pérdida de la propia capacidad del país de determinar su destino.

JZP: Pero eso equivaldría a considerar que los derechos civiles, los derechos humanos son algo prescindible en esta batalla...

FCH: Yo creo que afortunadamente estamos en un Estado democrático, y lo exigente de este reto es hacer este combate, esta lucha, en el marco de los derechos humanos; pero sin perder de vista que la mayor amenaza a los derechos humanos en México es la criminalidad.

JZP: Pero adentro y afuera del país se considera que se está perdiendo en el tema de los derechos humanos...

FCH: En el ámbito internacional sí hay un problema de información y de percepción que quizá no hemos abordado bien. Y hablo a nombre del gobierno. No se trata de negar la realidad de lo que ocurre en México, pero sí ponerla en una justa dimensión, sobre todo las versiones que aluden al Estado fallido, por ejemplo. Una cosa es un análisis y una crítica, que además es bienvenida, y la otra es decir que aquí el Estado no existe. Aquí tenemos poderes que funcionan bien; un Poder Judicial que yo creo que opera como nunca, con la Suprema Corte en una de sus mejores épocas; el Poder Legislativo robusto y que funciona, y un Poder Ejecutivo que está asumiendo un compromiso muy serio con los problemas más importantes del país.

JZP: ¿Cuánta responsabilidad tendría el gabinete mismo en estos problemas de comunicación, que hace que se perciba a México adentro y afuera de manera desinformada, como usted dice? Son conocidos los deslices de varios miembros de su gobierno en días recientes.

FCH: Sin duda hemos fallado en la comunicación, refiriéndome a los comentarios que han hecho colaboradores míos recientemente. Pero el tema es complejo. La canciller hizo una declaración que fue interpretada con mucha virulencia. Pero hay que poner en contexto su afirmación. Lo que la canciller señala, y creo que eso es sustentable con cifras, es que 57% de las muertes vinculadas al crimen organizado el año pasado ocurrieron en tres estados: Chihuahua, Baja California y Sinaloa. De estas muertes, más de 90% se trata de personas asociadas a la criminalidad. Un dato relevante, por ejemplo, es que más de 25% de esas víctimas no han sido identificadas; de hecho de casi la tercera parte, sus cuerpos no son reclamados.

JZP: Lo cual nos regresaría al deterioro de los derechos humanos. En EL UNIVERSAL acabamos de publicar un reportaje sobre “Las almas muertas”. La justicia ni siquiera investiga estos crímenes, como si no se tratase de seres humanos. Pese a que se trata de asesinatos, ni siquiera por procedimiento son investigados.

FCH: Las muertes las está explicando una confrontación muy clara entre el cártel de Juárez y el cártel de Sinaloa con sus respectivos aliados. El cártel de Juárez asociado a Arturo Beltrán Leyva y a Los Zetas; el de Sinaloa está asociado un poco a grupos que actúan en el Pacífico y si no asociado, al menos muy cercano a La Familia. Pero la confrontación es por plazas, concretamente por Tijuana, Culiacán y Ciudad Juárez. Aunque en el caso de Culiacán y de Tijuana los niveles de confrontación, las últimas semanas o meses, ya se han reducido notablemente.

JZP: ¿Considera usted que también se ha politizado la lucha contra el narcotráfico?

FCH: Es mucho más complejo que eso. Poca gente advierte que ha habido un cambio medular en la lógica de las organizaciones criminales. En el pasado, los narcotraficantes eran eso: organizaciones enfocadas al trasiego, a traficar la droga. Y punto. Por

su propia naturaleza, este “modelo de negocios” debía tener un bajo perfil. Se concentraba en controlar ciertas rutas y ciudades. Sin embargo, en los últimos años hubo un cambio sustancial: el negocio derivó o se amplió a la distribución y al consumo de la droga en México, y eso cambia totalmente los parámetros de su actividad. Mientras uno [un modelo] implica la discreción y el bajo perfil, el tráfico a Estados Unidos, el otro [modelo] entraña un elemento indispensable que es el control territorial. El control territorial implica un perfil abierto que busca el dominio e incluso el sometimiento de comunidades y de sus autoridades a los intereses de estas mafias.

JZP: Un cambio de paradigma, pero de enormes consecuencias para todos los mexicanos.

FCH: Consecuencias brutales. El control territorial implica cierta lumpenización de los propios narcotraficantes. Ya no es nada más el típico ex policía judicial que controlaba estos grupos; se trata de bandas criminales en las que deben apoyarse para controlar la plaza. Evidentemente se diversificaron hacia otras actividades criminales: a controlar primero todas las actividades ilícitas, y luego brincaron rápidamente a la extorsión, a los secuestros.

JZP: El cambio de delincuencia tendría que haber cambiado al propio aparato de justicia, que parece haber quedado obsoleto.

FCH: No sólo eso. Yo creo que había una regla no escrita en el viejo modelo político del país, sin dar ni nombres, ni colores, ni partidos; había una cultura política según la cual el entendimiento implícito era: “Yo no me meto con ustedes porque finalmente lo que hacen es un delito federal, y a mí no me corresponde perseguirlo; ustedes no se meten conmigo, y yo no me meto con ustedes”. No quiero decir que funcionaba, porque esa cultura política permitió la expansión de la criminalidad en el país. Pero cuando cambia el “modelo de negocios” al modelo de control territorial, esta cultura o este entendimiento, simple y sencillamente resulta catastrófica. Los que consideran que deberíamos regresar a “la estrategia” anterior, no se dan cuenta de que eso no es posible. Remitirnos a “dejar hacer y dejar pasar” equivaldría a permitirles el control de la sociedad mexicana. Se están metiendo con los empresarios para extorsionarlos, con las amas de casa, imponiendo su ley en la vida social. Ese mito de que tienen su propio código de ética y que si no nos metemos con ellos entonces no se meterían con nosotros, es falso. Los operativos militares y policíacos masivos que hemos puesto en marcha evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.

JZP: Yo creo que hay consenso para dar esa batalla. La pregunta que con todo derecho se hacen los mexicanos es si el presidente tiene alguna idea de cuándo comenzará un punto de inflexión en la espiral de violencia y la criminalidad, que siguen aumentando. ¿Hay alguna previsión de cuándo tocaremos fondo, cuándo comenzaremos a ganar esta guerra?

FCH: Yo creo que sería irresponsable de mi parte hacer pronósticos en el tiempo. El camino de solución implica enfocarnos en los métodos para recomponer esto. Los

métodos correctos nos van a generar los resultados deseados; mientras más nos tardemos en implementarlos, más tardarán los resultados. ¿Qué procesos? Por ejemplo, la desertión militar. En el sexenio pasado hubo una desertión de casi un ejército: de un total de 260 ó 280 mil elementos, salieron casi 130 mil elementos. Eso debe corregirse. ¿Cómo? Estableciendo elementos de lealtad, de arraigo en los propios soldados a su propia militancia. Cuando yo entré a la Presidencia un soldado raso ganaba 2,500 pesos más una compensación, según la zona militar; hoy el soldado raso está ganando por lo menos 7,500 pesos. Mejor vivienda y becas para sus hijos es parte de una solución de fondo a este problema, entre otros aspectos.

2. La seguridad pública en México. Síntesis social

Jorge Tello Peón²

En inteligencia se dice que la disponibilidad de información no garantiza el “conocimiento”, y generalmente se acepta la necesidad de completar un proceso de registro y análisis, para alcanzar conclusiones, que eventualmente puedan llevar a soluciones prácticas.

La gran cantidad de información que “fluye” sobre la seguridad en México, crimen, violencia e impunidad, es asimilada como riesgo a la seguridad personal y se transforma en miedo, confusión, enojo y frustración entre la población. Las noticias recurrentes de hechos cada vez más violentos que suceden a lo largo y ancho del país provocan emoción intensa, aunque se manejan ya como un componente natural del negocio de los medios de comunicación. Este proceso genera una sensación de saturación que “embota” y aturde los sentidos, sin capacidad para construir soluciones y alternativas de acción. La población se convierte en la víctima pasiva de la inseguridad pública.

En este entorno cada día más violento, se ha generado un ánimo nacional de ansiedad y angustia, donde los más pesimistas se convierten en “optimistas bien informados”, y ha motivado que el ciudadano promedio quiera expresarse y termine por ser parte de enormes contingentes que, desde las calles, buscan hacer oír su voz con un grito que es mezcla de ansiedad, reclamo y preocupación, pero que poco ayudará si no se

² Presidencia de la República. Opinión personal del autor.

logra concretar en acciones. No se trata, pues, únicamente de participar en una marcha, sino de marchar hacia la participación, entendiendo mejor las causas de lo que sucede y lo que se puede hacer al respecto.

Vale entonces la pena la reflexión que coadyuve a entender para atender el problema, y convertir esta nueva realidad en una oportunidad para encontrar al ciudadano perdido, que ansía un país distinto ¿quién es primero, el ciudadano o el Estado? ¿el huevo o la gallina?

Por primera vez en muchos años se ha perdido control territorial por parte de las estructuras institucionales y, lo que tal vez sea peor, se han perdido también estructuras históricas. Antes por lo menos se sabía quiénes eran.

El monopolio de la violencia y de la recaudación de impuestos corresponde al gobierno. Lo que está sucediendo en Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa y muchos otros estados de la República, es motivo de alarma nacional. La reciente reunión y acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública puede ser el principio de una respuesta de Estado. La sociedad civil demanda, pero también puede ser un actor activo. Sucedió ya en el Distrito Federal en 1985 cuando los ciudadanos fueron los primeros en atender la emergencia del terremoto sin necesidad de esperar la actuación de las instituciones del Estado. Los habitantes de la ciudad de México actuaron como ciudadanos y no sólo como derechohabientes. No hay mal que por bien no venga.

Con este afán de participación, se pone a consideración una relación de reflexiones sobre el tema, presentadas a manera de aforismos, que pretenden ayudar a entender mejor qué nos pasa y en qué forma se puede avanzar en la participación ciudadana.

La seguridad absoluta no existe, es sólo un estado ideal, que depende de la percepción y del valor esperado. La seguridad es subjetiva. La seguridad plena (objetiva) es un “sueño de la razón”. El nivel de seguridad es lo que hace la diferencia.

La seguridad es síntesis de la vida social. La seguridad depende de todos los miembros de una sociedad, por ello cabe decir que cada sociedad tiene el nivel de seguridad que, como cuerpo social, es capaz de generar.

La seguridad no se aísla. En el largo plazo los objetivos públicos y los privados siempre convergen. Una sociedad viaja siempre en “el mismo barco”. No hay “islas de seguridad rodeadas de mares de inseguridad”. Imposible salvarse sólo. Más que en cualquier otro campo, aquí no se puede llegar primero: lo importante es llegar todos juntos y a tiempo. Las rejas y los muros sólo sirven para aislar y pauperizar ciudadanos, ciudades y países.

En seguridad no hay cabida a la ambigüedad. Se es parte o contra. No se puede “flotar” porque las corrientes llevan siempre a la lógica del crimen organizado. La simulación o la pretensión de quedar al margen y no confrontar, harán a cualquier autoridad, primero, funcional y, luego, irremediable cómplice, al principio sólo de manera

pasiva y, eventualmente, como activo y directo colaborador del crimen. A eso lleva la lógica de la no acción en el campo de la seguridad.

La seguridad es un mal negocio político. Si se invierte cuando los “mercados políticos” lo exigen es casi seguro que se incurrirá en una inversión muy cara y con dividendos pobres. Abordar el problema con eficacia requiere de un verdadero sentido de Estado, disciplina, institucionalidad y consistencia en la implementación de políticas por parte de las autoridades responsables.

Del sentido de la urgencia depende la trascendencia. Como figura metafórica se puede decir que es tan importante “remar” como “sacar el agua”. Si sólo se rema, se corre el riesgo de no llegar a la otra orilla; si sólo se saca el agua, la nave no se moverá, sólo se mantendrá a flote; no llegará a ninguna parte.

Hay que distinguir y privilegiar lo estratégico sobre lo operativo. La estrategia para “abordar” el problema, y la operación para “atenderlo”. Lo primero sin lo segundo no tiene utilidad alguna; lo segundo sin lo primero es como navegar sin timón. El orden de los factores, en este caso, si importa. El sentido de urgencia no debe trastocar el orden de los factores.

La “gobernación” es la primera función de seguridad. Más que de las autoridades de seguridad y procuración de Justicia, la responsabilidad de concitar las voluntades políticas en una “respuesta de Estado” y concertar su acción; coordinar la participación de poderes y niveles de gobierno y disciplinar las estructuras administrativas de gobernación. En nuestra estructura institucional, corresponde a la Secretaría de Gobernación operar un verdadero sistema nacional de seguridad pública. Valdría la pena revisar la pertinencia de la participación formal de esa dependencia en el “Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

La seguridad se construye de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. El jefe de Estado, jefes de gobierno, responsables de dependencias, comandancias o ciudadanos, todos son principio y fin de cadenas de acción. El individuo que cierra la puerta, el ciudadano que opta por denunciar, el policía que se mantiene en vigilia o aplica correctamente el procedimiento o el gobernador que garantiza la coordinación de sus policías. Todos tienen responsabilidades en el ciclo de los procesos de seguridad.

El que paga o pega, manda. Este refrán es parte de la cultura y del ejercicio del poder y del sentido común para la supervivencia en nuestro país. Hay que querer o temer al que manda para que verdaderamente mande. Hoy queda claro que se teme al delincuente, lo que está en duda es si existe alguna autoridad a la que la delincuencia le tema. Las autoridades “funcionales” al delito no necesitan ser corruptas, basta con que supongan que el “mando” lo tienen los delincuentes.

Los procesos delictivos son siempre graduales y progresivos. De una infracción menor (exitosa) nace el atrevimiento de escalar a la toma de mayores riesgos, en busca de mayores beneficios. Es la progresión geométrica del crimen, producto de la impuni-

dad. No hay delito pequeño. Esta es la razón de ser de los modelos policíacos de “cero tolerancia”.

El grado de responsabilidad depende del nivel de influencia y poder ejercido. Todos los miembros de la sociedad nacional tienen responsabilidades, pero el alcalde tiene más que el jefe de la policía y éste más que el jefe de manzana o el director de escuela. El padre de familia la tiene sobre el adolescente. La autoridad federal sobre la estatal; el ministro sobre el magistrado. Que cada quien asuma la responsabilidad que le corresponda: nada más ni nada menos, pero sin olvidar que el “agua siempre cae de arriba hacia abajo”.

La impunidad es la incubadora de la inseguridad. Sea del delincuente, de la autoridad o el ciudadano, sin consecuencias de sus acciones u omisiones, genera la reproducción de la conducta.

Ojalá que estas ideas, que no son sino el producto de alguna experiencia, observación y reflexión de la realidad, sean de alguna utilidad para entender mejor lo que sucede y plantear un tema fundamental: cuando la forma en que venimos navegando no nos permite avanzar lo que requerimos, se hace necesario navegar en forma distinta. Queda claro que si seguimos haciendo las cosas en formas y maneras que hasta ahora nos han dado resultados insuficientes; por más que invirtamos por ese mismo camino, no tendremos dividendos.

México está cambiando. Las estructuras de poder están en transición. Los esquemas tradicionales de control social están en transformación, desde la familia o la escuela, hasta el sindicato, el ejido, la comunidad religiosa o los partidos políticos, que ya no son lo que eran y todavía no alcanzan su nueva versión. Es el camino y el costo de la evolución democrática, pero también la oportunidad que plantea, y en esto último debemos fincar nuestro optimismo. Como diría el famoso poeta Paul Valery, “el futuro ya no es lo que era antes”.

3. La Conexión Colombia-México-Estados Unidos

Bruce Bagley

Este artículo analiza los momentos clave en la evolución dinámica del comercio de droga Andino-Mexicano-Americano en las últimas dos décadas, poniendo particular

énfasis en la conexión México-Colombia y tomando en cuenta los factores principales que explican porqué al comienzo del siglo XXI, México se ha convertido en el violento epicentro del contrabando de cocaína desde Colombia hacia los Estados Unidos.

Durante las últimas dos décadas, los grupos de crimen organizado mexicano se han involucrado poco a poco en el comercio de cocaína originado en los Andes y en Colombia, concentrándose en el tránsito de cocaína refinada de Colombia a través del territorio Mexicano, para introducirla en los Estados Unidos. A comienzos del nuevo milenio, los grupos criminales mexicanos han efectivamente desplazado a los “cárteles” colombianos de Medellín y Cali, así como a sus herederos, los llamados “cartelitos” que quedaron tras el desmantelamiento de los grandes monopolios en los años noventa.

Estados Unidos se sigue manteniendo como el mayor mercado mundial de cocaína. Se estima que aproximadamente cada año, 350 toneladas métricas de cocaína (de un total de producción anual de alrededor de 1,000 toneladas métricas) son consumidas por alrededor de 6 millones de usuarios estadounidenses, los cuales gastan 40 mil millones de dólares anualmente en este proceso. De modo que el total del mercado de droga ilícito en Estados Unidos podría llegar a \$150 mil millones anuales.

Se calcula que las organizaciones criminales mexicanas han ganado por lo menos 15 mil millones de dólares anualmente, con la posibilidad de llegar hasta 25 mil millones de dólares en los mejores años, dependiendo del precio del mercado, cuando las ganancias del contrabando de cocaína se suman a las ganancias derivadas de otras drogas dentro de este comercio ilícito, las cuales son previamente cultivadas y manufacturadas en México (especialmente la marihuana, heroína/opio y metanfetaminas). Este multimillonario mercado ha generado una sangrienta competencia por su control entre los seis principales cárteles mexicanos (Sinaloa, Golfo/Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva y la Familia Michoacana) y docenas de bandas menores. Durante los últimos tres años esta competencia ha desatado una guerra pandillera brutal en México, que ha dejado 6,290 homicidios solamente en 2008, cifra que se suma a las 3,200 muertes relacionadas con la droga en 2007 y las 1,807 ejecuciones por droga que tuvieron lugar en los primeros tres meses de 2009. Desde que el presidente Felipe Calderón asumió la presidencia el primero de diciembre de 2006, se cuentan al menos 11,297 asesinatos relacionados con las drogas ilícitas en México.

El alcance y la intensidad de los vínculos de los cárteles mexicanos con el comercio de droga andino se han expandido y evolucionado desde inicios de la década de los noventa. Durante esos años, los mexicanos se ubicaron como intermediarios entre los productores andinos y quienes controlaban el mercado al interior de Estados Unidos.

Primeros contactos

Debido a la creciente demanda de cocaína en los Estados Unidos durante las décadas de los setenta y ochenta, aparece en Colombia el primer gran cártel conocido como el

“Cártel de Medellín”, seguido por su competidor, el “Cártel de Cali”. Durante esos veinte años, tanto el cártel de Medellín como el de Cali logran controlar rápidamente la exportación de cocaína desde los Andes hacia los Estados Unidos. Así, ambos se dan a conocer como las más poderosas y despiadadas organizaciones criminales del hemisferio occidental. Ambos comienzan sus empresas de contrabando por vía aérea, importando clandestinamente la “base” o “pasta” (pasta básica) desde el sur de los Andes, especialmente desde la región del Alto de Huallaga en Perú (en donde se origina 65% de la producción mundial de coca) y desde la región del Chapare en Bolivia (donde se produce 25%) hacia Colombia. En este país se refina el producto, que es trasladado por vía marítima, utilizando buques de carga o botes rápidos, o por vía aérea a través del Caribe, con destino en el sur de la Florida. De allí, a través de redes criminales que emplean automóviles, camionetas o aviones, se distribuye a los Estados Unidos.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, los vínculos desarrollados por los cárteles de Medellín y Cali, les proporcionaron una gran riqueza. De ello resultó, además, un incremento en la violencia y la aparición de la “narcopolítica”.⁴ Durante esta época, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se implicaron también en la producción y refinamiento de coca, principalmente como “protectores” de los campesinos que la cultivaban. También asumieron el papel de “guardias” de los cárteles en operaciones de refinación, ayudando a la vigilancia de las pistas de aterrizaje ilegales en el campo colombiano. Como resultado de su posición dominante dentro del boom del comercio de cocaína, los cárteles colombianos eran incuestionablemente más ricos y poderosos que los grupos criminales de México, los cuales estaban entonces relacionados solamente con la producción, el contrabando de marihuana y heroína, así como de su comercio hacia el mercado americano.

En respuesta al flujo de cocaína comercializada a través del Caribe desde Colombia, el presidente Ronald Reagan creó en 1982 el grupo de trabajo del sur de Florida (*South Florida Task Force*) y designó al entonces vicepresidente George H. W. Bush a la cabeza del mismo. En un esfuerzo para poner fin al tráfico de cocaína colombiana en el Caribe, este grupo de trabajo tenía como objetivo coordinar – por primera vez – la aplicación de la ley federal y los activos militares en la declarada, por el mismo presidente, “Guerra contra las Drogas”. Para financiar esta guerra, el presidente designó los activos locales y estatales. Hacia la mitad y finales de los ochentas, este grupo de trabajo tuvo eventualmente un gran éxito al reducir de forma importante el tráfico de cocaína proveniente de Colombia hacia Florida y el sureste de los Estados Unidos por las islas caribeñas.

⁴ Muchas fuentes estiman que los dos cárteles colombianos tenían ganancias que ascendían a 4 mil millones de dólares anualmente, desde inicios de los años ochenta, cuando se expande el “boom” del consumo de cocaína en Estados Unidos.

La profundización de la participación de las organizaciones mexicanas en el comercio de cocaína andino

En 1984, los sicarios del cártel de Medellín bajo las órdenes del capo Pablo Escobar, asesinan al entonces ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla. Acto seguido y para evitar las furiosas represalias del gobierno del presidente Belisario Betancourt, los poderosos cárteles de Medellín y Cali escapan a Panamá por algunos meses. Mientras se escondían en Panamá, los capos descubrieron un nuevo socio en el negocio criminal, el dictador panameño general Manuel Antonio Noriega. Debido a su posición de jefe de Estado, la situación geopolítica de Panamá y las facilidades que brinda su Canal, Noriega se encontraba en una posición idónea para facilitar sus actividades de contrabando de cocaína. Por lo que hacia mediados y finales de los ochentas, los traficantes colombianos, con la complicidad de Noriega, comenzaron a reordenar sus operaciones de tráfico de cocaína fuera del Caribe, a través de Panamá, América Central, México y, posteriormente, a través de la frontera norte de México, hacia los Estados Unidos.

Los conflictos armados de Centroamérica en la década de los ochenta, particularmente la guerra clandestina “Contra”, patrocinada por la administración Reagan y la CIA en contra de los sandinistas en Nicaragua, generaron condiciones caóticas a través de toda América Central. Este caos facilitó el involucramiento de los Contras en el tráfico de la cocaína a través de la región, lo que les permitió financiar sus actividades clandestinas. Pistas remotas de aterrizaje en Honduras, Guatemala, e incluso Costa Rica fueron usadas por los colombianos, a menudo con la cooperación de oficiales corruptos de los gobiernos locales, hacia el norte de México. Con ello se abrió un nuevo corredor estratégico para la exportación de la cocaína a Estados Unidos.

Los cárteles colombianos comenzaron a resentir la constante presión ejercida por el grupo de trabajo del sur de Florida en el Caribe. Por lo cual, hacia fines de los ochenta, en lugar del Caribe, los cárteles colombianos utilizaron a América Central y México, regiones que se convirtieron en la ruta preferida para el envío de la cocaína. Inicialmente, los colombianos simplemente pagaban una tarifa fija a los funcionarios de gobierno de América Central y México, así como a las organizaciones criminales, por sus servicios de asistencia en las operaciones de tránsito.

La primera organización mexicana en involucrarse de manera profunda en el tráfico de cocaína colombiana fue el “Cártel de Juárez”, encabezado por Amado Carrillo Fuentes, conocido también como el “Señor de los Cielos”. Este apodo lo adquiere porque construyó una gran flota aérea para transportar la cocaína colombiana de América Central a través de la frontera de México-Estados Unidos. El cártel de Juárez fue rápidamente seguido por otras organizaciones mexicanas traficantes, como por ejemplo el “Cártel de Tijuana”, que se consolida bajo el mando de los hermanos Arellano Félix.

En 1989-1990, se combinan importantes acontecimientos ocurridos tanto en América Central como en Estados Unidos, que cambiaron la situación, reduciendo el

rol de Centroamérica en el contrabando de cocaína expandiendo, al mismo tiempo, la importancia de la conexión de los cárteles con México. El vicepresidente en turno George H. W. Bush, se convierte en el nuevo presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 1989. En diciembre de ese mismo año ordena una invasión a Panamá. Como parte de esta operación, se captura al general Noriega, poniendo punto final a su participación en el tráfico de cocaína. Es importante tomar en cuenta que durante los primeros meses de su presidencia y antes de invadir Panamá, el presidente Bush optó por cortar su ayuda a los Contras, decidió más bien apoyar el proceso de paz llamado Esquipulas II, encabezado por el presidente costarricense Oscar Arias. Finalmente, entre 1990 y 1996 se firmaron los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y se inició el reestablecimiento del control estatal en América Central.

La caída de los cárteles colombianos

Simultáneamente, la industria cocalera colombiana sufre cambios mayores dentro de su propia estructura, facilitando así una mayor participación a los traficantes mexicanos. En agosto de 1989, el capo Pablo Escobar manda asesinar en las afueras de Bogotá al entonces candidato presidencial Luis Carlos Galán. En represalia, el presidente en turno, Virgilio Barco Vargas, le declaró una guerra total al cártel de Medellín, y, con el apoyo de los Estados Unidos, lanzó una campaña militar en contra de Pablo Escobar y toda su organización. Mientras tanto, en 1991, Pablo Escobar inició negociaciones con el gobierno colombiano, acordando una rendición basada en su estancia temporal en cautiverio. Su encarcelamiento, que el mismo financió, se llevó a cabo en la prisión llamada irónicamente “La Catedral”, localizada en Envigado, Antioquía, justo fuera de Medellín. En 1992, burlándose del gobierno, Pablo Escobar escapó de su propia cárcel y reinició sus actividades de contrabando de cocaína. De inmediato se formó un “bloque de búsqueda” para perseguirlo. Escobar fue encontrado y asesinado por las fuerzas de seguridad colombianas el 3 de Diciembre de 1993, con la participación substancial de los Estados Unidos.

En los inicios de 1994, el asesinato de Escobar, junto con el inmediato arresto de la mayoría de los otros capos del cártel de Medellín por las fuerzas colombianas, deja a los miembros del cártel de Cali, quienes habían cooperado con las autoridades en la caza de Pablo, en una posición dominante en la industria de la cocaína. Sin embargo, para mediados de 1995, la presión proveniente tanto de las autoridades colombianas como de las estadounidenses, las cuales exigían la aplicación de la ley hacia el cártel de Cali, obligó a sus jefes, los hermanos Rodríguez Orejuela, a aceptar los términos de negociación que les ofrecía la administración del entonces presidente Ernesto Samper. La rendición efectiva de los dos principales jefes del cártel de Cali en 1995 marcó el final de la era de dominación de los dos cárteles, Medellín y Cali, en el comercio de cocaína en Colombia. Este logro se llevó a cabo a pesar de que la adminis-

tración de Samper se había viciado desde el inicio del mes de agosto de 1994 por acusaciones de que había aceptado 6.1 millones de dólares del cártel de Cali para su campaña electoral, buscando asegurar un acuerdo favorable.

Esto no significó el final del papel jugado por Colombia en el tráfico de cocaína. De hecho, a mediados de la década de los noventa, Colombia logra rápidamente suplantar a Perú y Bolivia como el mayor productor de coca de los Andes. Esto sucede gracias a las acciones del gobierno del presidente de Perú, Alberto Fujimori. Durante los inicios de la década de los noventa, el gobierno de Fujimori comienza a derribar aeronaves transportadoras de pasta básica provenientes del valle del Alto de Huallaga en Perú y la región del Chapare de Bolivia, destinados a los laboratorios dentro del territorio de Colombia, interrumpiendo efectivamente el puente aéreo previamente establecido entre Perú y Colombia. Contrarrestando estas interrupciones, se desarrolla en Colombia un boom de cultivos de coca en los llanos orientales y en las regiones de la cuenca del Amazonas en el este y sur del país. Por ello, a inicios de 2000 Colombia ya cultivaba un estimado de 90% del suministro disponible de coca en la región.

La caída de los cárteles de Medellín y Cali dejó un vacío en el comercio de cocaína colombiana. Algunos traficantes colombianos buscaron reconstruir los cárteles mayores de los restos del cártel de Medellín (por ejemplo, el cártel del Milenio, encabezado por Alejandro Bernal a finales de los noventa) o Cali (como el cártel del Valle del Norte, cuyo jefe es Don Diego, que desde los noventa hasta la fecha monopoliza el negocio de la coca). Pero la mayoría de estos esfuerzos fracasaron porque los cárteles grandes, prominentes y violentos, atraen demasiada atención de las agencias antinarcóticas y de inteligencia colombianas y estadounidenses. Como consecuencia, este vacío fue rápidamente llenado por un número proliferante de “cartelitos”. Gracias a sus esfuerzos por evitar su detección y arresto, los cartelitos fueron capaces de asumir un perfil menos violento en la sociedad y en la política, por lo que, hacia el año 2000, existían ya en Colombia aproximadamente 300 pequeños cartelitos que llenaban eficazmente el espacio dejado por el desmembramiento de los cárteles Medellín y Cali. Solamente el cártel del Norte del Valle logró sobrevivir hasta el año 2008, perseguido por las fuerzas colombianas y estadounidenses.

Estos nuevos cartelitos cedieron el control del cultivo y procesamiento de coca en la zona rural colombiana a la guerrilla izquierdista de las FARC y a la organización paramilitar derechista de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Las FARC y las AUC controlan la mayoría de las áreas de cultivo de coca en las zonas rurales de Colombia, empleando su poder de fuego, mientras mantienen una sangrienta guerra interna por la manutención y expansión del control territorial. Enfocados principalmente en la exportación de la cocaína refinada obtenida de las FARC y de las AUC, pero con capacidades logísticas muy disminuidas en comparación con Medellín y Cali, los cartelitos quedaron cada vez más atomizados, lo que los forzó a forjar alianzas y relaciones

comerciales con organizaciones criminales y traficantes fuera de Colombia, creando así nuevos espacios y oportunidades para los mexicanos, que rápida y entusiastamente ampliaron su poder, ubicándose en un lugar dominante en el negocio.

El alza de los traficantes de cocaína mexicanos

Durante la segunda mitad de los noventa grupos mexicanos comenzaron a incursionar en el negocio de la cocaína, primero en Juárez, bajo la dirección de la familia Carrillo Fuentes y luego en Tijuana, con la familia Arellano Félix. Estas familias se involucraron progresivamente, sobre todo en el comercio de cocaína fuera de Colombia. Al principio de la actual década, los primeros acuerdos alcanzados por Medellín establecían que la paga a las organizaciones mexicanas consistía en una tarifa fija por sus servicios. Viéndose en desventaja, las organizaciones mexicanas comenzaron a exigir una mayor participación en las operaciones de contrabando. En lugar de fuertes tasas como pago, comenzaron a demandar la mitad de cada cargamento de cocaína colombiana. En intercambio, las organizaciones mexicanas garantizaban la entrega en los Estados Unidos de la otra mitad a los cartelitos colombianos. Si fallaban, los colombianos eran compensados por sus pérdidas a un precio previamente acordado. Bajo estos nuevos términos, las organizaciones mexicanas rápidamente profundizaron su involucramiento en el negocio altamente lucrativo de distribución de cocaína en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, se enriquecieron y se hicieron más poderosas y violentas. Cuando menos desde el año 2000, los cárteles mexicanos dominan y concentran las mayores ganancias.

Los cárteles de Juárez y Tijuana no fueron las únicas bandas de traficantes que buscaron enriquecerse por el boom del tránsito del comercio de cocaína de Colombia a México. En los primeros tres años de su sexenio, el presidente Vicente Fox —que fue el primer presidente no perteneciente al PRI en 71 años— lanzó una campaña gubernamental contra el creciente poder y violencia de los cárteles de Juárez y Tijuana. Sus éxitos contra ambos cárteles, se debieron en gran parte a la exitosa transición del PRI al PAN, pues se dio una ruptura en los patrones tradicionales de soborno entre los elementos partidistas tradicionales que formaban el gobierno mexicano y los grandes cárteles, debilitando claramente tanto a Juárez como a Tijuana. Aún más, las iniciativas anticárteles de Fox produjeron la muerte de uno de los hermanos Arellano Félix, la captura de otro, y el arresto de varios capos de Juárez. El presidente Fox ganó elogios de Washington y de la administración de George W. Bush, pero no logró eliminar a las dos organizaciones completamente. No obstante, creó nuevas oportunidades para otras bandas mexicanas rivales que buscaban expandir su participación en el comercio de cocaína.

En la primera mitad de la década de 2000, dos organizaciones traficantes relativamente menos prominentes —El cártel de Sinaloa encabezada por Joaquín “El

Chapo” Guzmán Loera y el cártel del Golfo capitaneado por Osiel Cárdenas Guillén-, se movieron enérgicamente contra los cárteles de Juárez y Tijuana, con un éxito considerable, logrando forjar sus propios contactos entre los cartelitos colombianos y también con traficantes colombianos en Perú y Bolivia. Los cárteles del Golfo y Sinaloa establecieron nuevas rutas de contrabando por aire y tierra a lo largo de las costas del Pacífico y del Golfo. También lucharon violentamente para conseguir el control de plazas y puntos clave a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, especialmente en Tijuana y Juárez.

Para el año 2003, los cárteles de Sinaloa y el Golfo se transforman en los más dinámicos, poderosos, y brutales en el comercio de cocaína mexicana, suplantando exitosamente a los cárteles de Tijuana y Juárez. Pronto, estos dos cárteles se convirtieron en violentos rivales, cuando Sinaloa se esforzó por arrebatar el control de la plaza del cártel del Golfo de Nuevo Laredo-Laredo, que había sido controlada hasta entonces por Osiel Cárdenas y su grupo. El cártel del Golfo respondió en 2003 con el asalto violento al cártel de Sinaloa en su zona de control, contratando como sicarios a fuerzas especiales desertoras del ejército mexicano –los infames Zetas– para realizar operaciones de represalia como venganza en contra de Sinaloa y al Chapo, por lo que ascienden las ejecuciones y escalan los niveles de violencia entre los cárteles mexicanos.

Mientras tanto, a pesar de sus heridas, los cárteles de Juárez y Tijuana respondieron con violencia al cártel de Sinaloa en un intento desesperado por mantener su precaria situación en el comercio de cocaína. En suma, nuevas organizaciones (como La Familia michoacana) en otros estados mexicanos han surgido para pelear por el mercado. Se dan nuevas luchas dentro de los grupos establecidos como el de Sinaloa (que vio a la familia Beltrán Leyva quebrarse debido al liderazgo del Chapo) que han producido una gran fragmentación interna y muchas luchas dentro de los cárteles de Sinaloa, Tijuana y Juárez, junto con un complicado conjunto de alianzas cambiantes entre las varias bandas criminales, que se disputan los \$15 mil millones de dólares al año que genera el comercio de droga en el interior de México.

Causas y consecuencias de las guerras mexicanas de drogas

La presente lucha brutal por el control dentro y entre las organizaciones traficantes mexicanas es básicamente por las ganancias generadas por el tráfico de drogas. Es el producto de la confluencia de varios factores que han hecho de México el nuevo epicentro del tráfico de cocaína de Colombia y los Andes hacia los Estados Unidos. México se ha convertido en la vía preferida para el tránsito de la cocaína colombiana debido a los éxitos logrados por la administración del presidente colombiano Álvaro Uribe, especialmente a partir de 2002, cuando lanza su programa de Seguridad Democrática con apoyo del Plan Colombia. Debido al consumismo estadounidense,

México se encuentra ahora en el epicentro de esta guerra sin cuartel, perjudicado además por su cercanía a los Estados Unidos.

La propia transición política de México del PRI al PAN generó un quiebre en el control sobre las líneas tradicionales de soborno de los cárteles hacia los líderes políticos. La eliminación de estos “controles” permitió grandes oportunidades de expansión por parte de grupos de traficantes de México, sin las trabas anteriormente aplicadas por el PRI, que había mantenido por largo tiempo el tráfico de drogas en México dentro de los límites “tolerables”.

La aplicación de la leyes mexicanas, que ha sido estructuralmente débil, aunada a las carencias del sistema penal y de justicia, que históricamente han estado plagados por la corrupción y el soborno, dan como resultado un marco institucional completamente inadecuado para confrontar los retos presentados por las organizaciones traficantes de droga, que se aprovechan y benefician de estas debilidades.

Además, hasta hace poco Washington casi no había hecho nada para apoyar a México en su solitaria lucha contra el tráfico de droga dentro de su territorio. Washington tampoco había hecho mucho para controlar la compra y venta de armas de los Estados Unidos hacia México, o para detener el flujo, ida y vuelta, de las grandes cantidades de dinero ilícito en efectivo entre los Estados Unidos y las organizaciones mexicanas. Aunque es una medida parcial, la aprobación de la Iniciativa Mérida en 2008 constituye un primer paso hacia una nueva era en la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de tráfico de drogas. Además, la mayoría de los analistas concuerdan que el paquete de ayuda de 1,400 millones de dólares es totalmente insuficiente para lograr éxitos rápidos.⁵ Dada las dimensiones de este fenómeno, los problemas que México enfrenta como resultado de la conexión con Colombia, la Iniciativa Mérida representa sólo el comienzo de un gran esfuerzo cuyos resultados aún están por verse.

⁵ Liz Harper, “Blog Drug Flashback: U.S. Foreign Policy and the Drug War,” en *Americas Quarterly: The Policy Journal for our Hemisphere*, April 8, 2009. <http://americasquarterly.org/obama-drug-legalization-mexico>.

4. ¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico?⁶

Sergio Aguayo Quezada⁷

Adelanto una respuesta que tiene, como hilo conductor, la centralidad de la información. Empiezo con lo verificable. El Estado salió de su catatonia y lanzó la primera ofensiva sería contra el crimen organizado. Fue una decisión un tanto improvisada; Felipe Calderón no tenía idea de lo que le esperaba. El 15 de junio de 2008 le comentó al director de *El País* que “cuando llegué a la presidencia, [el] alcance [del narco] era ya insostenible. Llegué al quirófano sabiendo que el paciente tenía una dolencia muy grave; pero al abrirlo nos dimos cuenta de que estaba invadido por muchas partes y había que sanarlo a como diera lugar”. ¿Diagnosticó bien la dolencia o provocó una metástasis?

Con otra perspectiva, lo que hemos visto en el tiempo que lleva en el gobierno es una batalla en la cual la calidad de la información es vital. El crimen organizado la tiene y de primera. El gobierno y la sociedad están generándola y ello permite categorizar mejor los contornos de la amenaza y adelantar una respuesta a la pregunta: ¿quién gana?

Las buenas noticias. Si la competencia fuera entre gobernantes, Calderón derrota, y con holgura, a Fox y Zedillo. Cuando se comparan los resultados de los primeros 18 meses de los tres gobiernos en el de Calderón se dispara el número de detenidos y la cantidad de decomisos de droga, dinero, armas, aeronaves, etcétera. Otro indicador positivo es una reducción notable en el número de desertores del ejército, una parte de los cuales alimenta las filas del sicariato. Si en 2006 botaron el uniforme 20,536, en 2007 fueron 15,665. La explicación más plausible es que está teniendo efectos positivos el fuerte incremento concedido a los salarios de los militares.

Las malas noticias. Que Calderón derrote a Fox y a Zedillo no justifica una fiesta de la victoria. Las cifras empuñan cuando se les compara con lo que sabemos sobre el dinero que se mueve en el negocio de la droga. El efecto sobre el negocio sigue siendo menor. Con un criterio bastante conservador, en el primer año y medio de gobierno el valor de lo decomisado representa una merma para los cárteles de sólo el 6% del dinero que mueve. El impacto sobre el trasiego de armas es todavía más insignificante: únicamente se capturó 1.4% del total del armamento que se estima ingresó al país durante los primeros 18 meses de este gobierno.

Pese a que sabemos más, sigue habiendo más preguntas que respuestas. ¿cuántos desertores –policías y militares– se convirtieron en sicarios?, ¿de cuántos efectivos arma-

⁶ Síntesis de los artículos publicados en el diario *Reforma* los días 24 de septiembre de 2008 “¿Quién gana?”, y del 17 de diciembre de 2008 “La Barrett 50”.

⁷ El Colegio de México.

dos disponen los cárteles?, ¿cuál es su base social?, ¿cuántas de las armas ilegales no decomisadas están en manos de los cárteles?, ¿qué tanto participa el crimen organizado en la política federal, estatal o local?, ¿tiene, el Estado mexicano, algún plan para anticiparse a los riesgos asociados con la mayor presencia estadounidense en las instituciones de seguridad mexicanas?, ¿y si falla el ejército en el combate al narco, qué sigue?...

También es necesario analizar el consumo, porque en tierra de ateos sucedió el milagro: un año después de lo debido, la Secretaría de Salud acaba de dar en la capital los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Adicciones. Según esta encuesta, en los últimos seis años otro millón de personas probó las drogas y de ellos alrededor de 150 mil desarrollaron dependencia a la adicción. Otra mala noticia es que los jóvenes sin estructura familiar son los más expuestos y de esos hay muchísimos. Cuando se conozca la versión definitiva podré contrastar mi primera impresión: dicha encuesta subestima el aumento en el consumo.

Con lo que sabemos es posible asegurar que la política de Calderón hacia las drogas sigue teniendo dos patas en lugar de tres. Los recursos se dirigen a frenar la producción y el tráfico, sin embargo se dedica una atención insuficiente tanto a las adicciones como al narcomenudeo.

Otro factor decisivo es el tipo de armamento. Mientras el procurador Eduardo Medina Mora bordaba un optimista balance sobre la guerra contra las drogas el pasado 10 de diciembre de 2008, sus guardaespaldas pusieron a su lado una temible Barrett calibre 50. El arma jaló atención, forjó consenso... y recordó cuán débil es el Estado frente a los cañonazos de la corrupción.

En sus primeros 10 minutos, Medina Mora condujo el tour por las tesis oficiales: los gobernantes previos se descuidaron... prosperó a niveles escandalosos el crimen organizado... intervino el gobierno de Felipe Calderón... pese a las dificultades triunfará el Estado... se requiere del respaldo total del gobierno de Estados Unidos con el cual se tiene una cooperación sin precedentes plasmada en la Iniciativa Mérida. Así, establecidas las bases, solicitó la colaboración de Washington para controlar el trasiego de dinero, y frenar la avalancha de armas que llegan desde los 12 mil puntos de venta localizados en el lado estadounidense de la frontera común. Los colaboradores de Medina Mora entraron en procesión con el arma preferida por los francotiradores. Como si fueran anticuarios manipulando reliquias, depositaron la Barrett calibre 50 en una mesa colonial colocada a la siniestra del procurador. Había leído sobre la Barrett, pero nunca la había visto tan cerca. Asusta y fascina. Mide un metro con 22 cm, cuenta con dos patas para sostener un cañón largo, es esbelta y de su elegante gris metálico se desprenden destellos funerarios. De la recámara le sale, como joroba, una gigantesca mira telescópica para ver de cerca al blanco. Tiene un cargador para 10 balas que perforan blindajes, atraviesan concreto y, según algunos, tumban helicópteros.

Dicha arma es tan destructiva, que un juez militar estadounidense consideró pertinente emitir una opinión legal aprobando su utilización contra enemigos. Como si al procurador pareciera gustarle la trivía, comentó que el récord mundial lo tiene un francotirador canadiense, quien en Afganistán pulverizó, con una Barrett, a un enemigo a 2,400 metros de distancia. El narco mexicano cuenta con docenas de Barretts; en un solo operativo en Reynosa les incautaron 17.

Con la atención ganada, Medina Mora lanzó un disparo que dio en el blanco. Esta Barrett 50 cuesta unos 4 mil dólares, y le fue incautada a un cártel que la andaba estrenando. Por haber sido adquirida en Estados Unidos el procurador criticó, desde diferentes ángulos, la facilidad con la cual se pueden adquirir armas en aquel país (un derecho garantizado en la Segunda Enmienda de la Constitución). Sin condenar los modos agresivos del vecino, el procurador mexicano subrayó que la “Segunda Enmienda no fue pensada para armar criminales”. En consecuencia, lanzó una petición a través de los estadounidenses presentes en la sala: reinstalar la prohibición de la “venta de rifles de asalto”; la llegada de Obama podría hacerlo posible.

Fue un planteamiento sensato, impecable, irrefutable. Fue una presentación exitosa porque demostró que urgen más controles sobre la venta y la exportación ilegal de armas a México. Sin embargo, el análisis del procurador tiene flancos débiles. Aseguró, por ejemplo, que el ejército entró a la guerra de las drogas porque los cárteles tienen mejor armamento que los policías; de ello se desprende que, cuando se interrumpa el suministro de armas, los militares regresarán a los cuarteles. Medina Mora olvidó decir que si las fuerzas armadas patrullan calles, instalan retenes, catean casas y detienen sospechosos es por la debilidad de instituciones como la Procuraduría que él preside.

La principal amenaza del narco no está en su armamento, sino en esos cañonazos en efectivo que corrompen personas y han llevado al desmantelamiento, en los últimos meses, de las cúpulas de la PGR y la SSP. Por la violencia generalizada, y la corrupción desenfadada, avanza la percepción de que México está convirtiéndose en un “Estado fallido”. En el gabinete de Calderón hay quienes tienen una visión pesimista.

El jueves 27 de noviembre de 2008, el general secretario de la Defensa, Guillermo Galván Galván, desayunó en su despacho con un grupo de comunicadores. Uno de los presentes, Leonardo Curzio, me sintetizó la esencia del mensaje castrense: la seguridad interna del país está en riesgo grave porque el ejército se está desgastando ante la capacidad de los cárteles de operar en todos lados, porque no se obtiene la colaboración deseada de los gobernadores y presidentes municipales (en especial algunos del PRI), y porque el presidente no se lanza contra aquellos políticos que presuntamente protegen o toleran a los capos (siempre exige pruebas formales).

Si uno lleva ese razonamiento a su conclusión lógica, Felipe Calderón está mostrándose laxo en el combate a la corrupción. Se inhibe por la debilidad del Estado, y

por esos compromisos que lo obligan a respetar una corrupción sistémica. La moraleja es evidente: en la guerra del narco la calidad del armamento es importante; lo son más esos cañonazos de corrupción sobre la consistencia de personas, instituciones y discursos.

Poder Ejecutivo

5. México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional

*Abelardo Rodríguez Sumano*⁸

Para amplias regiones del país, el Estado nacional ha sido inexistente. Las élites políticas de los siglos XIX y XX no tuvieron la capacidad de construir una República efectiva. En el último siglo, las bases de la seguridad se tejieron en función de la institución presidencial, con base en los usos y costumbres de un partido hegemónico, deshabitado a la rendición de cuentas. En consecuencia, las políticas públicas resultaron endeble para erigir un Estado responsable con su sociedad, territorio y fronteras, permitiendo que su entramado institucional fuera vulnerable a lo largo de los años para enfrentar amenazas internas y externas a su integridad vital.

Dos eventos históricos insoslayables han permeado el carácter de la seguridad y la defensa en México. Por un lado, la guerra con Estados Unidos (1846-1847) y por el otro, la Revolución mexicana. Ambos episodios impregnaron en la institucionalización del régimen (1929-2000) una política ambivalente bajo la bandera del nacionalismo y el reproche hacia su vecino del Norte cuando así lo estimara conveniente, aunque se acordara en privado lo que no podría ser presentado en sociedad. De esta forma, la prioridad de la seguridad mexicana se orientó hacia el interior tras la guerra con Estados Unidos para “jamás llevar” el conflicto fuera de sus fronteras, es decir, con Washington.⁹

Ausencias como las de un pensamiento estratégico de largo aliento impidieron la construcción de una República responsable para el porvenir del país. En especial, cuando el eje de la estabilidad gravitó en la cohabitación del poder de las fuerzas armadas con los mandatarios civiles desde 1946 sin admitir la reforma, el escrutinio y la transparencia. Su misión estuvo acotada a la estabilización política, los brotes guerrilleros y el apoyo a otros órganos del gobierno en la contención de las disidencias. La masacre estudiantil de 1968 es el ejemplo del contrasentido en las políticas de “estabilidad” del gobierno. Las dictaduras militares en Argentina, Brasil y Chile hicieron algo similar, aunque con distintos enfoques, la diferencia en nuestro país consistió en darle cuerpo a un régimen civil autoritario, mientras que en el Cono Sur éste fue militar. Un sello distintivo de esa época lo constituye la confusión histórica en la disección de las amenazas reales al Estado y la politización de los problemas, abonando así el camino para la erosión estructural del país.

⁸ Universidad de Guadalajara.

⁹ Luis Alamillo Flores, *Doctrina Mexicana de Guerra*, s.ed., 1943, p.59.

Sin embargo, la deficiencia del autoritarismo no fue responsabilidad única del Ejecutivo Federal, sino que también coadyuvó la complacencia de los otros poderes de la Unión, las entidades federativas y los gobiernos municipales. Esta situación fue en detrimento de recursos humanos, económicos e institucionales hasta que se volvió imposible ocultar la descomposición del régimen. Ejemplos palpables de lo anterior, además del abandono de las fronteras norte y sur, son el subdesarrollo económico, la pobreza, el éxodo migratorio, el deterioro ambiental y, sobre todo, la pérdida de vidas ligadas al problema de la inseguridad. Gracias a la impunidad y a la corrupción, el gobierno mexicano extravió la posibilidad de anticipar problemas. Empero, en la irresponsabilidad no participaron sólo las estructuras de gobierno, sino también, y de manera amplia, la sociedad, caldo de cultivo para el deterioro nacional.

En otro tenor, la desconfianza en la confección de un sistema de seguridad nacional con tintes civilistas fue tan amplia que Jorge Carrillo Olea, ex director general del CISEN, no logró convencer a la Secretaría de la Defensa Nacional de la pertinencia de un área como la inteligencia civil en la arquitectura del sistema político mexicano porque el general secretario pensaba “que perdía, que le quitaban” poder, “en vez de integrarlo a un esfuerzo común”.¹⁰ Esa desconfianza, y en algunos casos malestar, de militares hacia civiles o, de manera más puntual, de estructuras que podrían compartir funciones con sus aparatos de defensa en la época del PRI, también se vivió durante la transición democrática con Vicente Fox, en la hoy extinta Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, encabezada por Adolfo Aguilar Zinser, quien trató de impulsar una visión que modificara la doctrina y darle soporte jurídico acorde con los tiempos de la transición y el respeto a los derechos humanos.

Con la transición, la naturaleza autoritaria y vertical del poder se resquebrajó al arribar la pluralidad. Además, la resistencia al cambio se agudizó cuando se promovió la reforma y se intentó introducir una visión de Estado en la seguridad nacional. Este esfuerzo fue combatido con ahínco desde el interior del gabinete y abandonado por el presidente de la República. En otras palabras, el “cambio” consistió en un cambio de personas pero no de instituciones y doctrinas; el aparato funcionó como en el pasado y el presidente Vicente Fox tiró por la borda su legitimidad ganada en julio de 2000. En suma, ni el PRI ni el primer gobierno del PAN contribuyeron a concretar una política de Estado a toda la estructura de seguridad nacional, lo que propició el avance del crimen organizado;¹¹ mientras tanto, el gobierno iba perdiendo, silenciosamente, control territorial en algunas entidades federativas y se modificaba el mundo exterior.

¹⁰ Véase la entrevista a Jorge Carrillo Olea en el libro *CISEN, 20 años de historia. Testimonios*, México, Secretaría de Gobernación, febrero de 2009, pp. 33-34.

¹¹ La aparición de la Ley de Seguridad Nacional en 2005 es un importante avance, no obstante, posee una limitante estructural: no presenta reformas para las fuerzas armadas y otorga al CISEN atribuciones primarias para la seguridad y la inteligencia.

Tras el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos redefinió un nuevo perímetro de seguridad en América del Norte, el cual incluye a México y a Canadá con un nuevo énfasis en los límites fronterizos, la integración y la soberanía. En la actualidad, la guerra contra el terrorismo añade una presión adicional sobre la frontera con México que se ha exacerbado con el tráfico ilegal de drogas, armas y personas como asuntos de seguridad binacional y con claras implicaciones hemisféricas. Por su parte, Canadá, en el marco del nuevo perímetro ha establecido una diferenciación y reconocimiento importante: a pesar de que su seguridad es profundamente interdependiente con la de Estados Unidos, su dirigencia militar asegura que de su defensa interior se encargan ellos, con base en una fuerte respuesta institucional que tiene como eje, la vigencia renovada en la “soberanía nacional”.¹² En efecto, la política exterior y la defensa son decisiones soberanas pero éstas se sostienen sobre el cimiento de una fuerte estructura estatal que no se contrapone con la integración comercial, es más se complementa cuando hay precisión en los énfasis de ambas políticas, la comercial apunta al exterior, la de defensa al interior.¹³ Sin embargo, México adolece de esa fortaleza y claridad institucional para la articulación en la defensa de su soberanía, aunque, al igual que Canadá, su economía es altamente interdependiente de la estadounidense. Por lo tanto, la redefinición de fronteras y el movimiento de amenazas transnacionales están obligando a replantear a profundidad los límites internos y externos de la seguridad y la defensa en nuestro país.

En este sentido, llama la atención que el gobierno de Felipe Calderón y su gabinete emprendieran una “guerra total” contra el narcotráfico con un aparato que no había sido reformado del todo y que en algunos casos suele ser disfuncional en el combate y persecución del delito, y que a veces se encuentra inconexo de la inteligencia, la seguridad pública, la seguridad nacional, la defensa y la política exterior. Un sistema republicano erosionado por dentro y débil hacia el exterior. Hay algo que no cuadra entre el país que recibió el presidente y lo que ha intentado ejecutar, ya que la debilidad institucional del Estado en su conjunto es evidente. ¿Cuáles fueron las verdaderas motivaciones para iniciar una “guerra total” sin un diagnóstico integral en diciembre de 2006?

Una revisión detallada sobre la estrategia de seguridad en documentos públicos como la Constitución Política Mexicana, la Ley de Seguridad Nacional (2005), el Plan Nacional de Desarrollo (PND-2007-2012), la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), las Leyes Orgánicas de la Defensa y de la Armada de México, la Ley

¹² Argumentos centrales, presentados por el jefe del Comando de Canadá y el segundo jefe del Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD) de origen canadiense durante la Kingston International Conference on International Security, junio 10-12, 2009.

¹³ Este es uno de los desafíos más interesantes que representa la estrategia de seguridad canadiense. En el marco del NORAD hay interoperabilidad y cooperación por aire con Estados Unidos desde 1958, no así al interior de las fronteras terrestres de Canadá, para ello crearon su propio Comando en respuesta al Northcom (Comando Norte) estadounidense.

de Protección Civil, las visiones de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, los estados y los municipios, permiten señalar que dentro y fuera del Ejecutivo Federal no existe una idea precisa y compartida acerca de qué es, para qué es y cuándo se debe evocar a la seguridad nacional. Incluso existe confusión entre seguridad pública y defensa nacional. Sin embargo, esa ausencia de claridad en las ideas, coordinación y consenso también está presente en el Congreso de la Unión y en el Poder Judicial de la Federación.

A la elaboración inconfundible de las estrategias en documentos clave como el PND y las leyes de seguridad, les debería seguir la claridad sobre las amenazas y los esfuerzos para movilizar al conjunto de los aparatos del Estado –y no sólo del Ejecutivo Federal– que se reflejen en las políticas públicas y los presupuestos destinados a reducir vulnerabilidades. Resulta clave que el Estado desarrolle instrumentos profesionales y despolitizados para buscar adelantarse a las contingencias con base en la calidad de la información y el conocimiento multidisciplinario.

Sobresale que en los esfuerzos para coordinar las políticas de seguridad y defensa, no exista en la actualidad, en el gobierno mexicano, una unidad administrativa que desarrolle una visión de conjunto de los factores internos y externos, en estrategias, instituciones y leyes de la totalidad de las estructuras del gobierno. Pero tampoco para establecer una intersección amplia con los esfuerzos de la sociedad civil y de su pluralidad para ubicar los temas, establecer las jerarquías, discernir las prioridades y marcar las pautas de coordinación entre los niveles delegacional, municipal, estatal, federal, social e internacional. A los servicios de inteligencia todavía les aguarda, como a la política de defensa, la gran reforma profesional de Estado en esta materia que se constituya en una política de seguridad apta para transitar en la modernidad y la globalización.

Además, como la época del partido único se esfumó, en la actualidad no existe una fuerza política hegemónica en México. No obstante, tras las elecciones de mitad de sexenio, el PRI reemergió, el poder del partido del presidente va en detrimento y el PRD se siente acechado por el gobierno federal, factores que inciden en la fragmentación del poder. Con base en lo anterior, ¿cómo será posible anticiparse a los acontecimientos cuando las estructuras gubernamentales y sus operadores no logran acuerdos sobre las visiones y prácticas de lo que debería ser la seguridad, o cuando el problema mismo se encuentra en el seno de sus instituciones?

Otro ángulo de lo anterior y que no distingue preferencia partidaria alguna se encuentra en el marco del estado de derecho, un ejemplo: la diferencia del total de delitos denunciados en los fueros federal y común entre 2000 y 2008 fue de 18,426,066 de ciudadanos que experimentaron algún tipo de delito y no presentaron recurso alguno ante la autoridad; las denuncias presentadas en el mismo periodo fueron de 13,815,225, lo que señala un déficit importante en la impartición de justicia en

México.¹⁴ Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el ministerio público y en el sistema judicial. La situación es aún más grave cuando la autoridad no puede frenar los homicidios y ejecuciones en los que las víctimas van desde niños, mujeres, ancianos hasta periodistas y los mismos encargados de preservar la seguridad: policías, jueces y militares. La disputa por el control territorial entre el gobierno federal y los cárteles de la droga se registra en los estados norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), y alcanza niveles de alta violencia en Michoacán, Guerrero, Durango, Sinaloa y Estado de México. En este marco, al ser rebasado el estado de derecho por la criminalidad, la inseguridad pública escala a un problema de seguridad nacional debido a que la delincuencia afecta a cualquier ciudadano, se extiende a la autoridad civil y militar y pone en riesgo la conducción misma del país.

De los dos grandes retos de la administración de Felipe Calderón, la crisis de inseguridad y financiera, destaca el crimen organizando asechando a la población, las policías, los ministerios públicos, los jueces, los sistemas penitenciarios, la inteligencia y la defensa que se exacerba por la corrupción, la impunidad y la falta de coordinación y objetivos comunes en el gobierno. El tráfico ilegal de drogas provenientes de Sudamérica, que han tomado como punto de tránsito a México en dirección a Estados Unidos (principal abastecedor de armas a los cárteles mexicanos y consumidor de drogas del mundo), no reconoce sistemas legales nacionales o internacionales y se aprovechan de las fronteras porosas que le ha permitido penetrar gobiernos frágiles como el mexicano y establecer alianzas estratégicas con los cárteles en nuestro país.

Sin embargo, la estrategia actual, además de estar desarticulada, no es integral debido a que se centra en el combate al tráfico ilegal de drogas. No despliega esfuerzos similares en el decomiso de armas y de dinero, en el consumo de droga y las adicciones. Los límites y el retraso en la presentación de la encuesta nacional de adicciones (2008) demuestran que los recursos del gobierno se están focalizando en una parte de la amenaza y que no se están realizando esfuerzos similares para el combate del consumo y las adicciones.¹⁵ En efecto, el gobierno federal promueve el uso de la fuerza contra el principal peligro del país, pero su estrategia no se integra de manera más

¹⁴ Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en México, 19 de enero, 2009. Con respecto de estas cifras son muy distintas e incluso contradictorias del Ejecutivo Federal.

¹⁵ Los resultados preliminares de la Quinta Encuesta Nacional de Adicciones de 2008 presentan inconsistencias que dificultan el entendimiento de los datos presentados y ponen en duda su veracidad, además, está fue presentada con un poco más de un año de retraso. El documento no arroja información sobre la metodología que se utilizó para el desarrollo de la encuesta y existen contradicciones en la presentación de los porcentajes. Tras diversas contradicciones en la presentación de la información, la Secretaría de Salud decidió retirarla del portal del Consejo Nacional contra las Adicciones. Este es un contraste importante con respecto de la información que el gobierno federal presenta sobre el resultado de los operativos conjuntos y los decomisos de droga y de armas. Un tratamiento con mayor detalle del argumento anterior se encuentra en el capítulo de Sergio Aguayo, “¿Quién gana la guerra del narco?”, México, *Todo en cifras*, Aguilar 2009, pp.203-212.

explícita al curso de asignaturas más amplias como el desarrollo económico, la salud y la educación. Estos límites son aún más evidentes por la ausencia de una elaboración jerárquica y prioritaria de otras amenazas como el terrorismo, los desastres naturales, los terremotos, la pérdida de recursos estratégicos como los bosques y yacimientos acuíferos, la pobreza y las epidemias, etc. No basta con señalarlas en una agenda nacional de riesgos, es indispensable que exista un plan maestro del Estado, bien presupuestado y consensuado con las fuerzas y los poderes del país para congregar esfuerzos y construir acuerdos. También faltan estrategias conjuntas de combate desde el Ejecutivo, el poder Judicial y el Congreso con la cooperación internacional que cierren el paso a la corrupción, pues ésta reduce la efectividad del Estado y de la sociedad.

Las acciones pensadas en función de intereses particulares son un cáncer para México. Es necesario repensar la totalidad de los eslabones internos y externos. Del mismo modo, debe elaborarse una visión de grandes alcances en el tiempo, que coloque ideas claras e instituciones transparentes porque, en la actualidad como en el pasado, el país carece de una política integral en la seguridad que empiece por la recuperación de cada rincón de la vida nacional. Se deben congregar los esfuerzos políticos, económicos y sociales hacia la construcción de una República moderna con visión de Estado que redirija la arquitectura institucional hacia el control territorial, el espacio aéreo y marítimo; en el que se responda a cabalidad con el estado de derecho, la democracia y la globalización, y se busque anticipar riesgos que cuestionen la existencia de México.

6. Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional

*Javier Treviño Rangel*¹⁶

La derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) supuso no sólo un cambio de partido, sino de régimen. El Partido Acción Nacional (PAN) se comprometió a terminar con “una era de impunidad” y a redefinir el gobierno de acuerdo a los derechos

¹⁶ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

humanos y la rendición de cuentas. Por ello, se emprendieron dos estrategias vinculadas al inicio de la nueva administración: investigar crímenes del pasado, para conocer y corregir los mecanismos que los hicieron posibles; y la *desautorización* de la seguridad nacional, cuyo despliegue justificó los abusos.¹⁷ Sin embargo, el enfrentamiento del pasado se canceló, la élite autoritaria pactó con el PAN con el fin de conceder a los criminales una amnistía *de facto*. Por tanto, el entramado de seguridad no sufrió reformas profundas, conserva un *status* poco democrático y paradójicamente, las estrategias para combatir la impunidad, terminan perpetuando el México posautoritario.

Democratización y ajuste de cuentas

Con la llegada del PAN a la presidencia se anticiparon reformas de fondo, ya que se impulsó la idea del “cambio”, entendido como el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia. Así pues, hubo tres motivos políticos para emprender el enfrentamiento del pasado y el rediseño de la seguridad. 1) Los deberes de México como “nueva democracia” y con los derechos humanos.¹⁸ Ello implicó, la “obligación” de “prevenir [futuras] violaciones” y “de investigar y enjuiciar” las ocurridas en el pasado.¹⁹ 2) La deuda con “el voto útil”. Vicente Fox amplió su coalición más allá del PAN para derrotar al PRI. Estaba en deuda con parte de la izquierda y la sociedad civil.²⁰ 3) Por razones de legitimidad, el abuso de la seguridad nacional permitió la represión de disidentes (trabajadores, estudiantes o la guerrilla).²¹ Estas manifestaciones políticas desencadenaron las reformas que transformaron al país desde 1963. El beneficiario de estos cambios fue el PAN. Su triunfo estaba condicionado por un compromiso con los movimientos de izquierda: ajustar cuentas con el pasado y en el aparato de seguridad suponían gestos de reconciliación política.

Lo anterior fue reconocido por Fox en su toma de posesión y en el Plan Nacional de Desarrollo: “México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide [...] los derechos humanos [...] En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue [...] incompatible con la esencia de una democracia”. Para gobernar “no es válido usar aparatos de espionaje [...] e intimidación en

17 “Atrocidades” o “crímenes del pasado” son las “graves” violaciones de derechos humanos que se cometieron en el régimen previo bajo las órdenes o consentimiento del Estado, como la tortura, genocidio, desaparición forzada. El uso de ambos conceptos en contextos de transición política puede encontrar su fundamento teórico en el trabajo de Stanley Cohen, *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*, Polity, Londres, 2005.

18 Nicolas Guilhot, *The Democracy Makers*, Columbia University Press, New York, 2005; Javier Treviño Rangel, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 3, 2004.

19 Human Rights Watch (HRW), “Justicia en peligro. La primera iniciativa sería de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar”, vol. 15, núm. 4, 2003, p. 7; HRW, *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, Nueva York, 2006, pp. 1 y 78.

20 Abelardo Rodríguez Sumano, “Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI”, *Revista Enfoques*, Año VI, núm. 8, 2008, pp. 148 a 151.

21 Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los archivos de la violencia*, Grijalbo-Reforma, México, 1998.

contra de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, personajes políticos”. Se propuso “abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto” para, con esa base, constituir una nueva definición de seguridad nacional “que confluya a la gobernabilidad democrática”.²²

Seguridad y crímenes del pasado: enclaves autoritarios

Para concretar estos esfuerzos democráticos, se crearon dos instrumentos políticos bajo el control de un mismo responsable: el Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. Las instancias fueron neutralizadas en el proceso de delimitar los alcances políticos de las reformas que buscaban impulsar. Se enfrentaron al poder que conservaba la elite autoritaria y a la división dentro de la elite del nuevo gobierno.²³

Adolfo Aguilar Zinser, comisionado de Orden y Respeto y consejero presidencial de Seguridad Nacional, planeaba redactar una doctrina de seguridad de Estado y respetuosa de los derechos humanos. Ello suponía la creación de una ley de seguridad nacional y reformar el aparato de seguridad. Su esfuerzo fue bloqueado por los secretarios de Gobernación, de Defensa y Marina, que conservaron las estructuras e inercias existentes durante el autoritarismo.²⁴ Simultáneamente, propuso establecer una Comisión de la Verdad, la cual complementaría el trabajo del Comisionado de Orden y Respeto y de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, ya que permitiría conocer el aparato de seguridad que hacía posible la represión. Fox debía anunciar su creación en su primer informe de gobierno. Además, durante los tres meses siguientes quienes estuvieran al frente debían iniciar una consulta pública para establecer la metodología a seguir y los casos a ser investigados. Así, la Comisión empezaría a trabajar en enero de 2002 y funcionaría durante un año, al final del cual entregaría un informe.²⁵ Fox aprobó el proyecto, pero no se materializó porque, otra vez, fue bloqueado por los secretarios de Defensa y de Gobernación.²⁶

En junio de 2001 se publicó nueva evidencia sobre la represión y en octubre fue encontrada muerta una destacada activista de organismos civiles, lo que obligó al

²² Vicente Fox Quesada, *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 2000; Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, pp. 127-133.

²³ Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4, 2007; Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “‘The Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Universidad de California, San Francisco, p. 96.

²⁴ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, 2008, pp. 185-188.

²⁵ “Comisión de la Verdad. Propuesta”, *s/f.*, archivo privado de Adolfo Aguilar Zinser.

²⁶ Carta de el consejero Adolfo Aguilar Zinser al secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, 18 de junio de 2001 (CSN/061/01).

gobierno a reactivar el tema del pasado.²⁷ La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) desenterró su investigación sobre “la guerra sucia”, que realizaba desde 1990, y el 27 de Noviembre emitió la recomendación 26/2001 en la que instruyó a la Procuraduría General de la República (PGR) la designación de un “fiscal especial”.²⁸ Ese mismo día, Fox creó la “Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales, cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (FEMOSPP).²⁹ Se justificó la cancelación de una comisión de la verdad con el argumento de que ésta era “sumamente riesgosa” y anticonstitucional.³⁰

En realidad, el gobierno había pactado con la elite autoritaria la impunidad de los represores a cambio de apoyo para apuntalar otras reformas, como la fiscal. Rubén Aguilar, exvocero presidencial, y el exsecretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, evidenciaron que Fox accedió a las exigencias del PRI: “nada de comisiones de la verdad, persecuciones, investigaciones”.³¹ Alfonso Durazo, exsecretario particular de Fox, lo confirmó: “al optarse por una Fiscalía y no por una Comisión de la Verdad, el presidente estaba mandando un gesto muy relevante de compromiso con los priistas”.³²

La Fiscalía Especial: manual de impunidad

El pacto del PAN con el PRI concedió a los criminales del régimen anterior una amnistía *de facto*. La FEMOSPP siguió estrategias jurídicas que fracasaron y fue bloqueada por otros actores, como el Congreso o el Sistema Judicial.³³ La Fiscalía era parte de la PGR, cuyo titular era el general Rafael Macedo de la Concha, quien como militar en activo, estuvo bajo las órdenes del secretario de la Defensa. La Fiscalía nació atada, pues debía investigar a los miembros de la institución a la que obedecía su titular.

El FEMOSPP se concentró en el asesinato de estudiantes en 1968 y 1971. La estrategia fue cuestionada porque utilizó el concepto de genocidio para acusar a los responsables de las matanzas.³⁴ De acuerdo con el derecho internacional de derechos

²⁷ Alan Zarembo, “Mexico’s History Test”, *Newsweek*, 2 de julio de 2001; Sergio Aguayo, “Oculta CNDH datos sobre desaparecidos”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; “Hay en bóvedas subterráneas 80 millones de expedientes”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; y “La historia de dos desaparecidas”, *Reforma*, 25 de junio de 2001.

²⁸ Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de Noviembre de 2001.

²⁹ Acuerdo A/01/02 por el que se designa Fiscal Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, suscrito el 4 de enero de 2002.

³⁰ Declaraciones de Santiago Creel, secretario de Gobernación, frente al CEN del PRI, en la sede de dicho partido. *La Jornada*, 15 de julio de 2001.

³¹ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, pp. 27, 117, 131 y 126.

³² Alfonso Durazo, *Saldos del cambio*, México, Plaza y Janés, 2006, pp. 69-76.

³³ Javier Treviño Rangel, “Control de la historia”, en *Tlatelolco 68. La impunidad*, Proceso Edición Especial 23, p. 56.

³⁴ PGR/Femospp/ 011/2002, p. 8708.

humanos, el delito en cuestión no constituyó genocidio. En marzo de 2002, México ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que establece que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”. Sin embargo, el Senado interpuso una “declaración interpretativa” con la que sólo se consideran imprescriptibles los crímenes cometidos con posterioridad a su entrada en vigor, es decir, a partir de 2002. El Senado neutralizó de este modo parte de los casos que la Fiscalía investigaba. En ese contexto, el poder judicial rechazó los casos de la FEMOSPP, argumentando que no constituían genocidio, que no estaban fundados o que habían prescrito.

La Fiscalía también investigó casos sobre desaparición forzada. Su estrategia fue criticada porque los casos fueron procesados como “privación ilegal de la libertad”. Sin embargo, “el código penal parece indicar que el crimen sólo puede ser cometido por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales”.³⁵ Esto ignora que los responsables actuaron con apoyo del Estado. En este ámbito, la Fiscalía logró ciertos avances, entre los que destacó el arresto de seis personas, una de ellas Miguel Nazar Haro, extitular de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Pero el Congreso modificó el artículo 55 del Código Penal para establecer que cuando un inculcado fuera mayor a 70 años la prisión preventiva se llevara a cabo en su domicilio.³⁶ Nazar fue excarcelado y puesto bajo arraigo domiciliario.³⁷

Se ordenó a la Secretaría de Gobernación que “transfiriera” al Archivo General de la Nación (AGN) “la totalidad de los archivos [...] que fueron generados por las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales”, que se encontraban bajo custodia y conservación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”.³⁸ Por ello, en junio de 2002, ochenta millones de archivos fueron depositados en el AGN. De la información que usaba la FEMOSPP para la construcción de sus casos, 90% provenía de archivos, de ahí la importancia de dicha medida.

Estos avances debían ser apuntalados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).³⁹ En su artículo 14, la LFTAIPG estipula que la información sobre casos de violaciones “graves” de derechos humanos no puede clasificarse como “reservada”, pese a ello, el AGN ha hecho inaccesible esta

³⁵ International Center for Transitional Justice, Mexico, “Submission to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council, Fourth Session, February 2-13, 2009”, 8 de Septiembre de 2008.

³⁶ La iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 11 de diciembre de 2003, fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 433 votos en pro, el martes 6 de abril de 2004. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 67 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 26 de mayo de 2004.

³⁷ *La Jornada*, 29 de noviembre de 2004.

³⁸ Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, *Diario Oficial de la Federación*, Martes 27 de noviembre de 2001.

³⁹ Javier Treviño Rangel, “La transparente manera de negar información”, en Jonathan Fox *et al.*, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar-Woodrow Wilson Center, Washington, 2007.

información. Su argumento es que esto se justifica en las investigaciones de la Fiscalía, pues la misma LFTAIPG indica que no puede hacerse público nada que perjudique la “persecución de delitos” o “las estrategias procesales en procesos judiciales”. De la misma manera, en su artículo 32, la LFTAIPG indica que el AGN debe organizar los archivos para que el público disponga de una “guía simple” de sus sistemas de clasificación. Sin embargo, la mitad no está indexada y la consulta de los archivos organizados depende de la decisión discrecional del AGN. Un caso particular es el de los archivos de la extinta DFS, cuyo control está en manos de quien fuera su archivista.⁴⁰

Sin estar previsto en el acuerdo que le creó, en febrero de 2005, el Fiscal anunció la elaboración de un informe histórico que formaba “parte de la otra vertiente que tiene la Fiscalía, que no sólo es la penal, sino la de entregar a la sociedad un testimonio histórico”.⁴¹ El informe fue filtrado al público y la supuesta versión definitiva fue simplemente colocada en la página de la PGR en noviembre de 2006.⁴² La PGR precisó que “recibió” el informe y que lo “remitió” al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), para su “análisis y estudio jurídico”. El procurador general no avaló “el trabajo del fiscal” ni la “labor de una fiscalía, cuando el trabajo no ha pasado por alguna instancia de revisión”.⁴³

La seguridad posautoritaria

La FEMOSPP desapareció en marzo de 2007. Funcionó más de cinco años, recibió 247 millones de pesos pero no logró condena alguna. Asimismo, no reveló ni castigó la impunidad con la que se desempeñaron las instituciones y los criminales durante el priismo. Los procedimientos penales que se encontraban “pendientes a cargo del Fiscal” pasaron al “conocimiento de la Coordinación General de Investigación” de la PGR y el Fiscal quedó a “disposición” del Procurador.⁴⁴

Aunque las reformas al aparato de seguridad y el ajuste de cuentas con el pasado autoritario fueron dos grandes proyectos con que inició el cambio de régimen, el cese del Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en 2002, significó el abandono de una política integral sobre derechos humanos, la subsistencia de una visión y un aparato de seguridad nacional ajenos al orden democrático y la protección de enclaves autoritarios. La transición a la democracia quedó inacabada.

Si bien en 2005 se emitió una Ley de Seguridad Nacional, lo cierto es que ésta no fue producto, como se pretendía originalmente, de la revisión del pasado ni de las reformas estructurales al aparato de seguridad que condujo y legitimó las atrocidades

⁴⁰ Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *op. cit.*, p. 730.

⁴¹ *Reforma*, 26 de febrero de 2006.

⁴² Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “El informe de la vergüenza”, *Enfoque*, 17 de diciembre de 2006.

⁴³ Boletín 1479/06 de la PGR. www.pgr.gob.mx.

⁴⁴ Acuerdo A/317/07 del Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2007.

durante el régimen autoritario. Esta ley, que para algunos representa un “regreso al pasado”, es insuficiente frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional del país: la situación de las fronteras, crecientes conflictos sociales, la inseguridad pública y el narcotráfico.

De ahí que la ausencia de rendición de cuentas y de una reforma estructural en la seguridad nacional pueda continuar o reactivar las violaciones de derechos humanos que se pensó terminarían con el cambio de régimen. En el México posautoritario, la confusión de la seguridad nacional con la inteligencia, los abusos de militares que realizan funciones de policías, el uso excesivo de la fuerza para disuadir manifestantes, la criminalización de la protesta social, el empleo de la tortura y la detención preventiva son prácticas cotidianas: vestigios presentes de un pasado que se creía superado.⁴⁵

7. Inteligencia y seguridad nacional

*Luis Herrera Lasso*⁴⁶

Con frecuencia se dice que la inteligencia y la prostitución son las profesiones más antiguas de la historia. Lo que se dice menos es que, a pesar de las continuas críticas que ambas profesiones reciben, sus servicios son ampliamente utilizados y apreciados por sus usuarios. A su vez, los servicios de inteligencia son más conocidos por sus fracasos que por sus aciertos, lo cual es una afirmación sin sustento. Dichos servicios tienen como misión fundamental evitar que se concreten amenazas que pongan en entredicho la tranquilidad social, la estabilidad y la gobernabilidad. Su mejor resultado es que no suceda nada: lo que no sucedió nunca será noticia, ni motivo de reconocimiento.

Es bien conocido que el principal atributo de las tareas de inteligencia es su sigilo, discreción y secrecía. Esto no es gratuito ya que una de las condiciones esenciales para desactivar una amenaza a la seguridad nacional es el elemento sorpresa. Hacer públicas las investigaciones de inteligencia anularía sus resultados. Frente a la sociedad esto siempre ha sido y será una ventana de vulnerabilidad, en particular en los regímenes

⁴⁵ Amnistía Internacional, *Informe 2008*. <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2008>; HRW, *World Report 2009*. <http://www.hrw.org/en/node/79216>.

⁴⁶ Director Grupo COPPAN.

nes democráticos en los que la transparencia y la rendición de cuentas son prácticas obligatorias para las instituciones de gobierno. Sin embargo, cuando hablamos de sistemas de inteligencia muchas preguntas quedan en el aire: ¿qué hacen?, ¿por qué lo hacen?, ¿cómo lo hacen?, ¿para quién trabajan?, ¿a qué intereses responden?

Resolver la ecuación que existe entre inteligencia y sistema democrático nunca ha sido tarea fácil. No es una operación simple de la que se derive que a más democracia menos inteligencia. De modo que, hasta ahora no existen democracias sin sistemas de inteligencia. La afirmación de que la inteligencia es una actividad particular de los regímenes autoritarios no se sostiene en la realidad, siendo que la mayor comunidad de inteligencia en el mundo se encuentra en el país que se considera el mayor promotor de la democracia.

Al parecer, la diferencia entre sistemas de inteligencia radica en la forma en que se contestan las siguientes preguntas: Inteligencia, ¿para qué?, ¿quién la hace?, ¿cómo la hace?, ¿cuáles son los límites de sus acciones?, ¿quién los supervisa? No existe una respuesta única y definitiva a estas preguntas. Los modelos cambian en función del tiempo y el espacio, de la historia y la situación geográfica de cada país. No obstante, podemos identificar algunos elementos de respuesta que son comunes a la mayor parte de los sistemas de inteligencia de las democracias contemporáneas y resumirlos en cinco premisas básicas.

Inteligencia al servicio del Estado

La primera premisa es que la inteligencia de cualquier instancia de gobierno responde a los intereses del Estado. No es, ni debe ser, una herramienta de un grupo, partido o individuo en el poder, para promover intereses particulares. Incluso en las democracias parlamentarias en las que el jefe de gobierno suele ser el líder de su partido, éste no se encuentra autorizado a usar los servicios de inteligencia para contribuir a que su partido se fortalezca o se perpetúe en el poder. En el caso de los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado suele ser también jefe de Gobierno y, como tal, es el principal usuario de los servicios de inteligencia. Por definición, los servicios de inteligencia deben procurar los intereses del Estado y no de un gobierno en particular pero, ¿cómo asegurar que así suceda?

La agenda de riesgos

La pregunta anterior se responde con la existencia de una agenda de riesgos predeterminada. Casi sin excepción y de manera periódica, en todos los sistemas democráticos se discute, define y se da a conocer la agenda de riesgos de seguridad nacional. Esta agenda define claramente los riesgos y amenazas a la seguridad nacional del país, por lo que los servicios de inteligencia deben acotar lo establecido en la misma y sus servicios sólo pueden y deben utilizarse en esa dirección. En muchos casos esta agenda pasa para su discusión y aprobación a los órganos legislativos, que usualmente cons-

tituyen comisiones o comités especializados en la materia. Asimismo, es común encontrar países en los que la discusión de estos temas traspasa el ámbito gubernamental para recoger opiniones y sugerencias de académicos, expertos y especialistas, ejercicio que sirve para enriquecer las agendas. En la mayor parte de los casos, quienes participan en la conformación de la agenda de riesgos deben, por ley, reservarse sobre las discusiones o los temas que puedan comprometer las actividades de las agencias de seguridad o de inteligencia y se establecen sanciones para quienes no lo hagan. Estas reglas emanan de las propias instancias democráticas.

Estamento jurídico

La tercera premisa es la existencia de un sustento legal que defina y regule las acciones de los aparatos de inteligencia. A través de leyes primarias, secundarias, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos se dictan facultades y atribuciones a las distintas instancias gubernamentales que manejan lo relacionado a la seguridad nacional. Generalmente, este andamiaje jurídico obliga a la acotación de las acciones y límites operativos establecidos en la agenda de riesgos. A su vez, se describe cómo deben llevarse a cabo las tareas y los métodos que se les permite emplear.

Usualmente, los límites más importantes a las acciones de inteligencia son los derechos del ciudadano: el derecho a la privacidad y a realizar todas aquellas actividades que se encuentren dentro del marco legal. En los sistemas más avanzados se establecen criterios para autorizar acciones por parte de los servicios de inteligencia que sean intrusivas en la privacidad, tales como intervenciones telefónicas y de correspondencia, registros en propiedad privada, etc.

Órganos de control

La cuarta premisa es la existencia de órganos de control. Uno de los debates centrales en torno a los sistemas de inteligencia deriva de las preguntas: ¿quién los supervisa?, ¿quién les pone límites?, ¿quién evalúa la calidad de sus trabajos? Los órganos de inteligencia al formar parte de la estructura del poder ejecutivo, lo convierten en juez de las labores que realizan estos servicios. Es por ello que, en la mayor parte de las democracias, además de los órganos de control interno del poder ejecutivo, existen instancias dentro del poder legislativo y judicial con atribuciones para supervisar y establecer las acciones de los servicios de inteligencia.

Además de legislar sobre la materia, función natural de cualquier órgano legislativo en la mayor parte de los regímenes democráticos, existen comités o comisiones especializados en estos temas con atribuciones específicas que van desde la discusión y aprobación del presupuesto, la agenda de riesgos y de procedimientos para investigaciones que impliquen acciones intrusivas en la privacidad de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, estas instancias tienen atribuciones para dar seguimiento a

casos especiales e incluso para llamar a comparecer a los responsables en temas o casos específicos. En este esquema, el principal rol del poder judicial es autorizar al órgano responsable para realizar investigaciones que impliquen transgredir la privacidad de los ciudadanos. El ejecutor debe fundamentar cada caso y los jueces, que en muchos países son especializados por lo delicado de las tareas, otorgan o no la autorización, que usualmente es por plazos perentorios. Todo esto impide que los órganos de inteligencia actúen por su libre albedrío o por “razón de Estado” como solía hacerse, por ejemplo, durante la Guerra Fría, sin conocer límites de sus acciones y procedimientos.

Fortaleza institucional

Es común escuchar entre los politólogos que las democracias que logran superar las crisis y los momentos difíciles, lo hacen no tanto por el mérito de sus políticos sino por la fortaleza de sus instituciones. Este tema resulta de particular interés para los servicios de inteligencia debido a que muchos de los fracasos, equivocaciones o corrupción de funciones de sus aparatos, a lo largo de la historia, han sido resultado de las orientaciones y/o instrucciones que reciben de sus principales usuarios, los políticos responsables del gobierno o del Estado. En este sentido, no es gratuita la preocupación de la ciudadanía sobre las acciones que en un momento dado realizan, o pueden realizar, los aparatos de inteligencia.

Sin embargo, hoy en día son los propios responsables de los aparatos de inteligencia quienes suelen tener mayor conciencia sobre estos riesgos. Saben mejor que nadie que la corrupción de sus actividades es altamente riesgosa para el Estado, para el gobierno y para ellos mismos. En no pocos casos los servicios de inteligencia se convierten en los principales opositores a directivas de gobierno que puedan desviar el propósito y legitimidad de sus acciones. A esto se agrega que dichos servicios no tienen voz pública, ni son un actor político con voceros o representantes en el Congreso, ni están autorizados a salir al debate público a explicar o justificar sus acciones, mucho menos a ventilar sus diferencias con los actores políticos. Por tanto, el voto de silencio también opera en su contra.

La inteligencia en México

El servicio de inteligencia civil en México ha sido tradicionalmente cuestionado por diversos actores de la sociedad. Parte de ello obedece a su historia antigua cuando, además de las tareas de inteligencia, realizaba operativos de carácter judicial demostrando que sus márgenes de acción no estaban acotados por la ley y prácticamente no existían órganos de control. En 1985 se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, la cual se convirtió en el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN), en 1989. Éste se concentra en el campo de inteligencia, iniciando así una nueva historia. ¿Cómo se ubica el aparato de inteligencia civil del Estado

mexicano en las cinco premisas básicas? A grandes pinceladas, estas son algunas reflexiones.

La visión que un gran número de ciudadanos y actores políticos tenían del CISEN en el año 2000 era la de una institución diseñada para servir a los intereses de los gobiernos priistas, lo que la convertía en una institución muy distante de los anhelos de democracia de amplios sectores de la población. En el período en el que por primera vez el PRI debió entregar el gobierno a un candidato de la oposición, muchos actores proclamaron y esperaron la desaparición del CISEN. Al momento de tomar posesión, el nuevo gobierno ordenó un diagnóstico profundo de la institución, una especie de auditoría realizada mayoritariamente por actores externos. Para sorpresa de muchos, el CISEN resultó ser un organismo sólido, profesional y claro en su compromiso con las instituciones del Estado y con la voluntad democrática de los mexicanos. Más aún, quedó al descubierto su valiosa contribución a que la transición democrática sucediera sin asomos de inestabilidad política y social. Así, el CISEN había logrado pasar la prueba más dura frente a los jueces más severos. Su carácter de institución de Estado le permitió transitar el cambio de gobierno.⁴⁷

Ciertamente, el CISEN tenía el grave problema de no contar con una legislación adecuada, pues a pesar de que los propios directivos habían promovido, desde 1994, la existencia de una legislación más precisa que definiera atribuciones, alcances y límites de la organización, no fue sino hasta 2002 que se reformó la Constitución para facultar al Congreso a legislar en materia de seguridad nacional. En enero de 2005 se aprobó y se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, que precisa funciones y atribuciones del CISEN, define la agenda de riesgos y establece órganos de control.⁴⁸

Al momento de entrar la segunda administración del PAN, en 2006, el debate de 2000 ya había quedado atrás. Las preocupaciones de la nueva administración ya no fueron en torno a si debe o no existir el CISEN, la seguridad pública se había convertido en un reto de gran envergadura. No se pone en duda la necesidad de la inteligencia, ahora la mayor preocupación es su eficacia. Las últimas dos décadas han sido de grandes cambios y transformaciones. En el mundo y en México, los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional se han diversificado y las nuevas interacciones hacen mucho más complejo el diagnóstico y las respuestas. Al mismo tiempo, el entorno se mueve a mayor velocidad y los sistemas de inteligencia deben adaptarse sin perder rumbo, sin salirse de sus límites y respondiendo a las demandas que tocan muchos temas al mismo tiempo. De ahí la importancia de robustecer los sistemas sin perder legalidad y claridad de rumbo. México no debe ser la excepción.

⁴⁷ Sobre este y otros episodios de la vida del CISEN se pueden encontrar interesantes referencias en el libro de reciente aparición: *CISEN, 20 años de historia. Testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, febrero de 2009. Esta publicación recoge los testimonios de algunos de sus principales protagonistas.

⁴⁸ *Ibid.*, el libro incluye el actual sustento jurídico del CISEN.

8. Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar

Marcos Pablo Moloeznik⁴⁹

La violencia define el signo de los tiempos actuales en México, si se tiene en cuenta que durante los dos primeros años de la gestión a cargo del presidente Felipe Calderón (2006-2008), se registraron aproximadamente 6,500 muertes violentas producto del accionar de la delincuencia organizada; en contraste con las alrededor de 8,900 asesinados contabilizadas a lo largo de los seis años de la administración encabezada por Vicente Fox (2000-2006).⁵⁰

Esto explica, en parte, por qué se considera al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, y por qué se opta por comprometer directamente a las fuerzas armadas en su combate. El Estado mexicano se encuentra en una delicada situación, que lleva al titular del Poder Ejecutivo de la Federación a privilegiar el componente militar del poder nacional, en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos cedidos a actores no gubernamentales y fuera de la ley. En esta coyuntura que pone en entredicho el monopolio estatal de la fuerza en México, conviene reflexionar sobre el sistema de defensa, instrumento militar y profesión de las armas, a la luz del papel central que el primer mandatario le reserva a las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada.

En primer lugar, el sistema de defensa mexicano se caracteriza por ser atípico, debido a su propia estructura y organización, ya que coexisten dos secretarías de despacho, Defensa (SEDENA) y Marina (SEMAR), cuyos titulares son militares en servicio o actividad; se trata de pesadas estructuras burocráticas, con prácticamente nula integración y participación de civiles. Ligado a ello, los militares cuentan con un elevado grado de autonomía, además existe una confusión entre las dimensiones política (diseño y establecimiento de la política de defensa) y técnica (instrumento militar), puesto que son ellos los que fijan las líneas maestras de la política sectorial. Esta situación que ubica a los militares como tomadores de decisiones en materia de defensa goza de amplia aceptación social: 70% de las personas entrevistadas en la más reciente encues-

⁴⁹ Universidad de Guadalajara.

⁵⁰ Estimaciones llevadas a cabo a partir de Procuraduría General de la República <http://www.pgr.gob.mx/> y seguimiento de noticias de la prensa escrita en México, en particular Grupos Reforma y Milenio. Ver, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Incidencia Delictiva" en *Segundo Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en nuestro país*, en el que encabeza la lista por número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado el estado de Chihuahua, seguido por Sinaloa y Baja California; siendo 86% de víctimas particulares y 12% servidores públicos; en, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

ta sobre las fuerzas armadas, opinan que el titular de la SEDENA debe ser un militar, frente a tan sólo 17% a favor de un civil.⁵¹

Otro punto que cabe destacar es el bajo nivel del gasto militar, comparado con el de sus pares en el hemisferio. Históricamente, México es uno de los países que menos recursos destina al rubro defensa nacional; por ejemplo, durante 2006 el gasto en defensa llegó a representar 0.44% del Producto Interno Bruto (PIB) y 2.41% del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁵² Por ende, resulta comprensible la participación en misiones y funciones relacionadas con la seguridad pública, al permitir tanto a la SEDENA como a la SEMAR, la obtención de fondos adicionales.

Profundizando en la composición del gasto de defensa, los datos sobre el destino de los recursos son los siguientes: gasto en personal, incluyendo retiros y pensiones: 79.74%; otros gastos: 20.26%.⁵³ Esto significa que la mayoría de los recursos financieros de ambas dependencias son destinados al rubro gastos personales, seguido por previsión logística para mantenimiento de medios y materiales, y prácticamente nula atención al rubro de adquisición y reposición de equipo.

Vale la pena realizar una somera comparación con otros países. La historia política contemporánea de Latinoamérica se encuentra signada por el fenómeno de la inestabilidad política y gobiernos militares surgidos a partir de golpes de Estado. En contraste, la estabilidad institucional y la subordinación de sus fuerzas armadas, caracterizan al sistema político mexicano. Asimismo, destaca el carácter atípico de las fuerzas armadas mexicanas, el cual va más allá de su génesis, composición y tradicional subordinación al sistema político, ya que su naturaleza y misiones constituyen las notas distintivas que las alejan del resto de América Latina. A lo largo de su historia institucional, el aparato militar de México se orienta y desarrolla para enfrentar amenazas y problemas de carácter interno. Esto se da a la par de la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia. En el marco de la crisis del Estado, se experimenta una expansión de los roles militares que, paradójicamente, con los gobiernos de alternancia alcanza su máxima expresión desde el año 2000.

Por lo demás, no debe soslayarse que el instrumento militar constituye una de las pocas instituciones del poder público que la sociedad mexicana considera confiable. De ahí que, durante 2007, 69% de los mexicanos reconozca tener una buena o muy buena opinión sobre sus fuerzas armadas.⁵⁴

51 IPSOS – BIMSA. 2007 “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”, México, fecha de levantamiento 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos. Cabe señalar que, para la mayoría de la población mexicana, el término “Ejército” suele ser utilizado como sinónimo de “Fuerzas Armadas”.

52 “México”, en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Edición 2007, p. 219, en <http://atlas.resdal.org>.

53 *Ibidem*, p. 219.

54 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

Adicionalmente, es digno de mención la ausencia de una verdadera fuerza aérea. En rigor, la mal llamada fuerza aérea está subordinada al ejército (y se agrega a la infantería, caballería, artillería e ingenieros), debido a que la misma es en realidad el componente aéreo del ejército, al carecer de autonomía y encontrarse bajo este último. Tal subordinación llega al extremo de que el alto mando de la SEDENA decide sobre la adquisición de sistemas de armas aéreas.

Otro factor *sui generis* es la ausencia de integración y doctrina conjunta entre las fuerzas armadas: no existe un Estado Mayor o Comando Conjunto, se registran escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos; y tampoco se verifica una logística organizada y conducida con criterio conjunto.

Debe agregarse otra estructura particular entre la multiplicidad de misiones y funciones confiadas a las fuerzas armadas mexicanas, proteger la seguridad física del Primer Mandatario (Estado Mayor Presidencial). Y ahora sobresale el desempeño de acciones de carácter policial, parapolicial, la atención a situaciones de desastres naturales y socio-organizativos;⁵⁵ cuyo corolario es la dispersión y descuido de misiones principales tales como la seguridad a instalaciones estratégicas y la contra-insurgencia o enfrentamiento a movimientos que postulan la lucha armada. Por brindar atención a misiones subsidiarias, el ejército fracasó en la prevención y neutralización de los exitosos actos de sabotaje del 7 de julio y 10 de septiembre de 2007 contra los ductos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).⁵⁶ La sección segunda, responsable de inteligencia de la SEDENA, debía dar cuenta de las intenciones del Ejército Popular Revolucionario, y poder abortar su accionar.

La lealtad y subordinación de las fuerzas armadas no es gratuita, tiene un costo, que puede sintetizarse en el grado de autonomía, reflejado en el goce de altas prerrogativas, entre las que destacan:⁵⁷ 1) la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno, incluyendo la seguridad pública; 2) la coordinación del sistema de defensa, al estar la SEDENA y la SEMAR en sus propias manos; 3) el ejercicio del control del sector defensa en manos de los propios uniformados, con la duplicidad de funciones y el dispendio de recursos que significa la coexistencia de ambas secretarías de despacho; 4) el monopolio del planeamiento sectorial; 5) la autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar; 6) la participación en el

⁵⁵ Marcos Pablo Moloeznik, "Militarización de la Seguridad Pública y Autonomía de las Fuerzas Armadas en México", *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, N° 2, Mayo-Agosto 2007, Editorial Porrúa, México D.F., pp. 55-73.

⁵⁶ Entendiéndose en la doctrina militar, aquél "[...] tipo de ataque destructivo que necesita de pocas personas y en ocasiones hasta una sola para alcanzar el resultado deseado; es tan antiguo como la guerra misma y sus métodos se han mantenido a la par del adelanto técnico de la ciencia e industria [...]"; en Secretaría de la Defensa Nacional, "Manual de Seguridad a Instalaciones Vitales", DNM 3107.

⁵⁷ Para mayores detalles sobre el alcance de cada una de ellas; ver "Table 7.1. Selected Prerogatives of Military as Institution in a Democratic Regime", en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1988, pp. 94-97.

Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; 7) la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; 8) la participación en el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del gobierno central mexicano; 9) la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa; el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y las fuerzas armadas en raras ocasiones proveen información detallada acerca del sector al Congreso; 10) la discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores, puesto que aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, jamás se ha dado el caso de desestimar o rechazar promoción de oficial superior alguno.

También vale la pena prestar atención a los operadores del sistema de defensa y del instrumento militar, es decir, los militares que gozan de aceptación social como un ente profesional. La confianza de la comunidad en los militares se refleja en la percepción de 78% de las personas consultadas, en el sentido de que los militares “no le inspiran temor”; aunque, en contraste, 51% no recomienda abrazar la carrera militar como profesión. Por lo tanto, lejos está la profesión de las armas de contar con elevados grados de reconocimiento ciudadano, como en los casos de los profesores, médicos y maestros. De acuerdo con este ejercicio, la sociedad mexicana observa un marcado aprecio por sus militares y es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el ejército (86.5%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del instituto armado deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%), antes que la defensa de la soberanía (16%).⁵⁸

Cabe preguntarse si es posible hablar de una crisis de identidad de la profesión militar en México, a la luz del elevado número de deserciones anuales. En tan solo seis años (2000-2006), la SEDENA experimenta 123,218 deserciones de un total de 191,142 efectivos encuadrados. En todo caso, se impone una profunda evaluación que incluya un estudio sobre las causas del masivo abandono de las filas del ejército y la fuerza aérea, y sobre la incapacidad de retención del personal armado. Nadie pone en duda el nivel de profesionalización de los militares en México, que va de la mano del sistema de educación castrense. Incluso, en la última década, las fuerzas armadas abandonan su tradicional resistencia al pasaje de sus miembros por las aulas universitarias, alentándose la formación y especialización de los uniformados en instituciones de educación superior civiles, públicas y privadas.

Recapitulando, México presenta tanto un sistema de defensa con fuerzas armadas atípicas, debido a que son los propios uniformados quienes dirigen y diseñan la polí-

58 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

tica de defensa, gozan de un alto grado de autonomía relativa, y asumen el compromiso de cumplir con misiones y funciones de naturaleza policial y para-policial. Mientras que su tradicional subordinación y lealtad al poder político y la participación descollante en el sistema nacional de protección civil, le granjean la simpatía de la sociedad civil, el instrumento militar es el único del poder público en el sector seguridad en el que confían los mexicanos. Sin embargo, la expansión de sus roles a la par del incremento de quejas ciudadanas en su contra por presuntos quebrantamientos a los derechos fundamentales, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁵⁹ obligan a hacer un alto en el camino y repensar el modelo y funcionamiento del sistema de defensa y de las fuerzas armadas vigente, así como el futuro de la profesión militar. Dicho en otras palabras, la reforma militar debe incorporarse a la agenda de la reforma del Estado en un debate que incluya los alcances y contenidos de la seguridad nacional, interior y pública, además de sus respectivos instrumentos coercitivos.

⁵⁹ En palabras del propio *ombudsman*, “[...] la Comisión Nacional ha emitido 10 recomendaciones sólo en 2008 en contra de elementos del ejército por abuso de poder, consistentes en tortura, privación de la vida, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza pública y ataques a la integridad personal, entre otras violaciones; esto es, la respuesta a la delincuencia organizada por parte de las fuerzas armadas, más que fundamentarse en estrategias de prevención del delito y en atender las causas estructurales que generan la violencia social, se basa en la represión”; para mayores detalles; ver, “Un nuevo marco en materia de seguridad pública” en Comisión Nacional de los Derechos Humanos *Vid Supra* <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>.

Poder Legislativo

9. La seguridad nacional en la agenda del PRI

*Javier Oliva Posada*⁶⁰

En el sistema de partidos políticos de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido, hasta el momento, el único que cuenta con una estructura específica para el tratamiento y análisis del tema de seguridad nacional. En efecto, conforme a las adecuaciones estatutarias de la XVIII Asamblea (2004) se creó el Consejo Técnico de Asuntos de Seguridad Nacional. Como parte del proceso interno de este partido para analizar y agrupar la diversidad temática, dentro del Consejo Político Nacional, se articulan más de 50 Comisiones de Trabajo en torno a seis Consejos Técnicos siendo uno de ellos el de Seguridad Nacional. Así, las comisiones de Defensa Nacional, Seguridad Pública, Derechos Humanos, Justicia, Marina-Armada de México, formaron, al inicio, la base de los trabajos en esa materia.

Sin embargo, el PRI no logró hacer un diagnóstico ni una propuesta que rebasara la mera coyuntura y ubicara las características de la seguridad nacional, no sólo en cuanto a la corrección de los problemas, sino de manera destacada en la prevención de los conflictos derivados de un evidente desequilibrio en el programa económico aplicado en México, desde 1982. Han pasado casi diez años desde que el PRI es oposición y hasta la fecha de este análisis, ha carecido de un planteamiento de fondo, que pase de ser reactivo a las iniciativas gubernamentales y más aún, que pueda referirse como un posicionamiento que dé forma, procedimiento y sentido a un debate fundamental para el Estado mexicano.

Lo anterior puede observarse en los trabajos parlamentarios desarrollados, así como en las posturas adoptadas y que dieron forma a la primera Ley de Seguridad Nacional de 2005. Si se toma en cuenta que el tratamiento de los temas concernientes a la seguridad nacional son de recién consideración en México, la intuición y la acumulación de experiencias a lo largo de décadas supuso la base fundamental para argumentar sobre los contenidos de la ley. No obstante, debe señalarse que desde el gobierno de Vicente Fox, el impulso para la creación de una Fiscalía para sancionar a militares y funcionarios públicos, sin hacer referencia a las también flagrantes violaciones jurídicas por parte de los grupos radicales que optaron por el combate armado al Estado mexicano, impidió que se llegara a un mejor ambiente político y así, alcanzar una ley que sobrepasara la coyuntura en la cual fue discutida y votada.

Por otra parte, en la plataforma electoral presentada ante el Instituto Federal Electoral (IFE) para las elecciones presidenciales de 2006, así como en el documento

⁶⁰ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

“Bases para un gobierno firme y con rumbo”, puede observarse que la relevancia conferida y la ubicación conceptual de la seguridad nacional, alcanza un nivel de mayor complejidad y por tanto, una visión más articulada en cuanto a los efectos sobre otros campos de análisis y de política: defensa nacional, política exterior, desarrollo científico y tecnológico, entre otros temas. De hecho, el Capítulo I del documento, “Soberanía, Política Exterior y Fuerzas Armadas en la Globalidad” tiene como finalidad precisar que sin una política que proponga un camino propio, en cuanto a la consolidación de México como un Estado con valores y dirección, los demás aspectos internos no tendrán forma de ser organizados ni dirigidos. Resulta interesante observar la preponderancia de las fuerzas armadas como sustento y referente de inicio, no sólo en la exposición misma del documento sino también, en cuanto a actor de primer orden en el Estado mexicano. Y este es un aspecto que recoge la consistente relación entre las políticas de seguridad nacional y las fuerzas armadas.⁶¹

En la historia de México se constata que, si bien el sistema jurídico careció de la articulación y precisión respecto a lo que se podía considerar como seguridad nacional, era desde la perspectiva de la doctrina militar en donde se fundamentaban los indicios o interpretaciones de los contenidos y objetivos mismos de la referida seguridad nacional. Desde los gobiernos del PRI de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994), gradualmente la incorporación fue de la mano de ajustes a la estructura gubernamental, tal y como sucedió con la creación del Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN) en la administración de Salinas de Gortari. No obstante, en la administración de Ernesto Zedillo, la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), puso en evidencia que además de la irrupción del tema de la seguridad nacional, la seguridad pública y la administración de la justicia avanzaban rápidamente a una situación de disfunción y fuente de inconformidad social. La tendencia, a la fecha, se ha mantenido. En el final de la primera década del siglo XXI, la perspectiva desde el enfoque gubernamental aplicado, no parece considerar otros elementos para la decisión, que las respuestas a modo y circunstancias.

Es pertinente conocer a fondo la posición de un partido político ante el tema de la seguridad nacional, sobre todo si ha tenido una responsabilidad fundamental en la historia reciente del país. Se debe analizar la postura del PRI en dos situaciones. Primero, por su larga permanencia en la Presidencia de la República y el control que ejerció del Congreso de la Unión y, en segundo lugar, su postura como oposición parlamentaria. En

⁶¹ Ver PRI “Bases para un gobierno firme y con rumbo”; “Defensa de la soberanía nacional, de la integridad territorial y de los intereses vitales del país con base en el fortalecimiento de la unidad nacional, el desarrollo económico y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas”, p. 57. Como puede observarse, la prioridad para la propuesta de gobierno del PRI en las elecciones presidenciales de 2006 pasaba por la reconsideración del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, como referentes políticos, así como de identidad nacional. Se abría la puerta, entonces, a un concepto de seguridad nacional “más social” que militar.

ambos casos se observa la continuidad de una política correctiva, en cuanto a las causas de la inestabilidad en seguridad pública y administración de justicia, lejos de una política preventiva que debiera, al menos en el papel, ser más próxima a la trayectoria de agenda y prioridades sociales de un partido que pertenece a la Internacional Socialista.

En ese sentido, la estrecha relación que hay entre la sociedad y la fuerzas armadas explica por qué, a pesar de la severidad de la situación vivida en el país desde la última década del siglo xx y en los primeros años del siglo xxi, aún hay sólidos basamentos para poder darle al tema de la seguridad nacional un enfoque menos militar y más social. La paradoja radica, en efecto, en las tareas de prevención de los conflictos sociales derivados de la polarización económica, la ausencia de una política educativa a largo plazo, así como en la falta de una planta laboral estable y bien remunerada, aunado a una disfunción del sistema judicial. Resulta evidente que el tratamiento de la misma seguridad nacional de ninguna forma puede remitirse a un asunto de coyuntura, voluntarista y errático. Ante las fallas estructurales de la autoridad civil, se recurre al instituto armado y, en consecuencia, se manifiestan los errores acumulados y la debilidad en las decisiones correctivas aplicadas por la misma autoridad civil.

La seguridad nacional para el PRI es una variable de análisis pero sin un contenido específico en cuanto a los pasos a seguir. Uno de los elementos que no sólo en México sino en Latinoamérica habrá de discutirse y articular en materia de presupuesto y diseño constitucional es la política militar y la gestión civil de la defensa nacional.

Dada la complejidad del contexto nacional e internacional, los enfoques tradicionales en la región son superados por el volumen de acontecimientos, por lo que las hipótesis de trabajo predominantes no podrán satisfacer los requerimientos de los gobiernos en cuanto a los riesgos que significan el terrorismo y el narcotráfico. Invertir en sistemas de información y control sin considerar la catástrofe del sistema educativo es sólo un ejemplo. En breve, se observará que la corrección es una solución circunstancial y que el PRI y los demás partidos políticos de México enfrentarán el dilema de las soluciones de fondo o la pertinencia de las propuestas frente a la siguiente elección (federal o local) con el fin de ganar el voto, pero no necesariamente para intentar una solución profunda a la problemática.

La reforma a la ley de seguridad nacional, indispensable para ajustar los lineamientos de coordinación interinstitucional, y por lo tanto, presupuestal, es uno de los aspectos cruciales en la agenda legislativa. Para el PRI, la responsabilidad radica en su experiencia y además, en la acumulación de sus propuestas así como en la consideración de los casos específicos, a propósito de la cobertura nacional de su estructura como partido político.

10. La seguridad de los mexicanos. Visión del PAN

Rodrigo Iván Cortés⁶²

66

El eje de toda acción política, nacional o internacional, debe tener como centro a la persona humana. Por ello, el objeto referente de protección de cualquier concepto de seguridad es la persona. En este sentido, el Estado ya no es el referente tradicional y único de protección, mucho menos un régimen determinado. Ahora, los Estados deben ser los garantes de la seguridad de las personas frente a cualquier amenaza que atente en contra de su desarrollo integral. Es en este espíritu en el que se enmarca el concepto de seguridad nacional para el Partido Acción Nacional (PAN). La transición a la democracia y una política centrada en las personas, y ya no en la defensa de un régimen, son los elementos que marcan los esfuerzos por hacer operativa una nueva concepción de seguridad nacional. Además, en el aspecto internacional se debe señalar la transnacionalización del crimen organizado como una nota imprescindible.

El PAN apuesta por la unidad de los actores sociales que conforman al Estado mexicano para darle fuerza nacional al combate contra el crimen organizado, a través del fortalecimiento de una institucionalidad democrática y eficaz. Unir y focalizar fuerzas son las divisas de nuestra propuesta legislativa federal para lograr la seguridad de los mexicanos, de la mano de un esfuerzo internacional de responsabilidad compartida, sobre todo con Estados Unidos, dada su cercanía e involucramiento con los problemas de seguridad de nuestra nación.

Algunas de nuestras propuestas de acción responsable por la seguridad de los mexicanos en este delicado momento de la nación son:

La unión entre gobierno y sociedad hace la fuerza

La participación ciudadana es indispensable para la prevención y persecución del delito. Así, se impulsarán mecanismos de recompensas para quien proporcione información sobre las actividades de los delincuentes, se tomarán medidas para crear un sistema de denuncia contra la mala actuación de servidores públicos de las instancias de seguridad y procuración de justicia, también se buscará la homologación de un número telefónico único a nivel nacional para atender las emergencias de la población y para dar cauce a denuncias anónimas relacionadas con la comisión de delitos.

⁶² Partido Acción Nacional.

Unión sinérgica contra el crimen

El crimen en nuestro país está realmente organizado, por tanto las fuerzas del Estado mexicano deben estarlo también. La unión sinérgica en información y marco legal es algo estratégico para combatir al crimen. Por ello, se garantizarán los recursos necesarios para consolidar el Sistema Único de Información Criminal que facilite el intercambio, entre niveles de gobierno, así como de información relacionada con la delincuencia y su combate.

El gran reto que en estos momentos se le presenta al país en materia de seguridad y justicia requiere de unidad de esfuerzos y recursos. Las y los legisladores de Acción Nacional propondrán la unificación de la legislación penal en el país para eliminar la impunidad; para homologar los tipos penales, evitando así la disparidad en su descripción; y para uniformar las penas, logrando con ello una coordinación eficaz entre todas las autoridades del país y consolidando un sistema único de justicia para todos. En este sentido, se propone la primera Ley Antisecuestros que dará un marco de coordinación y colaboración eficaz entre autoridades de distinto orden para perseguir y castigar este delito. De la misma manera, un combate efectivo contra el narcomenudeo en nuestro país requiere de la unión de fuerzas de los tres niveles de gobierno, así que se seguirá insistiendo en las reformas necesarias para que este delito sea perseguido también por las policías municipales así como estatales, y con ello establecer un frente común con la Federación para combatir frontal y eficazmente al narcomenudeo.

Contra el crimen organizado: pegarles donde más les duele

Acción Nacional no se doblega ante la delincuencia. Combatir el crimen organizado eficazmente requiere atacar su financiamiento. Por ello, el PAN buscará armonizar la legislación federal en relación con las directrices internacionales en materia de combate al lavado de dinero, estableciendo medidas para la adecuada coordinación entre las autoridades fiscales y financieras junto con los órganos de justicia estatales y federales. El objetivo es pegar donde más duele, con la extinción de dominio de los bienes de la delincuencia se les quitarán los recursos mal habidos.

Contra la impunidad y el rezago procesal: reformar la Justicia

El rezago en la materia de impartición de justicia causa un agravio en nuestro país, un dolor evitable. La impunidad es un lastre con hondas raíces en México. Para atacarlo de fondo se implementará la reforma de justicia hacia el sistema acusatorio en materia penal, para lograr juicios rápidos y equilibrados, transparentes y públicos, regidos bajo los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

El atraso procesal cesará con sistemas alternativos de solución de conflictos, impulsando la mediación, conciliación, suspensión condicional del proceso, entre otros,

que permitan dar fin al procedimiento, siempre y cuando se asegure la reparación del daño. También, se promoverá la modernización de los Ministerios Públicos para mejorar la integración de la averiguación previa, para dotarlos de las herramientas necesarias para una efectiva investigación y persecución de los delitos. Asimismo, se capacitará e implementará un servicio de carrera para profesionalizar el perfil de sus integrantes.

Es preocupante que, a la par de los altos índices de impunidad, exista una cantidad considerable de personas en la cárcel debido a una mala defensa de sus casos. Por ello, el PAN propondrá una defensoría pública federal profesional, que cuente con la debida capacitación certificada dando garantías de conocimientos, aptitudes y habilidades, para asegurarse de que en prisión estén sólo las personas que merecen estar allí, y no las personas de recursos limitados, debido a la irresponsabilidad de quienes se supone deben defenderlos.

Para suprimir la discrecionalidad en las preliberaciones, Acción Nacional propondrá la creación de un juez de ejecución de sentencias encargado de la vigilancia de la legalidad en la ejecución de las medidas o penas impuestas, así como de la solución de controversias que se susciten entre la autoridad penitenciaria y el sentenciado, evitando de esta manera preliberaciones o cumplimiento anticipado que pongan en riesgo a la sociedad. También, este partido se enfocará en mejorar las medidas para promover la sana reinserción social a través de la integración familiar.

Atacar la corrupción para evitar la impunidad

Se combatirá la corrupción en el servicio público, especialmente en los delitos contra la administración de justicia y de abuso de autoridad. Se establecerá también, un marco normativo más severo de responsabilidad de la autoridad ministerial ante omisiones o defectos en la salvaguarda de los derechos de las víctimas y ofendidos del delito. Asimismo, se enfocarán baterías legislativas contra la corrupción en aduanas y servicios migratorios, considerando mecanismos obligatorios de control de confianza y de análisis de la evolución patrimonial de los servidores públicos que laboran en estos lugares, además de los que prestan sus servicios en las estaciones migratorias y puestos de internación al país.

Evitar el tráfico ilegal de armas

El aumento de la violencia en nuestro país está directamente relacionado con el tráfico ilegal de armas. Acción Nacional fortalecerá el marco legal para elevar las penas a quienes se encuentren en posesión ilegal de armas, en particular para quienes trafican o poseen arsenales. De igual modo, la reforma impondrá penas severas para aquellos funcionarios que solapen el tráfico internacional de armas y cuidará permanentemente fronteras y cruces fronterizos para evitar su comercio ilegal. A este esfuerzo nacional,

se debe sumar la diplomacia parlamentaria para hacer ver y exigir un mayor control y restricción para las armas, sobre todo de alto calibre en Estados Unidos, fuente principal del arsenal de las bandas del crimen organizado en México.

11. La seguridad nacional en la agenda legislativa del PRD

Cuauhtémoc Sandoval Ramírez⁶³

Victoria Livia Unzueta Reyes⁶⁴

69

En el marco del desarrollo de nuestra labor legislativa, hemos sido testigos del abuso del Ejecutivo Federal de las facultades constitucionales a él atribuidas. El presidente se extralimita, con el pretexto del combate frontal al crimen organizado, estableciendo *estados de excepción* factuales, que restringen el ejercicio de garantías individuales de los habitantes en muchos lugares en el territorio nacional. Esta situación se ha presentado en estados como Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, entre otros, y deriva principalmente, de una falta de claridad en la definición constitucional y legal en materia de seguridad nacional.

Uno de los principales retos que hemos de afrontar en los tiempos por venir es, sin duda, la introducción de una definición constitucional en materia de seguridad nacional, la modernización y democratización de los mecanismos previstos en la propia Carta Magna para la transparencia de las acciones en materia de seguridad, así como la suspensión de garantías. También, muy especialmente, la modernización de las facultades constitucionales atribuidas a los Poderes de la Unión en lo que a las fuerzas armadas se refiere. Resulta indispensable hacer una revisión profunda de la deficiente regulación legal establecida a través de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) de 2005, que ha dejado, sin lugar a dudas, muchas lagunas y ningún resultado. Ejemplo fehaciente de esta situación es que, en la actualidad, el Consejo de Seguridad Nacional, órgano consultivo creado por la Ley en la materia, es prácticamente inexistente y su lugar lo ha ocupado un gabinete reducido a cuatro funcionarios del gobierno federal, comúnmente conocido como Gabinete de Seguridad Nacional.

⁶³ Partido de la Revolución Democrática.

⁶⁴ Asesora del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

Un ejemplo de las lagunas legales en la materia es el Decreto que crea el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, emitido por el titular de la Administración Pública Federal, el 9 de mayo de 2007 y modificado el 17 de septiembre del mismo año. El PRD considera que las facultades para estructurar y diseñar a las fuerzas armadas mexicanas, a saber, ejército, fuerza aérea y armada de México, corresponden, por voluntad de los Constituyentes desde 1857, al Congreso de la Unión, ya que el espíritu del legislador indica, ya desde entonces, que se trata de cuestiones de tal importancia que no pueden dejarse al arbitrio de un solo individuo. El Decreto en cuestión modifica lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea respecto de los cuerpos especiales del ejército y, por este único hecho, debió haber sido sometido al escrutinio y aprobación del Congreso Mexicano.

A pesar de las múltiples iniciativas para reformar la Ley de Seguridad Nacional (LSN) —existen más de seis iniciativas presentadas únicamente durante la LX Legislatura—, no existe la voluntad política para legislar en la materia. El grupo parlamentario del PRD ha sostenido, en múltiples ocasiones, que es necesario que el Consejo de Seguridad Nacional establezca un vínculo permanente con el Congreso de la Unión, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, creada por el instrumento jurídico de la materia (artículos 56 a 59 de la LSN), pero que desafortunadamente no se encuentra dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, su existencia se reduce únicamente a partir de acuerdos legislativos tomados por las Juntas de Coordinación Política de las LIX y LX Legislaturas. No obstante que el funcionamiento real de la Comisión se produjo en esta Legislatura; acuerdos que si bien no carecen de legalidad, restan institucionalidad a sus trabajos, lo cual favorece que las instancias respectivas del Poder Ejecutivo atribuyan poca importancia a sus determinaciones.

En materia de fuerzas armadas, es necesario retomar lo establecido en la constitución de 1857, en el sentido de que el Congreso de la Unión, es decir, sus dos Cámaras, ratifiquen los nombramientos de los coroneles y demás jefes superiores del ejército, la fuerza aérea y la armada de México. En 1874, momento en que se instauró el Senado de la República, estas facultades quedaron como potestad exclusiva de la Cámara Alta, sin tomar en cuenta que el enrolamiento en estas instituciones se produce a partir de una decisión ciudadana unipersonal. Por este hecho, debe ser la representación del Congreso en su conjunto, la que debiera realizar esta ratificación.

En el marco de una sociedad plural y en proceso de transición democrática, es urgente abolir el mando “supremo” que ejerce el ejecutivo sobre las fuerzas armadas. Los constituyentes de 1857 tenían un juicio claro. Buscaban garantizar el uso efectivo del ejército en situaciones de emergencia nacional, limitando el abuso presidencial de las fuerzas armadas, a través de la atribución al Congreso de la facultad de organizarlas y reglamentarlas. Todas estas deficiencias en el marco jurídico del país deben ser afron-

tadas desde una perspectiva que contribuya a la construcción de un Estado democrático y no, como ha sido el tenor de la política interna del sexenio en curso hasta el momento, de imposición vertical de decisiones.

Dos temas han ocupado, de manera prioritaria, la agenda política del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. La Iniciativa Mérida y los acuerdos contenidos en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En ellos se plasma claramente la falta de voluntad del ejecutivo federal para establecer un diálogo abierto y franco con los demás poderes de la unión. En torno a estos asuntos, el Congreso mexicano fue ignorado y la información obtenida por los legisladores y los medios de comunicación fue siempre parcial y poco clara. Es más, se obtuvo más información de la parte estadounidense.

La Iniciativa Mérida y el ASPAN forman parte de la tesis de la derecha mexicana de continuar con el proceso de integración, ahora en lo militar, con nuestro vecino del norte. Es por ello, que para no darnos información, se alega que estos acuerdos tienen carácter interinstitucional y que la tesis del Perímetro de Seguridad es un tema académico, agregando que no son tratados internacionales ni convenios que pongan en riesgo la soberanía nacional.

De frente a una exacerbación de la violencia generada por el crimen organizado, terminamos el año de 2008 con más de 5,500 muertos, además, que la noticia en los primeros días de 2009, fueron los informes generados por la Defensa norteamericana, los cuales situaron a México como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, al caracterizarlo como un potencial *Estado fallido*. La reacción del gobierno mexicano no ha sido la más conveniente. Negar un fenómeno que es a todas luces visible, en el lenguaje popular es querer tapar el sol con un dedo. El problema fundamental del combate al crimen organizado, consideramos, debe afrontarse sí, con toda la fuerza del Estado, pero también con toda la inteligencia del mismo, ya que resulta ilusorio querer generar confianza en un gobierno que cuenta con una Secretaría de Seguridad Pública infiltrada por los cárteles de la droga, así como un ejército mal equipado y peor armado.

Debemos estar plenamente conscientes de que los acuerdos generados por el ASPAN y la Iniciativa Mérida subordinan la seguridad del territorio nacional a los intereses norteamericanos, sin que haya un compromiso serio de las autoridades gubernamentales de aquel país para establecer mecanismos efectivos de control en el consumo de drogas o en el tráfico de armas. La asunción de la presidencia de Barack Obama representa una oportunidad para replantear las relaciones de México con el vecino, en donde se tomen decisiones corresponsables que contribuyan a evitar la debacle que amenaza a nuestro Estado.

La tesis del Estado mexicano fallido propuesta por los halcones de Estados Unidos, al plantear la *paquistización* de México, es muy peligrosa, ya que alienta a los

sectores más ultrareaccionarios de nuestro país a formar sus propios grupos armados e incluso alentar un golpe de Estado militar. El telón de fondo es la debilidad del gobierno de Felipe Calderón para afrontar la crisis actual, que hoy se agrava con la recesión económica mundial, tomando en cuenta así, que el modelo económico neoliberal, donde más impactó, fue en México.

¿Aguantará la sociedad mexicana hasta 2012, la incapacidad del actual grupo gobernante de la derecha mexicana?, ¿La perspectiva es una mayor injerencia de los halcones de Estados Unidos, no sólo a través del ASPAN e Iniciativa Mérida, sino a través de una intervención militar, con aliados nacionales?, ¿En qué términos vamos a renegociar el TLCAN como lo propone el equipo de Obama? Sólo un cambio de modelo económico, una rearticulación de las fuerzas democráticas y de izquierda y una transformación radical del sistema político mexicano serán las vacunas contra estos peligros que hoy nos acechan.

12. Convergencia: La seguridad desde una perspectiva progresista

*Yadira Gálvez Salvador*⁶⁵
*Alejandro Chanona Burguete*⁶⁶

Desde la perspectiva del Partido Convergencia, la seguridad es de carácter multidimensional y se relaciona con las condiciones de existencia y viabilidad del Estado y la sociedad. Así, para este partido político tanto la protección del Estado (seguridad nacional) como de los individuos (seguridad humana) deben ser los ejes fundamentales de cualquier política y estrategia de seguridad en México.⁶⁷ Dentro del Congreso de la Unión, Convergencia propone construir una visión integral de la seguridad basada en la prevención y el fortalecimiento de las instituciones civiles, sustentada en tres pilares: la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la seguridad internacional.

⁶⁵ Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A.C.

⁶⁶ Partido Convergencia.

⁶⁷ Convergencia "Declaración de Principios", *Documentos Básicos*, México, 2004.

El narcotráfico se ha identificado como la principal amenaza a la seguridad nacional de México. No obstante, desde la perspectiva de Convergencia, se corre el riesgo de que la agenda nacional y las políticas públicas sean subordinadas al combate de esta amenaza a través de medidas de carácter coercitivo, desarticuladas y de resultados limitados. Asimismo, para el partido, a la par del narcotráfico, la pobreza y la exclusión social son también las principales amenazas a la seguridad mexicana, acompañadas por la fragilidad democrática, así como las actividades del crimen organizado (tráfico de armas, personas y narcóticos), la degradación medioambiental (desastres naturales, cambio climático), entre otros.

Esta institución política enarbola una visión de seguridad ciudadana en la que el Estado garantice los derechos económicos, civiles y políticos inherentes a los ciudadanos.⁶⁸ Especial atención merece el tema de la exclusión social como caldo de cultivo de la inseguridad. La finalidad no es trasladar la agenda de desarrollo a la de seguridad, sino incorporar aquellos fenómenos que por sus características puedan desestabilizar las relaciones entre Estado y sociedad. Los Grupos Parlamentarios de Convergencia en el Congreso de la Unión proponen generar un plan de seguridad ciudadana basado en el establecimiento de sinergias entre la ciudadanía y el Estado que incluya:⁶⁹

- Garantizar que exista una presencia efectiva del Estado a través de los servicios en sus múltiples dimensiones (políticas sociales integrales)
- Reformar y modernizar las policías, erradicando la corrupción e impunidad.
- Reforma judicial (juicios orales)⁷⁰ y penal.⁷¹
- Integrar mecanismos que propicien la organización de la comunidad en la supervisión de las acciones de seguridad pública.
- Supervisar y controlar a los cuerpos privados de seguridad.
- Evaluaciones independientes y externas al sistema nacional de seguridad pública, por instituciones de educación superior y organismos especializados.

Para Convergencia la seguridad nacional significa la capacidad del Estado para detentar el monopolio legítimo de la violencia, condiciones de estabilidad internas y resguardo de cada una de las esferas que dan presencia y viabilidad al Estado. A nivel interno, el fortalecimiento institucional y la prevención han de ser los ejes fundamentales de

⁶⁸ Convergencia “Programa de Acción”, *Documentos Básicos*, México, 2004.

⁶⁹ Ver *Agenda Legislativa de los Grupos Parlamentarios de Convergencia 2006-2009* y Convergencia, *Programa de Acción*, *op.cit.*

⁷⁰ En el marco de la Reforma Judicial aprobada en 2008, Convergencia contribuyó a la introducción de los juicios orales; al tiempo que se impidió la reforma del artículo 16 de la Constitución para permitir cateos sin orden judicial, lo que iba más en el sentido de crear un estado policiaco y que podría atentar contra las garantías individuales y los derechos ciudadanos.

⁷¹ En noviembre de 2003 y octubre de 2005 se presentaron un paquete de iniciativas de reformas constitucionales y creación de leyes en materia de prevención del delito, procuración, administración de justicia y readaptación social que incluían, entre otros aspectos, la creación de un Código Penal Único, un renovado tratamiento para los menores infractores y readaptación de sentenciados.

las acciones gubernamentales. En virtud del carácter transnacional e interdependiente de las nuevas amenazas, la generación de nuevos esquemas de cooperación internacional, especialmente con los países vecinos, se vuelve imprescindible. Entre las propuestas del partido a nivel legislativo en esta esfera destacan:⁷²

- Generar canales de vinculación institucional que permitan poner en marcha una estrategia de cohesión social y fomento de la gobernabilidad democrática.
- Reformar la Ley de Seguridad Nacional para incluir los efectos del cambio climático en el catálogo de amenazas a la misma y establecer políticas de carácter preventivo.⁷³
- Capacitar y fortalecer a los cuerpos especializados de carácter civil y a las fuerzas armadas.
- Fortalecer los servicios de inteligencia del Estado.⁷⁴
- Reforzar la vigilancia y protección de las fronteras. Impulsar proyectos comunes de gestión fronteriza con Estados Unidos y Centroamérica.

Ante la crisis de inseguridad en el país, el partido reconoce la necesidad de utilizar toda la fuerza del Estado para combatir la amenaza del narcotráfico. No obstante, considera indispensable establecer un calendario para el regreso de las fuerzas armadas a los cuarteles e incluir la capacitación y el fortalecimiento de los cuerpos civiles encargados del combate contra el crimen organizado.

De igual modo, Convergencia se pronuncia a favor de profundizar la cooperación con Estados Unidos sustentada en el principio de responsabilidad compartida y respeto a la soberanía. Por ello promueve la creación de un Espacio Norteamericano de Libertad, Seguridad y Justicia a fin de generar un marco común de lucha contra las amenazas que requieran la cooperación judicial.⁷⁵ Respecto a la Iniciativa Mérida, el partido reclamó al gobierno federal la falta de transparencia sobre las negociaciones del acuerdo y rechazó los condicionamientos iniciales del Senado de Estados Unidos. No obstante, desde el inicio reconoció la trascendencia del programa de cooperación y participó activamente en la XLVII Reunión Interparlamentaria México–Estados Unidos sumando esfuerzos a favor de la Iniciativa.⁷⁶

⁷² Ver *Agenda Legislativa de los Grupos Parlamentarios de Convergencia 2006-2009* y *Convergencia, Programa de Acción, op.cit.*

⁷³ Iniciativa de Reforma a los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, presentada en el mes de febrero de 2007.

⁷⁴ Los Grupos Parlamentarios han denunciado el carácter reactivo de la política de seguridad del actual gobierno y la incapacidad de los servicios de inteligencia para prevenir eventos como los sabotajes a los gaseoductos de PEMEX (2007) o los atentados terroristas en Michoacán (2008).

⁷⁵ Punto de Acuerdo para exhortar al Ejecutivo a promover un marco de cooperación institucionalizado de América del Norte contra la delincuencia organizada internacional, sustentado en la responsabilidad compartida y en la toma de decisiones coordinadas y soberanas de cada parte, a fin de impulsar un espacio de libertad, seguridad y justicia regional. Aprobado el 25 de julio de 2007.

⁷⁶ Del 6 al 8 de junio de 2008 se realizó Monterrey la Reunión Interparlamentaria Bilateral. Convergencia aportó elementos para construir puentes de entendimiento con la contraparte estadounidense haciendo un llamado a transitar a un esquema donde la corresponsabilidad, la cooperación y la confianza mutua como principios rectores de la lucha bilateral contra el crimen organizado.

Además de los esfuerzos subregionales de México para hacer frente a las amenazas transnacionales, Convergencia considera necesario fortalecer la participación del país en los organismos internacionales, tanto de carácter regional como la Organización de Estados Americanos, como en el marco de Naciones Unidas. Por ello, se pronuncia por una participación activa en los esfuerzos internacionales de la paz y la seguridad, lo cual incluye la discusión de la posible participación de México en las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el partido considera vital impulsar la puesta en operación y el seguimiento de los tratados internacionales de lucha contra el crimen organizado a nivel internacional.

*Sistema de justicia
y policial*

13. Sociología y cultura de la policía

Elena Azaola⁷⁷

En el presente trabajo se exponen algunos de los resultados de un estudio que realicé sobre la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁷⁸ Uno de los objetivos principales del estudio consistió en dar la palabra a los policías para intentar comprender, desde su perspectiva y con los significados que les son propios, cómo entienden la función que desempeñan y qué obstáculos encuentran para realizarla. El trabajo se basó en el análisis de los testimonios de 250 policías. La mitad de ellos los obtuve al entrevistar en sus cuarteles a policías de todos los niveles jerárquicos, y la otra mitad del análisis de autobiografías escritas por policías de distinto rango y antigüedad que se propusieron narrar su historia como policías. Entre los principales hallazgos están:

- Es un hecho conocido que entre los habitantes de la Ciudad de México existe una insatisfacción ampliamente difundida respecto al desempeño de la institución policial. Es quizás menos conocido que entre los policías existe una insatisfacción igualmente amplia y profunda respecto de su función.
- Existe un alto nivel de incertidumbre, es decir, de falta de aplicación de las normas y, por tanto, de certezas, como elemento característico de la relación contractual entre la Secretaría de Seguridad Pública y los policías.
- Al interior de la institución existe una falta de confianza, también bastante generalizada, tanto en las relaciones verticales (entre jerarquías) como en las horizontales (entre pares), que constituye un obstáculo significativo para el desempeño adecuado de la función policial.
- La falta de aplicación de normas y procedimientos ha dado lugar a la construcción paralela de un régimen informal, de paralegalidad, que rige las relaciones al interior de la institución policial.
- Las deplorables condiciones de trabajo que prevalecen entre los policías, les han generado una sensación de abandono, de desprotección, lo que ha traído como consecuencia una pérdida creciente del interés por el adecuado desempeño de su función.
- Otro obstáculo importante lo constituyen las faltas de respeto y de reconocimiento que los policías dicen recibir continuamente, tanto por parte de sus superiores como de los ciudadanos.

⁷⁷ Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

⁷⁸ Ver Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, Flasud-CIESAS-Ediciones Coyoacán, México, 2006.

Uno de los temas más frecuentemente abordados por los policías entrevistados fue el de la corrupción. A continuación veremos, a través de las voces de los policías, las diferentes explicaciones que proporcionaron acerca de la corrupción y sus diferentes modalidades. En primer lugar se encuentra la versión más simple: la de quienes sostienen que la corrupción se explica por los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango:

“El policía es corrupto porque no le alcanza lo que le pagan”.

“Si nos dieran un buen sueldo, se solucionaría la corrupción. Ahorita lo que pasa es que con las infracciones nos estamos pagando nosotros mismos por el salario que no nos dan”.

80

Sin embargo, otros piensan que desde que los policías ingresan, lo hacen porque su intención es obtener ingresos por la vía de la corrupción:

“Se utiliza el uniforme para hacerse rico: 95% de los policías entran con la idea de que van a hacerse ricos”.

Para otros, es la falta de apoyo que encuentran en la institución una vez que ingresan, lo que se convierte en el factor decisivo para que los policías se corrompan. Incluso algunos policías refieren que, desde que ingresaron a la Academia de Policía, tomaron contacto con la corrupción:

“Los mismos profesores e instructores eran parte de la tan odiada corrupción ya que algunos profesores sin ética vendían los exámenes y calificaciones y algunos instructores, por cierta cantidad, dejaban ir a los castigados”.

Otros señalaron que, para ellos, la corrupción inició a partir del momento en que fueron asignados a un determinado sector o agrupamiento:

“Llega uno al sector y los jefes comienzan a pedirle a uno dinero. Entonces obligan al policía a que vaya a sacarle dinero a la gente. Hay policías que dicen que si salen a la calle con 5 pesos, deben regresar con 1,000; así lo dicen”.

“En cuanto uno pisa un sector, le piden dinero para todo: por el uniforme, por la libreta, para que no lo manden a uno a tal lado o a tal tarea y, sobre todo, por una patrulla... Desde que uno entra, es una pedidera... En todos los niveles hay consentimiento”.

Resulta difícil poder agregar algo a los anteriores testimonios. En todo caso, lo que cabe destacar es el factor común que los unifica: la facilidad con la que se reconoce la participación de propios y extraños en la corrupción; la ausencia de un marco donde la legalidad aparezca como referente y la aceptación de la vigencia de un orden paralelo que rige *de facto* a la institución, esto es, de un régimen de paralegalidad. De igual modo, destaca la falta de cuestionamiento acerca de la corrupción y la sensación

de que se está frente a algo inevitable.

También quienes han ocupado cargos administrativos, refieren hechos de corrupción: *“Hay muchas irregularidades, por ejemplo, según una plantilla de personal yo tenía a mi cargo 1,200 policías pero en realidad sólo tenía 200; los demás estaban comisionados con políticos y yo ni los conocía ni tenía su expediente. El mismo gobierno del DF los daba de alta y los mandaba con periodistas, con ex-presidentes, era un delito de desviación de recursos humanos... Algunos estuvieron comisionados hasta por 15 o 20 años y nunca supe dónde estaban; sin embargo, contaban con grados y cobraban como policías”.*

Al interior de la institución existen agrupamientos, como el de motopatrulleros, que son especialmente codiciados porque se les considera como las mejores fuentes de ingreso para los policías. Se dice, por ello, que a estos agrupamientos no puede ingresar cualquiera pues se trata de lugares reservados sólo para los familiares o los recomendados de los jefes.

“Las patrullas dejan bastante dinero... Por esto algunos compañeros cuando se descomponen las unidades ellos mismos las reparan o compran las refacciones porque si esperan a que se las reparen, dejan de ganar... con esto demuestran que es mejor invertir su dinero en la institución que en otro negocio... En la policía se puede invertir y sacar jugosas utilidades, aunque parte de la culpa la tiene la población que no denuncia”.

Algunos policías atribuyen la responsabilidad de la corrupción a los jefes. Diversos testimonios hicieron mención de la existencia entre los jefes de lo que se conoce como la “Hermandad”:

“Los mandos superiores son parte de un grupo de poder, de la llamada Hermandad corrupta que no deja que los jóvenes con preparación académica puedan ocupar los puestos de mando, pues a ellos no sólo les ha costado años de servicio, sino también dinero, y no les parece que uno ascienda sin haber pagado el precio. Son dueños de esta Secretaría y entre ellos se van rolando los sectores con la ayuda de algún padrino. Ha habido jefes de sector que han sido removidos por corruptos pero, en lugar de sancionarlos, sólo los cambian de sector”.

“Todos los que hemos sido policías de carrera caemos en el juego recibiendo dinero para dar al comandante y tener canonjías...es una cadena hasta llegar a los altos mandos”.

Encontramos aquí una explicación distinta y prácticamente opuesta a la que citamos al iniciar este inciso. Es decir, de acuerdo con estos últimos testimonios, la corrupción no sería consecuencia de los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango, sino resultado de la presión que ejercen los más altos mandos para que sus subordinados les aporten ciertas cantidades de dinero. Este sistema aparecería, de nueva cuenta, como inmodificable a pesar de que casi todos dicen ser, en una u otra

forma, víctimas del mismo. Una forma más de corrupción es el dinero que pueden obtener por brindar protección a los delincuentes:

“Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma”.

Hay, por otro lado, testimonios que señalan que la corrupción en la policía no puede explicarse sin la participación que en este fenómeno tienen los ciudadanos. Sin embargo, en algunos casos, hacer ver la responsabilidad que tienen los ciudadanos, pareciera que cumple la función de poder exonerar a los policías. Otra coartada frecuentemente utilizada para encubrir la corrupción, es señalar que los policías no extorsionan a los ciudadanos sino que éstos le entregan una “dádiva” como muestra de gratitud por sus servicios.

*“La corrupción es muchas veces del ciudadano que nos ofrece por desafanarse de un problema. Otras veces es una dádiva porque quedan agradecidos por nuestro trabajo... Luego no sabemos si está bien o está mal aceptar lo que los ciudadanos nos ofrecen por agradecimiento, que es una dádiva... Yo creo que no tiene nada de malo, no es que nosotros los extorsionemos”.
“Yo quisiera preguntarle a la ciudadanía y a los medios masivos de comunicación ¿por qué se empeñan en agarrarla contra nosotros si en este país por todos lados existe la corrupción?... [Inclusive] varios gobernantes y dirigentes han robado el dinero de los mexicanos”.*

Además de hacer referencia a la dádiva como un concepto que pretende encubrir o justificar la corrupción, los testimonios anteriores también preocupan porque parece que su argumento fuera: si los políticos pueden robar ¿por qué los policías no? O bien ¿por qué si hay impunidad para los políticos no podría también haberla para los policías? Pareciera que señalar que otros también son corruptos cumpliría la función de justificar o minimizar la corrupción policíaca.

Por lo demás, existe también una opinión bastante generalizada en el sentido de que no es posible terminar con la corrupción, o siquiera enfrentarla con algún grado de eficacia.
*“La corrupción dentro de la policía es un mal que no se puede exterminar... en los niveles bajos, cuando el policía es eficaz, la corrupción no debe ser mal vista”.
“Se dice que si pagaran mejores sueldos la mordida desaparecería. Yo creo que no, que se quedarían con la mordida y con el sueldo”.*

Otros testimonios sugieren, por último, que la corrupción no sólo marca la relación entre policías y ciudadanos sino que también altera de forma profunda la relación que pueden establecer los policías entre sí.

“La disciplina debe llevarse a cabo pero la que rompe la cadena de mando es la corrupción

pues ya no podemos ver igual a nuestros jefes después de haberles dado dinero y después de que nos lo han aceptado. Si yo voy a aplicar un correctivo a alguien por no cumplir con su trabajo y si el jefe ya recibió dinero de él, ya no le va a poder aplicar el correctivo porque el subalterno ya no lo va a respetar, por eso se pierde la cadena de mando, por la corrupción”.

En suma, la corrupción no sólo altera o subvierte la relación entre policías y ciudadanos, sino que también trastoca irremediablemente la relación de los policías entre sí. Como todos los testimonios apuntan, no hay policía que logre sustraerse a la corrupción, ello no sólo los expone ante los ciudadanos sino que resquebraja y mina la confianza que los policías pueden tenerse entre ellos mismos. Si los superiores solicitan cuotas a los subalternos y si estos, a su vez, lo hacen a los ciudadanos; si el que ha alcanzado un cierto nivel jerárquico es sospechoso de haber comprado el cargo o si cada quien conoce los actos de corrupción en que han incurrido los compañeros y éstos, a su vez, los de uno, nadie, entonces, queda a salvo ni puede sentirse confiado o confiar en los demás. Es aquí que la institución policial muestra lo que quizás constituye su mayor debilidad.

De ser así, probablemente la corrupción ocasiona mayores daños a los policías que a los ciudadanos o tal vez a éstos una vez que ha anulado a los primeros. Es decir, lo que queda claro es que el hecho de que ningún policía pueda sustraerse de una u otra manera a la corrupción, los deja expuestos, los hace vulnerables y los deja en una posición de fragilidad tal, que sus posibilidades de actuación quedan sumamente limitadas. Es como si no pudieran actuar sino desde su vulnerabilidad, desde que son y se saben vulnerables por no poderse sustraer a la corrupción: la suya, la de sus jefes y/o la de sus pares.

Dado que, ciertamente, una situación como la descrita resultaría insostenible o haría sumamente difícil la operación del aparato policial, parecería que la única manera de contrarrestar la vulnerabilidad, sería suscribiendo una especie de pacto tácito que obligaría a los policías a protegerse y a encubrirse entre sí. Este pacto, sin embargo, no puede sino proteger un equilibrio precario que a cada momento amenaza con resquebrajarse. Ello explica el creciente número de policías que han sido denunciados, se encuentran siendo investigados o se hallan en prisión.

14. La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora

José Arturo Yáñez Romero ⁷⁹

Tras la creación, en 1919, de las policías judiciales como órganos auxiliares del Ministerio Público, quedó bajo su mando y dirección la investigación de delitos. La formación, capacitación y profesionalización del personal ha sido un grave problema durante sus 90 años de existencia, aún teniendo en medio una nueva reforma constitucional en el ámbito penal.⁸⁰

Esta, sin duda, es una de las vertientes estructurales que, por no estar bien cimentada y construida, puede explicar varios de los problemas constitutivos del actual modelo de policía investigadora ya identificados desde hace más de 60 años. Si en México ha existido una política de profesionalización policial (formación y capacitación) para el personal de las organizaciones públicas, ésta se puede describir como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente. Así, se puede plantear como hipótesis, que a mayor cantidad y variación en la duración y contenido de los cursos de capacitación y formación policial básica, se tendrán menores probabilidades de crear e institucionalizar un perfil profesional de agentes.

Este es el caso de la política de profesionalización del órgano administrativo que ejerce la función de Policía Federal Investigadora. Su origen data de la Constitución de 1917 como auxiliar del Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos, denominada Policía Judicial Federal (PJF), amparada institucionalmente en la Procuraduría General de la República (PGR). El primer intento por crear una instancia institucional dedicada a la capacitación policial fue la Unidad de Capacitación de la PGR, durante 1972 y 1974, pues en ése último año se creó el Instituto Técnico para capacitar al personal de la institución.⁸¹

Entre 1979 y 1986, en el Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República, se impartió el curso compuesto por 18 asignaturas con duración total de 493

⁷⁹ Universidad Autónoma del Estado de México.

⁸⁰ Uno de los ejemplos más dramáticos es el hecho de que desde 1917 y hasta 2009, cuando se crearon las figuras constitucionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial como órganos únicos de investigación de delitos, ninguna universidad pública o privada, incluyó la enseñanza de la metodología de la investigación científica en sus programas de licenciatura en derecho, de donde egresan los abogados que ejercen, en las procuradurías, como responsables de la investigación de los delitos.

⁸¹ Ignacio Carrillo (et. al), *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, 1992. Los autores mencionan que antes de 1972, cuando se creó de la Unidad de Capacitación, esta función había estado a cargo de la Unidad de Organización y Métodos de la propia PGR. Debe puntualizarse que la creación de la Unidades de Organización y Métodos (UOM) fue a partir del Acuerdo sobre Reforma Administrativa en enero de 1970.

horas, bajo el cual se formaron 20 generaciones de policías investigadores. Sería hasta el año 1984 cuando se estableció tener el nivel escolar de preparatoria como uno de los requisitos para ingresar a la PJE, pues anteriormente sólo se requería la educación primaria.

Entre 1986 y 1995, la Unidad de Formación de la Policía Judicial Federal capacitó a los agentes policiales bajo cuatro modalidades diferentes de cursos de formación inicial. Esta Unidad se convirtió, en 1990, en el Instituto de la Policía Judicial Federal.⁸² El instituto fue transformado, en 1995, y se le denominó Instituto de Capacitación (ICAP), donde se desarrolló el Programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal, con un total de 1,830 horas de clase durante nueve meses. Diez años después, en 2005 y 2006, se impartió el curso básico de más alta duración del pasado inmediato: un año para desarrollar 75 asignaturas, aunque sólo 16 de ellas con contenidos relativos a la investigación (métodos o técnicas).

Hacia finales de 1999, se publicó la convocatoria para el Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Judicial Federal, generación 2000-2001 con una duración de 12 meses. Sin embargo, al iniciar la nueva administración federal 2000-2006, el curso básico sufrió un revés: fue cambiado por otro de nueve meses.⁸³ Particularmente en el periodo 2002-2004 al Instituto de Capacitación se le denominó Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia (ICAPPJF), elevándose el requisito de escolaridad a estudios universitarios e incrementándose la duración del curso de seis meses a un año, de 16 a 23 materias y de 440 a 945 horas. Así, la política de desestructuración e improvisación permanente de los planes y programas de capacitación básica como política educativa de la PGR, se acentuó durante el sexenio del presidente Vicente Fox.

Al inicio del sexenio de Fox, la PJE sufrió una sacudida descontrolada encabezada por su director, Genaro García Luna. Ésta deja de denominarse Policía Judicial Federal y, en 2001, se transforma en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Durante 2000, y hasta mediados del año 2007, se capacitó a 2,982 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas, siguiendo la tradición crea-

⁸² La información hasta el año 1993 pertenece a la obra citada de Carrillo Prieto. Los datos de los años 1995 y 1996 deben ser ponderados, pues el programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal incluía 650 horas de "práctica" durante tres meses en áreas policiales operativas; es decir, en realidad se tenía un curso de 6 meses con 1,180 horas clase y quizá menos, pues dos meses del programa consistían en adiestramiento policial mediante sesiones teórico prácticas (sic) en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta militarización de un órgano civil, aplicada por el procurador Jorge Carpizo, incomprensiblemente también fue sufrida por los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación. Es probable que el curso de capacitación inicial en 1994 sufriera cambios recurrentes los siguientes tres años. La información se encuentra en la Web: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/comemoracion/peprezpl.htm>

⁸³ En el año 2002 nuevamente se generó un cambio jurídico y el Instituto de Capacitación adquiere categoría de órgano desconcentrado de la PGR, ahora con la denominación de Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), con la misma función de realizar los cursos de formación inicial y otras modalidades para policías federales investigadores (además de formar peritos técnicos en criminalística).

ción/destrucción institucional. Cual Penélope, el gobierno federal teje instituciones y programas de profesionalización en el día y las desteje por la noche de manera permanente.

En la actual administración federal (2006-2012), bajo la dirección del mismo García Luna, pero ahora como secretario de Seguridad Pública Federal (SSP), ha “desaparecido” la AFI y se ha pretendido fusionar con la Policía Federal Preventiva (PFP), con la intención declarada de formar una nueva “Policía Federal”. Para sustentar la nueva desestructuración institucional, se creó el curso básico (bajo la responsabilidad de la SSP Federal) ahora de seis meses (720 horas/clase), denominado Curso de Formación Inicial para Integrar la Policía Federal con perfil investigador, impartido entre julio y diciembre de 2007.⁸⁴ Con esta reducción se prometía la “conformación de una policía federal científica altamente capacitada.”⁸⁵

En la convocatoria de julio 2007, el requisito escolar fue tener la totalidad de los créditos de una licenciatura o estar titulados. El nuevo lugar para la impartición de los cursos, es la recién creada Academia Superior de Seguridad Pública, inaugurada en septiembre de 2007. La duración del Curso Básico para Policías Federales con Perfil Investigador, en abril de 2008, nuevamente se elevó a nueve meses por la instauración del requisito de licenciatura terminada. De tal manera, fieles a su tradición, en 2008 y a principios de 2009, la SSP federal emitió otra convocatoria cuyo Curso Básico es de cuarenta días, impartido en el nuevo Instituto de Formación de la Policía Federal.

Como reflexión final, después de casi 30 años de diseñar, financiar y aplicar múltiples cursos básicos, el resultado obtenido es la policía federal investigadora que hoy tenemos. Actualmente no se tiene un modelo de curso básico de calidad probado, evaluado y certificado científicamente. Tampoco hay libros o apoyos pedagógicos y didácticos propios del curso. Finalmente, no existe un perfil de egreso acorde al perfil profesional requerido para la función institucional.

A lo largo de su historia, lo que hoy es la policía investigadora ha sufrido nueve reestructuraciones organizacionales en el área de capacitación; además, tres grandes reestructuraciones y desestructuraciones en sus funciones (PJF, AFI, PF). Incluso, hay gran ambigüedad sobre quién conduce a la policía investigadora, si es la SSP Federal o la PGR. Como consecuencia, la política de profesionalización de policías investigadores del gobierno federal ha sido poco menos que desastrosa, radicalizándose el

⁸⁴ *La Jornada*, 26 de agosto 2007. En lo que se denomina formación básica, la única asignatura que tiene horas de práctica es la denominada ‘uso racional de la fuerza’. Sin embargo, en el área técnico policial, el mayor número de horas está dedicado a ‘armamento y tiro policial’, con 10 horas de teoría e igual número de práctica; asimismo, se destinan un total de 33 horas para ‘técnicas de defensa personal’, 10 de teoría y 23 de práctica. Por lo que hace a las asignaturas relacionadas con el área de investigación, el mayor número de horas, 45, está destinado al ‘ciclo de inteligencia’, todas ellas de teoría, mientras a ‘técnicas de vigilancia, seguimiento y coberturas’, con 10 de teoría y otras tantas de práctica. <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/26/index.php?section=politica&article=011n1pol> Consulta 4 de diciembre, 2007.

⁸⁵ Véase, *Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón 2007* (www.informe.gob.mx).

desastre en el reciente año (2008-2009). En el periodo 2000-2009, en promedio, se ha impartido un curso distinto cada año. Por ello, las tendencias son contrarias a toda finalidad positiva, tal como serían buscar la profesionalidad, la cientificidad, la eficiencia, la homogeneidad en las técnicas y la calidad de las investigaciones.

México no necesita una policía nacional, sino aquello que las autoridades no han sabido hacer en los últimos treinta años: un modelo permanente único de formación de policías investigadores, evaluado y aprobado por instituciones universitarias.

15. Ministerios públicos e investigación criminal en la Ciudad de México

Gustavo Fondevila⁸⁶

En la Ciudad de México se cometen muchos crímenes. Sin embargo, después de un tiempo, la mayoría de los delitos son archivados como no resueltos, es decir, se resuelve un porcentaje muy bajo de los delitos cometidos. La investigación criminal en manos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) acostumbra dar pocos resultados ya que se investiga poco y hay, en consecuencia, poca justicia para las víctimas y la sociedad.

Pero, ¿qué significa exactamente que no hay investigación? Si un policía sorprende a alguien cometiendo un delito, debe detenerlo y remitirlo a un agente del Ministerio Público (MP) por lo que aquí no hay investigación previa a la detención. En cambio, si el policía no sorprende a nadie en flagrancia, lo que sucede es que la víctima presenta una denuncia en el MP y, para detectar a un presunto responsable, el MP y la policía judicial tienen que llevar a cabo una investigación criminal. Si como producto de esa investigación el MP llega a resolver el acertijo de quién pudo haber cometido el delito, entonces consigna el caso ante el juez (sin detenido), le solicita una orden de aprehensión para detenerlo y, si ésta se ejecuta, se da inicio al juicio penal. En este segundo supuesto, el presunto delincuente es identificado y aprehendido gracias a la investigación criminal. ¿Cuántos casos consignados ante un juez son producto de una investigación?

⁸⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Si tomamos las cifras oficiales y comparamos entre consignaciones hechas por el MP al juez con detenido y sin detenido, se puede ver rápidamente la capacidad de investigación del MP. Sistemáticamente el número de consignaciones con detenido (en flagrancia, sin investigación), es bastante superior a las consignaciones sin detenido (con investigación). Como se puede observar, el nivel de investigación siempre está por debajo de 50%, y además, ha disminuido sistemáticamente en los últimos seis años. Mientras que en 2001, 42% de las consignaciones fueron sin detenido, en 2006 sólo 22%. Esto implica que en la Ciudad de México la PGJDF no sólo investiga poco sino que cada vez menos.⁸⁷

Ahora, si consideramos que las aprehensiones en flagrancia las realiza la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y su policía preventiva, entonces podemos decir que el peso y la responsabilidad de las consignaciones no están en la PGJDF, ni son producto de una investigación criminal. Cuando esto sucede, la detención de los delincuentes queda en manos de dos factores: la intuición policial y la información proporcionada por la gente.

Corazonadas policiales

Según la información disponible, la gran mayoría de las consignaciones se realizaron con el detenido; es decir, se trató de detenciones en flagrancia. Detener a presuntos responsables en el momento del crimen tiene que ver más con la suerte, la intuición o la experiencia de los policías preventivos que con la investigación criminal propiamente dicha. Entonces, si quien cometió un delito lo hizo sin que hubiese un policía preventivo que lo atrapara, las posibilidades de dar con ese individuo son ínfimas y están sujetas al puro azar o error e impericia del delincuente.

Los policías consideran una virtud la intuición policial ya que, habitualmente, se apoyan en corazonadas para realizar su trabajo cotidiano. En efecto, al no haber investigación criminal, la lucha contra el crimen es una cuestión intuitiva, desorganizada y azarosa. Finalmente, todo depende de su “olfato”. No obstante, cuando las “corazonadas” policíacas y no la capacidad técnica de la Procuraduría constituyen el mecanismo institucional para atrapar a presuntos delincuentes, tenemos un problema serio. No hay investigación ni tareas de inteligencia delictiva orientadas a la detención de delincuentes en la Procuraduría de la ciudad. O si las hay, tienen resultados que no impactan en las consignaciones (22%).

Información y confianza

Al mismo tiempo que una buena técnica profesional, toda investigación criminal exitosa necesita invariablemente de la información proporcionada por los posibles

⁸⁷ *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, “Indicadores de atención a víctimas”, “Indicadores de actividad del ministerio público”, CIDE-Seguridad Ciudadana, México, 2008, pp. 12-13.

testigos, vecinos, víctimas o conocidos. En este sentido, es fundamental que los ciudadanos colaboren porque son la principal fuente de información. Sin dicha información no hay investigación ya que, por ejemplo, es una ilusión pensar que con pura técnica se saca adelante la resolución de un crimen. Y para que la gente brinde información, llame a la policía, denuncie y le cuente a un investigador lo que vio o sucedió, es necesario que confíe en la policía. En el año 2006, por ejemplo, solamente se denunció 36.1% de los delitos serios o muy serios cometidos.⁸⁸ Esto muestra que casi 64% de las personas que sufrieron un secuestro, un asalto violento u otro delito serio no confiaron lo suficiente en los ministerios públicos como para ir a hacer la denuncia o solicitar ayuda profesional de las autoridades.

Esto revela una extendida y profunda falta de confianza y, por supuesto, limita considerablemente, en términos de investigación criminal, las posibilidades de tener fuentes genuinas de información confiable para establecer patrones delictivos, patrullaje estratégico, o simplemente para resolver un homicidio.

Como conclusión, es evidente que hay dos mensajes: para el ciudadano, esto significa que si es víctima de un crimen es casi seguro que no haya justicia, y para el delincuente, que lo más probable es que su conducta quede impune y que, además, pueda llevarla a cabo nuevamente o de manera rutinaria, sin ninguna consecuencia legal. Como resultado de no investigar se tiene la impunidad y el aumento de la inseguridad. Asimismo, no hay manera de cambiar esto sin que los ministerios públicos no se dediquen a dos tareas fundamentales: generar vínculos de confianza con los habitantes de la ciudad para poder desarrollar sistemas de información confiables, y crear sistemas de investigación profesionales.

Este es un buen momento para los cambios. Al fin de cuentas, el núcleo duro de la hace poco aprobada reforma constitucional de juicios penales orales es posibilitar la investigación criminal profesional en las procuradurías locales del país. De no ser resuelta esta asignatura, el gran esfuerzo de la reforma de justicia va a quedar en la nada o será casi irrelevante.

⁸⁸ *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública. Índices ciudadanos, op. cit.*, p. 11.

16. Sistema penitenciario

*Elena Azaola*⁸⁹

La tesis que intento aquí sustentar, es que lo que hoy ocurre en nuestras prisiones no puede —y no debe— ser visto de manera separada de la puesta en práctica de una determinada política criminal. Para desarrollar esta tesis, tomo en cuenta estudios realizados por especialistas de diversos países que han mostrado preocupación por el deterioro de las prisiones. Asimismo, me baso en resultados de diversas investigaciones que he tenido la oportunidad de realizar en las prisiones mexicanas. De igual modo, me interesa referirme a los sujetos que resultan criminalizados como resultado de la política criminal puesta en marcha por el Estado.

Por política criminal debemos entender un análisis epistemológico sobre el fenómeno criminal, descodificándolo, tomando en cuenta los recursos y medios que se emplean para contenerlo. También la política criminal se sostiene sobre estrategias jurídicas y políticas sociales basadas en planteamientos ideológicos, para responder pragmáticamente a los problemas planteados por la prevención y la represión del crimen, entendiendo éste en toda su amplitud. Así, la política criminal aglutina a todas las ciencias penales, penitenciarias, policiales y, finalmente, al aparato jurisdiccional punitivo del Estado, además de todas las políticas de intervención social de control.

No obstante que numerosos países han optado por una política criminal que hace de la pena privativa de la libertad el instrumento principal en el que finca sus expectativas de reducir la tasa de la criminalidad, diversos estudios han mostrado que dicha política, que durante la última década ha significado el encarcelamiento en masa en contra de los excluidos, no ha producido los resultados prometidos. Muchos países han aplicado modelos matemáticos para estimar los efectos del encarcelamiento y han mostrado, de manera convincente, que los niveles de criminalidad son prácticamente insensibles al tamaño de la población carcelaria. A su vez, estimaciones efectuadas por el Home Office para el Reino Unido señalan que apenas existe 1% de reducción de las tasas de criminalidad por cada aumento de 15% en la población carcelaria. Las evidencias en favor de esta conclusión son innumerables. Holanda y Francia, por ejemplo, tuvieron 12% de aumento en las tasas de la criminalidad durante la década de los noventa, siendo que Holanda encarceló en el mismo periodo a 20 veces más delincuentes que Francia. Situaciones similares hicieron que, en noviembre de 2002, los gestores penitenciarios de 44 países del Consejo de Europa reunidos

⁸⁹ Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

en Estrasburgo, concluyeron que el número de presos en cada nación estaba determinado por las respectivas políticas criminales y no por las tasas de criminalidad.⁹⁰

A la misma conclusión han arribado otros estudios como los que demostraron que cada sociedad puede escoger, por varias razones, el número de presos que admite tener, sea que tenga altas tasas de criminalidad o no.⁹¹ De este modo, se observa que Finlandia, Canadá y Alemania, por ejemplo, escogieron disminuir drásticamente sus poblaciones carcelarias sin que ello tuviera ningún impacto en la dinámica criminógena. Por el contrario, otros estudios disponibles, como el de Seymour,⁹² muestran el éxito que han tenido distintas experiencias que apostaron por prescribir penas alternativas a la prisión para la mayoría de los delitos.⁹³

A pesar de estas experiencias, lo que prevalece en los países de América Latina son las políticas que privilegian el enfoque punitivo al tiempo que permanecen impermeables al cúmulo de evidencias producidas por la experiencia internacional y por los estudios científicos. Desde este punto de vista, lo que resulta evidente es que se requiere elaborar políticas criminales mucho más orientadas y articuladas con las políticas sociales y con un mayor énfasis en la prevención. La crisis penitenciaria es el resultado de una política criminal equivocada y del relativo abandono de programas efectivos de rescate social, particularmente los que deberían dirigirse a jóvenes en riesgo.

Hoy en día es común escuchar que nuestras policías libran una ‘guerra sin cuartel’ contra los delincuentes. Ello equivale a decir, contra toda la ciudadanía con potencial de ser ‘criminalizada’, es decir, la mayoría. Así, al menos, lo propone Paul Chevigny en un estudio llevado a cabo en Brasil en el que apunta que los “políticos aceptan irreflexivamente un modelo semimilitar en el que el trabajo de la policía es ‘combatir’ al enemigo ‘delito’, encarnado en la persona del delincuente” y de cómo este modelo “los ciega a la simple percepción de que los policías son ciudadanos así como lo son aquellos con quienes trabajan, y de que no hay tales enemigos”. De igual manera, señala Chevigny, “los líderes han logrado transmitir la impresión de que los abusos policiales no se dirigen contra ‘el pueblo’ en su conjunto, ni siquiera contra la gran parte del pueblo que es pobre, sino solamente contra unos poco demonizados como antisociales”.⁹⁴ Sabemos que este razonamiento es una falacia, ya que la violencia institucional es indiscriminada y se dirige contra toda la población, pero especialmente contra los pobres.

Así como esta aplicación discrecional del control social suele ser severa sobre los vulnerables, permite, en cambio, que los privilegiados se eximan a sí mismos del

⁹⁰ Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo de 2007, FLACSO-Ecuador, Quito.

⁹¹ Tonry y Frase, *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, New York, 2001.

⁹² Seymour, *Alternatives to Custody*, 2006 (www.iprt.ie/iprt/1754)

⁹³ Marcos Rolim, “Caminhos para a inovacao em segurança pública no Brasil”, *Revista Brasileira de Seguranza Pública*, año 1, núm. 1, 2007, Foro Brasileiro de Seguranza Pública.

⁹⁴ Paul Chevigny, “Definiendo el rol de la policía en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 60.

respeto a la ley. Tal es el grado de deslegitimidad del sistema jurídico-penal que, como señala O'Donnell, “obedecer voluntariamente a la ley es algo que sólo hacen los idiotas [y] estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos sino una señal segura de debilidad social”.⁹⁵ Es interesante constatar aquí de qué manera las penas no son siempre impuestas por el sistema punitivo legal sino también en forma de coerción administrativa.⁹⁶ En este sentido, si bien es evidente que el Estado burocrático está presente en forma de edificios y funcionarios, el Estado legal está ausente, ya que las leyes son aplicadas de manera discrecional. Y aquí radica el germen de toda paralegalidad, la cual supone una “continua renegociación de las fronteras entre las legalidades formal e informal, en procesos sociales en que es vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente disparejas que ellas engendran. El sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema”.⁹⁷

El proceso de selección se lleva a cabo prioritariamente sobre jóvenes varones de zonas pobres,⁹⁸ según lo han documentado diversos estudios en México, aunque “sin un patrón deliberado y planificado de imposición sistemática de grandes violaciones de los derechos humanos sobre un segmento de la población”.⁹⁹ La selección de los delincuentes se ejecuta mediante la “institución de la sospecha”, descrita ya por las teorías del etiquetamiento, y que centra la atención en un cuerpo regular de delincuentes.¹⁰⁰ El reclutamiento de la “clientela del sistema” (la población criminal) es, pues, altamente selectivo, aunque al mismo tiempo arbitrario y con métodos inherentemente abusivos.¹⁰¹ Ya lo dijo Michel Foucault al hablar de la prisión: el sistema penal desarrolla todo su funcionamiento sobre el modo del abuso de poder;¹⁰² es decir, que lejos de constatar su fracaso, la violencia institucional triunfa al “fabricar la delincuencia” y localizar los espacios que deben ser reprimidos por el aparato penal.

Es la política criminal a la que nos hemos venido refiriendo la que, en conclusión, puede dar cuenta del hecho que, durante los últimos 10 años, se hubiera duplicado la población penitenciaria en nuestro país, al pasar de 128 mil internos en 1998 a

⁹⁵ Guillermo O'Donnell, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, op. cit., p. 315.

⁹⁶ Mauricio Martínez Sánchez, “El sur que amaba el profesor Baratta. Latinoamérica como referente material para la construcción de la criminología crítica”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 123.

⁹⁷ O'Donnell, op. cit., p. 320.

⁹⁸ Claire Naval *Irregularidades, abuso de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policíacos y del Ministerio Público con la población*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, p. 6.

⁹⁹ Juan E. Méndez, “Problemas de violencia ilegal”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁰ David Matza, *El proceso de desviación*, Taurus, Madrid, 1981, p. 225.

¹⁰¹ Alessandro Baratta, *Criminología y sistema penal*, Editora B de F, Buenos Aires, 2004, p. 301.

¹⁰² Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1985, p. 271.

250 mil en 2008 y la que explica, también, que la mayor parte de los detenidos, 70%, estén cumpliendo una sentencia por el delito de robo, en su mayor parte, por robos simples de escasa cuantía.¹⁰³

17. Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional

*Juan Salgado*¹⁰⁴

Si bien el paradigma de seguridad ciudadana se centra en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la ciudadanía y busca que ellos tengan una participación sustantiva en tareas de prevención del delito, las instituciones policiales siguen siendo actores centrales en el combate a la delincuencia común y organizada, además continúan desempeñando un papel fundamental en el ámbito de la seguridad interna. Los mexicanos tienen poca confianza en sus policías. Esto se ha demostrado cuando les otorgan las calificaciones más bajas en los estudios de opinión sobre gestión gubernamental. En los últimos quince años, esta mala percepción ciudadana, aunada a los casos concretos de corrupción e ineficiencia en el ámbito policial, al incremento de la actividad delictual y la violencia social, han llevado a quienes toman decisiones en materia de seguridad en México a seguir dos vías paralelas de militarización de la seguridad pública.

Por una parte, se ha incrementado notoriamente la participación de efectivos militares en los operativos conjuntos contra la delincuencia organizada en varios estados del país y se ha otorgado a las fuerzas armadas el mando de estos operativos. Esta militarización es muy visible, pues es ampliamente difundida por los medios de comunicación. Por otra parte, se ha incorporado de manera creciente a elementos militares (en condición de licencia o en retiro) como mandos medios y superiores en institu-

¹⁰³ Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México, 2006.

¹⁰⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

ciones policiales municipales, estatales y federales. Esta segunda forma de militarización es menos difundida por los medios masivos de comunicación, pero sus efectos son igualmente graves en el perfil castrense de las políticas de seguridad pública en el México contemporáneo.

Paradójicamente, mientras la mayoría de los países latinoamericanos a partir de los años ochenta han estado involucrados en procesos de reforma que han ‘civilizado’ a su sector seguridad —es decir, el control de la seguridad pública ha pasado de los militares a los civiles—, en México se está viviendo una tendencia contraria. Si bien es necesario reconocer la importancia de que las fuerzas armadas mexicanas participen de manera temporal, acotada y responsable (sujetas a esquemas de supervisión independiente y rendición de cuentas) en el combate a la delincuencia organizada y en tareas de inteligencia, también es necesario colocar en el centro de la agenda política nacional la necesidad de la reforma democrática de las policías mexicanas, para que éstas puedan responder de manera eficiente a los problemas emergentes, para que no sea necesario recurrir a las fuerzas armadas para realizar tareas que son inminentemente policiales.

Para transformar las instituciones mexicanas encargadas de la aplicación de la ley es necesario considerar la vasta experiencia internacional en materia de reforma policial, especialmente los casos exitosos en América Latina, por ejemplo, los carabineros en Chile y la Policía Nacional de Colombia. Sin embargo, es también fundamental considerar las experiencias locales de reforma policial que han tenido éxito, en ocasiones en circunstancias políticas y entornos delincuenciales muy complejos. Estas experiencias comprenden proyectos innovadores que han logrado incidir con éxito en una o más de las siguientes variables que son reconocidas como pilares de la reforma policial democrática por la literatura nacional e internacional: *a)* fortalecimiento de los controles internos y externos; *b)* generación, sistematización y utilización inteligente de información delincencial; *c)* desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas; y *d)* adquisición de tecnología adecuada.

A continuación, se reseñan brevemente algunas de las buenas prácticas en cuatro experiencias locales de reforma policial en México, que han tenido lugar en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro (estatal), el Distrito Federal, la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de Querétaro

A partir de 2003, esta Secretaría es la primera institución a cargo de una policía estatal en México que basa su estructura y procedimientos operativos en el paradigma de la seguridad ciudadana. Esto, en principio, marca una diferencia fundamental en las relaciones ciudadanía-policías en el estado de Querétaro, así como en la perspectiva ciudadana bajo la cual la SSC planea, instrumenta y evalúa sus políticas. El paradigma

de seguridad ciudadana que se sigue en Querétaro ha generado una serie de reformas democratizadoras de la gestión policial que trascienden los límites de este documento. Por lo tanto, se resaltan solamente los principales aspectos.

La reforma policial en Querétaro tiene una sólida base formativa. En principio se expidieron una serie de Órdenes Generales que estandarizaron y sistematizaron los principales procedimientos policiales (administrativos y operativos). Las Órdenes contribuyeron al desarrollo de manuales y lineamientos que tratan con mayor profundidad temas tan sensibles para la democratización de la gestión policial como el uso de la fuerza y la disciplina interna. Finalmente, las reformas quedaron plasmadas en una Ley Estatal de Seguridad Pública y en un Reglamento de Policía.

Por otra parte, uno de los pilares del proceso de reforma policial en el estado de Querétaro es el fuerte énfasis que se hizo en el diseño y establecimiento de un sistema confiable de información interna. A partir de un sistema integral, se establecieron procedimientos sustantivos para cruzar información policial y no policial para evaluar y mejorar el desempeño de los elementos operativos.

Asimismo, en la ssc se ha realizado un esfuerzo serio por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, desde una perspectiva sistémica. Con este fin se crearon tres instancias complementarias: la Comisión de Estándares Policiales, el Consejo de Honor y Justicia y la Comisión de Carrera Policial. Los mecanismos de evaluación de la gestión policial son colegiados, incorporando participación externa a la corporación.

La ssc también incentiva el desempeño policial ético a través del Premio al Policía del Año y de un proyecto piloto de policía comunitaria en el Municipio de El Marqués. Estas acciones van de la mano con proyectos preventivos y con una fuerte inversión y rediseño del Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del estado de Querétaro, donde se han desarrollado iniciativas novedosas de formación inicial de cadetes y de actualización integral de mandos medios.

Finalmente, es importante señalar los importantes cambios que han tenido lugar en los procedimientos disciplinarios de la ssc. Se reestructuraron la Coordinación de Asuntos Internos (que actualmente funciona como una fiscalía interna, que integra casos) y del Consejo de Honor y Justicia (que toma decisiones disciplinarias y cuenta con participación ciudadana). Estos cambios han garantizado el debido proceso interno y una mayor confianza en esos procedimientos.

Las Unidades de Protección Ciudadana (UPC) de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

En noviembre de 2002 entró en operación la primera UPC como parte de una estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva local. Después de siete años del inicio de este programa se han instalado 37 UPC, incor-

porando a más de la mitad de los policías preventivos que trabajan en el DF.

El programa que establece y mantiene las UPC es uno de los pocos ejemplos en que coinciden las agendas de la sociedad civil organizada y del gobierno del DF en materia policial. Asimismo, en el entorno de recrudescimiento de políticas punitivas para combatir el crimen y la delincuencia en el Distrito Federal y en otras partes del país, las UPC representan uno de los más sobresalientes modelos de modernización de la operación policial a nivel local en México, sobre todo en términos de acercamiento de la policía a la ciudadanía. A continuación se destacan algunas de las principales políticas que distinguen a las UPC de otros modelos de policía en México.

- a) *Sistema cuaternario de organización.* Cada UPC está integrada por 400 elementos que se dividen en cuatro grupos operativos. Cada uno de estos grupos operativos (de 100 elementos), a su vez, se divide en cuatro conjuntos de 25 elementos. El sistema cuaternario permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración. A diferencia de la mayoría de los policías de México, los elementos operativos de las UPC trabajan turnos de ocho horas, lo cual es un gran paso para la dignificación de su trabajo. Los turnos policiales en otras instituciones locales de policía oscilan entre las 12 horas de trabajo por 12 de descanso y las 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso.
- b) *La célula policial como base del despliegue táctico.* Los elementos de las UPC actúan siempre en pareja (célula policial). Con base en la experiencia operativa de la SSPDF –que indica que la actuación individual pone en más riesgo a los policías frente a los delincuentes- se decidió instrumentar la actuación en célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.
- c) *Vinculación ciudadana.* La respuesta a las demandas ciudadanas es una prioridad en la actuación de los elementos de las UPC y deben incluir plenamente la participación ciudadana en sus actividades de prevención del delito.
- d) *Rutas preestablecidas de patrullaje.* El patrullaje se define con base en el mapeo de la incidencia delictiva instrumentado a partir del Sistema de Información Policial. Esto permite mejorar los tiempos de respuesta y la asignación equitativa de policías a distintas zonas.

La Dirección de Seguridad Pública (DSP) del municipio de Naucalpan de Juárez

La DSP de Naucalpan es una de las pocas instituciones policiales mexicanas que han sostenido procesos significativos de reforma policial a lo largo de distintas administraciones. Entre las principales transformaciones institucionales vale la pena destacar la creación de un departamento de fenomenología delictiva, los esfuerzos de formación policial y capacitación que ha llevado la Academia de Policía local y la visión comunitaria de sus programas operativos. Uno de los factores que más ha contribuido a estos cambios es la consolidación de las políticas progresistas de seguridad a partir del Plan de Desarrollo

Municipal 2006-2009 y el compromiso no sólo de las autoridades de la DSP, sino de las principales autoridades municipales para mejorar las condiciones de la policía local.

En el ámbito del Programa de Seguridad Ciudadana Integral del Municipio vale la pena rescatar dos iniciativas que han contribuido al acercamiento de la policía local a los ciudadanos. La primera es la creación del Grupo Orión. Inicialmente, se seleccionaron 32 oficiales que tenían un expediente sin actas administrativas, arrestos, antidoping negativo y por lo menos dos años de antigüedad en la institución. A este grupo se le dio una capacitación especial para formarse como policías de proximidad, incluyendo clases y talleres como ética, habilidades de comunicación, trabajo con la ciudadanía, resolución no violenta de conflictos y derechos humanos. Este grupo ha logrado acercarse a grupos de vecinos incluso en las zonas más marginadas y peligrosas del municipio.

La otra iniciativa exitosa de acercamiento a la ciudadanía que se resume en este documento es el desempeño del grupo DARE. También se partió de una cuidadosa selección de 32 oficiales que se capacitaron en la prevención de adicciones para trabajar directamente en escuelas de educación básica en el municipio. Como resultado, entre 2004 y 2006, han participado 70,000 niños en 367 escuelas de Naucalpan. El trabajo del grupo DARE ha sido bien evaluado por ciudadanos locales y por agentes externos, así como se ha medido un positivo impacto en la prevención de adicciones. La administración 2006-2009 busca cubrir 90% de las escuelas primarias de Naucalpan con este programa.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua

Sin duda alguna, el esfuerzo más integral y consolidado de reforma policial democrática ha tenido lugar en el municipio de Chihuahua. Las reformas en Chihuahua tienen una sólida base normativa, en el Bando de Policía y Buen Gobierno y se consolidan en el más alto nivel de política pública como uno de los ejes rectores del Plan Municipal de Desarrollo. Esta base, junto con el desarrollo de efectivos mecanismos externos de control (a través, principalmente, de una Comisión de Participación Ciudadana muy bien estructurada) han logrado que los esfuerzos de reforma policial en Chihuahua trasciendan más de cuatro administraciones municipales.

Las reformas policiales en Chihuahua parten de un modelo integral que concibe a la convivencia ciudadana y a la acción eficaz contra la delincuencia como parte de una estrategia local de seguridad. A diferencia de la mayoría de las instituciones municipales de policía en México, la DSPM sigue una estrategia proactiva, basada en la identificación y solución oportuna de problemas, en lugar de concentrarse en acciones reactivas, de contención y represivas. Esto se ha logrado a través de la profesionalización de sus elementos operativos y mandos (el requisito de ingreso a la DSPM es preparatoria, varios elementos cuentan con licenciaturas y maestrías), así como el uso inteligente de tecnología de punta para el mapeo delictivo. De esta manera se ha

logrado que la DSPM pase de ser una policía empírica a una policía científica. Esta Dirección de Seguridad ha conjuntado, en la práctica, los elementos centrales de tres modelos policiales: la policía comunitaria, la policía orientada a la solución de problemas (*problem-oriented policing*) y la inteligencia policial. Esta peculiar combinación se ha traducido en efectivas políticas de prevención del delito aunadas a altos niveles de confianza ciudadana en su gestión.

Los diagnósticos de necesidades y la generación de estándares internos de calidad han sido elementos fundamentales para que en 2006 cinco áreas de la DSPM obtuvieran la certificación ISO 9001-2000 y en 2007 la acreditación de CALEA, que requiere cumplir con 459 estándares técnicos, operativos, de calidad y de rendición de cuentas. Estos importantes reconocimientos se complementan con acciones novedosas en el ámbito policial mexicano, como la creación de un sistema de Alerta Temprana que permite identificar patrones de mal comportamiento en agentes policiales y la instalación de cámaras de video en los dos centros de detención que permiten supervisión directa y en tiempo real de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de las condiciones en que se encuentran los detenidos.

Otro importante elemento para el éxito de las reformas policiales en Chihuahua es la inversión en tecnología y el uso que se hace de la información para desarrollar estrategias de despliegue táctico y de prevención del delito. Los sistemas de generación, transmisión, sistematización y uso de la información son verdaderamente un ejemplo a seguir. A través de reuniones periódicas se analizan los fenómenos delictivos y se toman decisiones proactivas para tener una incidencia más eficiente.

Conclusión

Estas buenas prácticas pueden servir como inspiración a las más de 2,000 instituciones policiales en el país que urgentemente requieren de modernización en sus procedimientos y mejoras en su infraestructura. Finalmente, es necesario señalar que estos procesos son vulnerables a los cambios en las administraciones municipales y que se requieren cambios normativos y participación ciudadana consistente para lograr la consolidación de estas reformas. Los riesgos de volver al viejo sistema son latentes y por eso es importante considerar estas experiencias para buscar su perfeccionamiento y multiplicación.

*Amenazas
y vulnerabilidades
a la seguridad*

18. Elecciones y seguridad

Leonardo Curzio¹⁰⁴

Un binomio en evolución

El binomio elecciones y seguridad aparece en el México contemporáneo en tres etapas diferentes, las cuales responden a una particular concepción de la seguridad y a características específicas del proceso social y político del país. La primera etapa va desde 1982 a 1993 y corresponde al período del sistema de partido hegemónico en el que la seguridad del régimen se equiparaba a la seguridad nacional. La segunda etapa se ubica desde 1994 hasta 1997, año en el que coincide la apertura progresiva del sistema político con la aparición en el escenario nacional de grupos guerrilleros, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que proponen canalizar la lucha política por vías diferentes a las electorales. La tercera etapa inicia con la aprobación y puesta en marcha de una nueva legislación electoral (1996-97) que, entre otras cosas, contempla una generosa partida presupuestal para el financiamiento de los partidos políticos. En las elecciones legislativas de 1997, el pluralismo se instala institucionalmente en México, el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara y la competencia política abre una ventana de vulnerabilidad con la amenaza de que el dinero proveniente del crimen organizado penetre la vida de los partidos. La potencial penetración del crimen en la competencia política sigue presente en los preparativos electorales de los comicios de 2009.

Es evidente que, como en todo corte temporal, el propuesto tiene un nivel de arbitrariedad y, por supuesto, alguno de los factores característicos de una etapa que parece superada puede tener expresiones actuales. Ejemplo de esto es que el partido hegemónico se mantenga vivo en algunas entidades federativas o el surgimiento de grupos armados o protestas que se manifiestan fuera de los canales institucionales, como es el caso de la revuelta de la APPO en 2006, cuyo principal escenario fue la capital de Oaxaca. Sin embargo, para efectos de análisis del binomio que nos ocupa, la manera en que la relación seguridad-elecciones ha venido evolucionado en México, los cortes propuestos son suficientemente claros.

La seguridad en tiempos del partido hegemónico

México es un país que desde las primeras décadas del siglo xx tuvo elecciones regulares. La particularidad del sistema político estribaba en que éstas carecían del elemento fundamental de todo sistema democrático, que consiste en que todos los

¹⁰⁴ Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

participantes tengan una probabilidad razonable de competir y ganar. El sistema mexicano estaba diseñado para evitar la competencia real, pero no para suprimir el juego electoral. Si excluimos algunos sobresaltos en elecciones presidenciales y algunas elecciones locales, la oposición al régimen revolucionario nunca logró amenazar la hegemonía del PRI. Durante varias décadas, este partido consolidó su dominio y poco a poco fue equiparando su permanencia en el poder con el objetivo de dar seguridad a la nación. De hecho, el aparato de seguridad interno tenía como una de sus misiones fundamentales allegarse información, por la vía del espionaje, de las actividades de los opositores para poder contener su avance. La seguridad del régimen se convirtió, por las deformaciones del autoritarismo, en un objetivo de seguridad nacional. Una eventual derrota del PRI era ubicada como un riesgo que se debía conjurar por la vía más directa. De esta manera, la panoplia de actividades incluía desde la cooptación, el chantaje utilizando documentos comprometedores o la represión simbólica y directa. Cuando todo esto fallaba, siempre quedaba disponible el fraude electoral más burdo.

El PRI logró mantenerse en el poder durante siete décadas porque alineó sus intereses con los del Estado. La estabilidad política del país se ubicó en el pensamiento oficial al mismo nivel que los intereses electorales del PRI. En los primeros años de la década de los años ochenta del siglo pasado, las cosas empezaron a cambiar. La crisis económica que atravesaba el país debilitó los fundamentos de la gobernabilidad tradicional y en diversos estados del país empezaron a surgir dos corrientes políticas que cada vez con mayor fuerza exhibían la impostura de un régimen autoritario con fachada de régimen constitucional. Una corriente fue la derecha urbana y empresarial ligada al Partido Acción Nacional y la segunda es una rama del régimen revolucionario. Las impugnaciones sobre la arbitrariedad del sistema electoral fueron incrementando la tensión política. Las elecciones de Chihuahua, en 1986, se coronaron con “la doctrina del fraude patriótico”, que planteaba que robar una elección al candidato que más votos obtuvo era lícito antes que entregar el poder a un partido diferente al PRI. La doctrina de la seguridad del régimen se vio más presionada aún en las polémicas elecciones de 1988, que hasta la fecha son motivo de controversia.

El fraude electoral de 1988 introdujo un elevado grado de inestabilidad al sistema político en la medida en que la oposición, a diferencia del pasado, no se debilitaba, ni quitaba el dedo del renglón. Entre 1988 y 1993, los procesos electorales locales se convirtieron en puntos álgidos de la agenda de seguridad del régimen. No es cuestión de detallar en este espacio la tensión que cada elección local provocaba en el sistema y las respuestas discrecionales que el régimen autoritario daba a los reclamos de la oposición. En algunos casos, como ocurrió en Baja California, en 1989, y posteriormente en Chihuahua, se reconocían los triunfos de los adversarios. En otros casos, como en Michoacán, la intransigencia política de no reconocer triunfos del cardenismo y del

Partido de la Revolución Democrática (PRD) llevó incluso al despliegue del ejército. Finalmente, el régimen optaba, en otros contextos, por negociar un resultado que a veces concluía con algún reconocimiento opositor (Guanajuato) y en otras con la defenestración del candidato del partido oficial (San Luis Potosí).¹⁰⁵

La reconstrucción del régimen autoritario bajo la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) introdujo un alto nivel de incertidumbre sobre el resultado de una elección y esto potenció que las movilizaciones electorales se convirtieran en un elemento habitual en la agenda de seguridad del país. El aparato de inteligencia del gobierno federal ocupaba una buena parte de su tiempo y sus recursos en atender esa problemática.

El terremoto zapatista

Hasta 1993, el régimen decidió seguir administrando la agenda política con sus propios ritmos e intereses. Las reformas electorales que se dieron en ese período y los reconocimientos de espacios a la oposición se hacían como una concesión. Todo esto cambió en enero de 1994 cuando aparece en escena el EZLN, un grupo guerrillero que le declaraba la guerra al gobierno y ponía en descubierto dos realidades. La primera fue que la frivolidad con la que el grupo gobernante había tratado los reclamos de mayores espacios democráticos, se encontraba ahora con un grupo que cuestionaba la legitimidad de una vía electoral plagada de vicios. La segunda, que la agenda de seguridad ligada a la permanencia del PRI en el poder soslayó la gestación y la espectacular aparición del EZLN. La seguridad nacional, como equivalente de la seguridad del régimen, se hundió como modelo en ese mes de enero.

Las consecuencias del terremoto zapatista fueron múltiples. En el plano electoral se produjo, a las pocas semanas, una declaración de los candidatos a la presidencia (incluido el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la izquierda) en el sentido de reivindicar la vía electoral como el camino para la transformación de México. Esa declaración dio paso a una serie de reformas electorales que abrieron progresiva e irreversiblemente el sistema electoral. En el plano de la seguridad, el presidente ordenó a la Secretaría de Gobernación un proceso de profesionalización y progresiva despolitización de los órganos de seguridad e inteligencia para que pudieran atender las nuevas amenazas.

La apertura política y las nuevas amenazas

Observadores internacionales calificaron las elecciones de 1994 como legales pero inequitativas. Para resolver esta problemática, las fuerzas políticas pactaron una refor-

¹⁰⁵ Sobre las elecciones en esa etapa puede verse, Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (editores), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, CIIH-UNAM, La Jornada ediciones, México, 1994, 3 vols.

ma electoral (1996) que equilibrara la posibilidad de competencia de las distintas fuerzas. La clave de bóveda de este proceso fue asegurar el acceso a una amplia partida presupuestal para el funcionamiento de los partidos políticos. Al defender el modelo de financiamiento público, que la oposición consideraba excesivo en sus montos, el entonces presidente Ernesto Zedillo salió en defensa del mismo, invocando el riesgo de que el dinero del crimen organizado se infiltrara en la vida partidista: “no queremos que en México pueda ocurrir... que partidos o candidatos puedan ser vasallos de privilegios u organizaciones que incluso pueden llegar a ser delictivas”.¹⁰⁶

Con un sistema tripartidista y una enorme atomización del poder, el binomio elecciones y seguridad transita por esa vertiente. La posibilidad de que el crimen organizado aporte dinero para controlar el proceso político electoral en el ámbito local es una realidad palpante. El primer despliegue militar de la administración de Felipe Calderón (2006) ocurrió en Michoacán y una de las razones para tomar esa decisión fue el planteamiento formulado por el entonces gobernador, Lázaro Cárdenas, de que en algunos municipios del estado el control territorial se había perdido y, por lo tanto, se corría el riesgo de que grupos de narcotraficantes controlaran la selección de candidatos y el proceso político municipal. El riesgo dejaba de ser teórico y pasaba a ser una amenaza directa.

En otros estados del país, e incluso en la zona fronteriza norte, el poder territorial del narcotráfico ha llegado a niveles tales que la presencia del ejército es el único elemento de contención disponible para evitar la total contaminación del sistema electoral local. A nivel nacional, la amenaza tampoco es desdeñable. Los dirigentes de los principales partidos remitieron a finales del año 2008, de manera conjunta (cosa poco habitual), una comunicación al IFE para que redoblara sus medidas de fiscalización a fin de evitar la infiltración del narcotráfico en el proceso electoral de 2009. Como respuesta a esta inquietud, en el mes de enero de 2009, el Consejo General del IFE publicó una serie de modificaciones a sus reglamentos de fiscalización para “blindar” el proceso electoral.¹⁰⁷ La preocupación por una probable contaminación de la vida política electoral por el dinero negro es, en estos tiempos, el tema más importante de la agenda que vincula las elecciones con la seguridad.

¹⁰⁶ El discurso fue pronunciado el 18 de noviembre de 1996. Véase Leonardo Curzio, “Crimen organizado y financiamiento de campañas en México” en John Bailey y Roy Godson (editores) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000, p. 140.

¹⁰⁷ Los lineamientos generales se pueden consultar en la página del IFE. www.ife.org.mx.

19. Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía

*Luis Astorga*¹⁰⁸

Durante varias décadas, desde los inicios de las leyes contra la marihuana y la amapola en los años veinte del siglo pasado, la violencia de los traficantes fue moderada. Asimismo, los enfrentamientos con los representantes de la ley eran mínimos y por lo general, las muertes sucedían dentro del propio campo del tráfico de drogas ilegales. A finales de los años sesenta se empezó a observar un crecimiento sostenido de la curva de violencia, que, sin embargo, no llegó a poner en riesgo la capacidad del Estado para contener a quienes la estaban ejerciendo. El sistema de partido de Estado que se creó después de la revolución mexicana construyó instituciones de seguridad con atribuciones extralegales que le permitieron aplicar dos acciones de manera simultánea: proteger y contener a los traficantes.

El negocio ilegal nació subordinado al poder político y éste mantuvo esa capacidad mientras duró el Estado autoritario. La correlación de fuerzas y la relación de supeditación, al igual que la violencia y el mercado interno de las drogas ilegales, se modificaron en la misma medida en que se debilitaba y fracturaba el sistema de partido de Estado, en los años noventa. Mientras el país transitaba hacia la democracia, el mercado mundial de drogas ilegales crecía. A su vez, la capacidad económica y de corrupción de los traficantes aumentó, así como el armamento de mayor calibre y poder de destrucción.

El tema de la seguridad y los retos de las poderosas organizaciones de traficantes no fueron prioritarios para la clase política en los primeros años de la transición. Los partidos políticos estaban más interesados en las posibilidades que se les presentaban para ganar más y mejores posiciones de poder. Por competir se olvidaron de construir las instituciones de seguridad y procuración de justicia acordes con la nueva época, como si la transformación y consolidación de éstas se fuera a dar de manera automática. La rivalidad entre partidos y la alternancia en el poder impidieron la creación de una política de seguridad de Estado. El resultado fue una fragmentación y debilitamiento del mismo para enfrentar los desafíos de los grupos criminales, quienes pasaron de la supeditación política a la confrontación directa y a la disputa por el control de instituciones de seguridad. Algunas organizaciones agregaron a la estrategia la expansión territorial de sus actividades, el intento de control territorial, y la diversificación de la renta criminal al incorporar, por ejemplo, la extorsión a negocios legales e ilegales, el secuestro, el tráfico de personas y la piratería.

¹⁰⁸ Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

La violencia desbordada de los últimos años en México ha sido generada principalmente por dos grandes coaliciones de traficantes originarias de dos estados de la federación: Sinaloa y Tamaulipas, con socios en distintas partes del país. Ambas surgieron y se desarrollaron cuando el sistema de partido de Estado dependía del campo político. La primera es más antigua y reinó sin competencia hasta finales de los años ochenta. La segunda, en cambio, es más reciente y logró colocarse por encima de sus competidores del noroeste en sólo un sexenio, la administración Salinas (1988-1994).

Recapitulando, el estado de Sinaloa era ya en los años cuarenta el principal productor de adormidera y goma de opio en México. Los traficantes locales eran conocidos como los “gomeros”. Más adelante, en los cincuenta, la prensa local calificó a Culiacán como un “Chicago con gánsters de huarache”. Durante los años setenta y hasta su captura, en 1989, Miguel Ángel Félix Gallardo fue considerado el líder más importante de su época. Se desempeñó como policía y guardaespaldas de la familia del gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis (1963-1968).

Según la DEA, Félix Gallardo era socio del químico hondureño Ramón Matta Ballesteros, principal enlace con los colombianos para el tráfico de cocaína. Matta había trabajado anteriormente con el traficante de cocaína más importante que operaba en México: el cubano Alberto Sicilia Falcón, capturado en 1975 por las autoridades federales mexicanas. Así, el negocio de la cocaína en México pasó a manos de los traficantes mexicanos, particularmente de los sinaloenses, bajo el liderazgo de Félix Gallardo. Esta coalición estaba conformada por otros personajes que darían mucho de que hablar tiempo después ya que desarrollaron sus propias organizaciones. Del municipio de Badiraguato provienen Juan José Esparragoza Moreno, Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero, y Joaquín Guzmán Loera; Héctor Palma del municipio de Mocorito, Amado Carrillo de Guamuchilito, poblado a unos 40 km de Culiacán; los hermanos Arellano Félix surgidos de la clase media de la capital sinaloense. Con la excepción de estos últimos, todos los demás son originarios de zonas rurales o semirurales. Los sinaloenses eran los principales traficantes de heroína, marihuana y cocaína, logrando mantener la hegemonía en ese campo durante varias décadas.

En 1985, el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, cuya autoría intelectual fue atribuida a Félix Gallardo y socios, tuvo repercusiones graves para la coalición sinaloense, sus redes de protección en la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Policía Judicial Federal (PJF). Como consecuencia, fueron capturados Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero. Además, el gobierno de Miguel de la Madrid, luego de fuertes presiones del gobierno estadounidense, disolvió la Dirección Federal de Seguridad, ese mismo año. Parte de las atribuciones de ésta se concentraron en la PJJF pero ya sin la fuerza que tuvo la DFS durante cuatro décadas. Nunca más volvió a tener el sistema de partido de Estado la capacidad de control político y policiaco sobre el campo del tráfico de drogas y sus agentes. Este fue el principio de una época que

muestra una creciente autonomía del tráfico de drogas y las corporaciones policíacas respecto del poder político.

Antes de la captura de Félix Gallardo, la coalición que lideraba tuvo su primera escisión importante: la mancuerna Héctor Palma- Joaquín Guzmán. Otra escisión fue la de los hermanos Arellano, quienes se trasladaron a Mazatlán, luego a Guadalajara y finalmente a Tijuana. El grupo que consolidó la alianza más fuerte fue el conformado por Palma, Guzmán, Carrillo, Zambada, y Esparragoza. La tercera ruptura sucedió a partir de los enfrentamientos entre grupos, lo cual provocó el asesinato de Rodolfo Carrillo, cometido el 11 de septiembre de 2004, en Culiacán.

En enero de 2008, Alfredo Beltrán Leyva fue capturado, en Culiacán. Ese mismo año, en mayo, fueron asesinados un hijo, Édgar, y un sobrino de Joaquín Guzmán, además, el hijo de una presunta lavadora de dinero de la organización del mismo. Tras estos acontecimientos, corrieron rumores de diferencias entre el grupo Beltrán y Guzmán. De acuerdo con esto, los primeros habían pactado con los “Zetas”, en 2007, sin avisar a los demás miembros de la coalición. Por otro lado, Guzmán había proporcionado información para la captura de Alfredo Beltrán y en represalia sus hermanos habían eliminado a los familiares de éste. A partir de ello se dio la cuarta gran escisión de la coalición sinaloense y la conformación de presuntas nuevas alianzas: Carrillo-Beltrán-Zetas. Los altos niveles de violencia desde 2008 tienen que ver con la reconfiguración de las coaliciones y las disputas por lograr la hegemonía en el campo del tráfico de drogas.

Por otra parte, durante la administración del presidente Carlos Salinas, la organización de traficantes de Tamaulipas encabezada por Juan García Ábrego, socio de los traficantes de Cali, se colocó por encima de los sinaloenses. Su consolidación fue meteórica y atípica ya que los tamaulipecos nunca habían aparecido como personajes importantes en la historia del tráfico de drogas en México. La organización de Tamaulipas, también conocida como del Golfo, recibió el apoyo del comandante de la PJE, Guillermo González Calderoni. García Ábrego fue capturado en enero de 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo, y extraditado inmediatamente a Estados Unidos donde fue sentenciado a 11 cadenas perpetuas. Se argumentó que había sido una deportación ya que también tenía un acta de nacimiento estadounidense, posterior a la mexicana, por lo que sus abogados hicieron gestiones para que regresara a México alegando que fue desterrado. Como consecuencia, los traficantes de Tamaulipas comenzaron a disputarse el liderazgo. En 1998, Osiel Cárdenas y Salvador Gómez, miembros de la organización, fueron detenidos en Matamoros y enviados al D.F. Sin embargo, lograron escapar y regresar a Tamaulipas. Gómez fue asesinado ese mismo año y Cárdenas asumió el liderazgo de la organización. No obstante, después de un enfrentamiento a balazos con militares, en las calles de Matamoros, en marzo de 2003, Cárdenas fue capturado.

Osiel Cárdenas se distinguió de otros líderes del tráfico de drogas por varias razones: introdujo el paramilitarismo en el campo del tráfico de drogas al cooptar a un grupo de militares de élite, y escaló el nivel de las confrontaciones con las instituciones del Estado. Además, fue proclive a las acciones clientelistas de amplia cobertura mediática, como el regalo de juguetes a los niños o comida a damnificados, se interesó más en los medios de comunicación que sus homólogos y los utilizó cuando lo creyó conveniente, preocupándole su imagen dentro los mismos. Era como si coexistieran en él, el empresario de la ilegalidad, el guerrero y el populista.

Según la PGR, en 1996, ingresó a las Bases de Intercepción Terrestre de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) un grupo de militares conocidos posteriormente como los “Zetas”, los cuales dependían de la Coordinación de Operaciones de dicha institución, dirigida por militares. A finales de 1999, fueron enviados a Tamaulipas, aunque a principios de 2000 desertaron varios de ellos. El titular de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), José Luis Santiago Vasconcelos, afirmó que el grupo de los “Zetas” estaba conformado por alrededor de 40 ex militares, entre tenientes, subtenientes y ex GAFES quienes pasaron a formar parte de la organización de Osiel Cárdenas

En 2005, el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) dijo que de un grupo original de alrededor de 50 Zetas, en otras ocasiones habló de 30 o 40, sólo quedaban como 12 y que la disminución de sus efectivos y capacidades los habían inclinado a la contratación de 30 kaibiles para entrenar más civiles de la organización de traficantes de Tamaulipas. El liderazgo de la misma lo estarían disputando el líder de los “Zetas”, el “Lazca” y el hermano de Osiel Cárdenas, “Tony Tormenta”. Según el titular de la SIEDO, los exGAFES se habían rebelado a la autoridad de Cárdenas y habían cerrado filas con su líder de origen militar.

El FBI afirma que los “Zetas” en Estados Unidos han contratado los servicios de miembros de pandillas como la Mexican Mafia, el Texas Syndicate, la MS-13 y Los Hermanos Pistoleros Latinos. Los estadounidenses señalan que han contratado a exkaibiles y miembros de la Mara Salvatrucha, y que tienen campos de entrenamiento en Tamaulipas, Nuevo León y Michoacán. Otro grupo paramilitar, aliado primero y luego rival de los “Zetas”, es el de la llamada “Familia”. Este surgió en Michoacán y ha extendido su influencia a otras partes, como Guanajuato, Oaxaca y el Estado de México. Se formó en 2004, presuntamente por exmiembros de los “Zetas” y comenzó a disputarle a la organización de los hermanos Valencia el control de una parte de la llamada Tierra Caliente.

Las acciones del gobierno federal más las disputas internas en las organizaciones han provocado escisiones en las coaliciones de traficantes, pero no una fragmentación, es decir, la reducción a partes pequeñas sin fuerza suficiente para retar al Estado. De hecho, se han conformado nuevas coaliciones. La que conjugaría quizás la mayor

capacidad de generar violencia es la alianza entre los hermanos Beltrán Leyva, los Carrillo y los “Zetas”. De consolidarse esa coalición estaríamos ante el surgimiento del más poderoso aparato paramilitar en el campo del tráfico de drogas. Sin una visión de Estado de las distintas fuerzas políticas para construir y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia que permita contrarrestar los embates de esos grupos, lo más probable es que los traficantes no se conformen con tener solamente presencia territorial y el control de quienes ocupan posiciones de poder sino que pretendan controlar territorio e influir en las decisiones políticas, al estilo de la mafia italiana o los paramilitares en Colombia.

20. Narcotráfico y política

*Carlos Flores Pérez*¹⁰⁹

El tráfico de drogas es una de las actividades más lucrativas de la delincuencia organizada transnacional. La construcción de una empresa criminal globalizada, dada la diferente ubicación geográfica de muchas de las principales zonas de producción de drogas psicoactivas y de los mercados más atractivos para su distribución, implica la existencia de una amplia red logística que atraviesa diversos países. Los especialistas que analizan el crimen organizado coinciden en que la corrupción juega un papel indispensable en la existencia del mismo. El encubrimiento de actores públicos, las actividades ilegales y el conjunto de individuos que las desarrollan pueden sobrevivir en un ambiente en el que el Estado implante mecanismos de proscripción sobre unos y otros.

El grado en que ese encubrimiento se encuentra presente en un referente geográfico concreto no es igual y, en buena medida, está determinado por diversos aspectos, entre los cuales están las características estructurales específicas del Estado y el régimen político, pues ejercen un papel especialmente importante. En Estados estructuralmente débiles, los problemas asociados a la delincuencia organizada se exacerban

¹⁰⁹ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

debido a que, en general, presentan serias deficiencias en aspectos fundamentales: el territorio, su monopolio de la violencia no alcanza a abarcar *de facto* todo el territorio sobre el cual reclaman autoridad, o bien, cuentan con una legitimidad cuestionada entre grupos sociales significativos.

En este contexto, la autoridad no obedece por completo a criterios burocrático-legales, propios del Estado moderno. La distinción entre intereses públicos y privados es tenue y no es infrecuente el uso de los recursos públicos para favorecer los intereses particulares de actores gubernamentales. Esto implica la coexistencia de poderes formales e informales que interactúan ignorando las normas que, en principio, rigen a la sociedad. De esta manera, la probabilidad de que existan amplios vínculos de contubernio entre actores públicos y delincuentes es considerablemente mayor, como lo es también que no se limiten a las jerarquías de menor autoridad en las esferas de poder.

Las relaciones que se establecen entre funcionarios y delincuentes son generalmente de tipo clientelar, en la cuales se intercambian la omisión o protección institucional por beneficios materiales, generalmente de orden económico. La primacía en el vínculo establecido depende de la magnitud de los recursos fácticos que unos y otros manejan, institucionales en el caso de los primeros; personales, por lo que se refiere a los segundos. Cuando el Estado se muestra incapaz de confrontar los recursos privados de los delincuentes es previsible que estos desarrollen capacidades para subordinar a las autoridades a sus designios, sin que esto implique una pretensión política.

Esta situación se ha favorecido por la fragmentación del poder producido a partir de la adopción parcial de esquemas democráticos mientras que, anteriormente, se solían subsanar las deficiencias estructurales mediante el uso autoritario del poder. Dicha adopción es parcial ya que se limita a aspectos electorales, excluyendo principios como la vigencia del estado de derecho, la protección a instituciones y ciudadanos, la transparencia en el ejercicio público y la rendición de cuentas.

Dada la debilidad estructural del Estado, el manejo patrimonialista de los recursos públicos, la corrupción generalizada, el incumplimiento de las normas oficiales y la escasa distinción entre intereses públicos y privados, dicha democratización parcial implica un reparto de poder que no logra trascender. Sin embargo, todos estos factores se reproducen en un régimen en el cual las diversas autoridades se encuentran frecuentemente confrontadas entre sí. En ocasiones, el motivo de la disputa es la competencia pluralista para acceder al poder —que abre, indirectamente, la puerta a un método de sujeción de las voluntades gubernamentales a los intereses delictivos, a través del financiamiento de campañas con recursos ilícitos—. En otras tantas, la confrontación es por la protección a clientelas delictivas contrapuestas.

Sin la aplicación efectiva de la ley, más los antiguos mecanismos de control invalidados por las transformaciones de la estructura política, diversos grupos criminales pueden expandir su violencia, a partir de su interés por hegemonizar espacios

territoriales y funcionales que anteriormente les eran vedados. Lo anterior permite comprender las condiciones de violencia asociada a la delincuencia organizada que han proliferado en el país, a lo largo de la presente década. En México, la modalidad más poderosa de la delincuencia organizada es aquella dedicada al tráfico de drogas psicoactivas ilegales. Esta actividad, proscrita a partir del primer tercio del siglo xx, ha alcanzado sus proporciones actuales por diversos factores, entre los que se encuentra la capacidad local de producción de dichas sustancias y la ubicación geográfica de proximidad inmediata al mercado mundial más grande de las mismas. Sin embargo, entre tales causas debe incluirse que múltiples autoridades y personajes políticos mexicanos, de la más diversa jerarquía y de los distintos órdenes de gobierno, han sostenido vínculos de contubernio con los traficantes de drogas.

En México, a diferencia de otros países de la región, las deficiencias estructurales del Estado eran subsanadas por la existencia de un régimen autoritario muy centralizado. Esto permitía al poder mantener un notable control sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada, de modo que ésta difícilmente podía operar, al menos en proporciones significativas. No obstante, tras la liberación del régimen político, se suscitaron cambios. Hacia mediados de la década de los noventa, con la apertura de procesos más competitivos, la correlación de fuerzas varió y los escenarios ahora son menos uniformes. No es posible asumir sin más el predominio de actores estatales respecto a los delincuentes. Incluso, actores gubernamentales de primer nivel han sido blanco de la delincuencia.¹¹⁰

No es posible asumir sin más que la corrupción vigente durante la época del régimen autoritario colapsó con el arribo de formas democráticas. Por el contrario, las evidencias muestran que ésta se fragmentó, pero que continúa operando en todos los ámbitos de gobierno,¹¹¹ pero ahora sin una lógica centralizada, hecho que ha dado lugar a múltiples desencuentros entre autoridades. En estas condiciones, naturalmente, la disputa entre organizaciones delictivas ha derivado en un amplio número de ejecuciones que, dada la debilidad estructural del Estado, la perduración de amplios niveles de corrupción en los distintos ámbitos de gobierno, la confrontación entre fuerzas políticas y el carácter maximalista de las principales organizaciones del narcotráfico, habrán de convertirse en cifras críticas y constituirán una prueba fehaciente de la creciente pérdida de la gobernabilidad del país.

¹¹⁰ “Planeó cártel del Chapo atentado a subprocurador PGR”, *El Universal*, 24 de enero de 2008; “Ejecutan a jefe de operativos contra narco en el país”, *El Universal*, 8 de mayo de 2008.

¹¹¹ Una muestra prácticamente aleatoria: “Toma Ejército instalaciones policíacas en Nuevo Laredo”, *El Universal*, 22 de enero de 2008; “Sí traicionaron a Edgar Millán”, *El Universal*, 12 de mayo de 2008; “Bajo investigación, Gerardo Garay Cadena”, *El Universal*, 2 de noviembre de 2008; “Confirma PGR arraigo de ex jefe de PFP”, *El Universal*, 4 de noviembre de 2008; “Detienen por ‘limpieza’ a director de la Interpol”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2008; “Detienen a ex titular de SIEDO”, *Reforma*, 20 de noviembre de 2008; “Documentan informantes ‘nóminas’ de los cárteles”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2008; “Detienen a director de la Policía Estatal de Tabasco”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2008.

21. Terrorismo en México

*Mario Arroyo Juárez*¹¹²

*Gerardo Rodríguez*¹¹³

Existen diversas definiciones académicas y jurídicas sobre lo que significa el terrorismo, sin embargo, y aunque con elementos comunes, sigue sin haber consenso sobre su significado. En México, el terrorismo es considerado como un delito contra la seguridad de la nación, según lo establece el Código Penal Federal en su artículo 139. En éste se señala que comete el delito de terrorismo el que “utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.” Las sanciones también se aplican “al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.”

En el ámbito académico, tampoco se ha logrado definir un concepto único, sin embargo existen coincidencias en torno a cuáles son algunos elementos mínimos que deben considerarse al respecto, para catalogar un hecho como terrorismo. Una de las definiciones más aceptadas¹¹⁴ señala que el terrorismo es violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población. Esta definición tiene cuatro elementos centrales. El primero, la premeditación, significa que debe existir una intención o decisión previa para cometer un acto terrorista; el segundo es que el terrorismo se distingue de otras formas de violencia, sin embargo, es la motivación política la que lo distingue de un acto criminal; el tercero, que los objetivos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a la gente que no puede defenderse; y el cuarto es que los responsables, sean grupos subnacionales o agentes clandestinos, se distinguen por no actuar mediante operaciones militares normales. Un ataque hecho por las fuerzas uniformadas de un gobierno o fuerzas de otra manera identificables, no es terrorismo.

112 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

113 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C..

114 Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, pp. 13-14.

Al terrorismo se le ha clasificado en función del lugar donde residen los terroristas y el lugar seleccionado para los ataques, pudiendo ser doméstico o internacional, pero también en función del carácter de los actores, sean estos estatales o no estatales. Y finalmente existe una amplia clasificación en función de las causas que los terroristas dicen perseguir o de las justificaciones o racionalizaciones que estos grupos o individuos proporcionan como argumento para cometer sus actos. En lo que se refiere al curso histórico reciente del terrorismo en México, desde la década de los sesenta del siglo xx, existen grupos guerrilleros que gozan de influencia, así como de recursos y capacidades de combate dentro del territorio nacional, cuyas acciones en contra del Estado han sido catalogadas como terrorismo. Aunque estas no han sido constantes, se tiene registro de que las acciones de los movimientos guerrilleros se han limitado al enfrentamiento contra elementos de las fuerzas armadas o de seguridad, al ataque de blancos específicos de carácter propagandístico como bancos privados, sedes partidistas o instituciones públicas, agresiones con armas de fuego y secuestros. Estos últimos sobre todo con el propósito de recaudar fondos para continuar sus acciones. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos años, hoy se puede observar como grupos armados que reivindican causas políticas, por ejemplo el Ejército Popular Revolucionario (EPR), modificaron su estrategia y escalaron a un nivel más sofisticado en tácticas y en objetivos, lo que quedó demostrado con los ataques a ductos de PEMEX en 2007. Otro cambio reciente es que grupos vinculados con la delincuencia organizada utilizan tácticas terroristas para confrontar al Estado. El ejemplo más crudo de esta nueva realidad fue el ataque terrorista ocurrido en Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, que dejó un saldo de nueve muertos y más de 90 personas heridas.

Dentro de las principales respuestas que México ha dado al terrorismo están las de carácter legal. El país es parte, o está en proceso de ratificación, de al menos 17 mecanismos internacionales relacionados con lucha contra el terrorismo. En el marco de la ONU destacan el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas sobre la Plataforma Continental, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

En el ámbito bilateral existe cooperación con Estados Unidos, sobre todo en el aspecto fronterizo, en el cual las autoridades mexicanas han tenido que encontrar mecanismos para sobrellevar día con día una relación compleja. Ambos gobiernos

han llegado a concretar iniciativas que van desde compromisos regionales, hasta simulacros conjuntos entre ciudades vecinas. La cooperación bilateral también se ve reflejada en el intercambio de información entre las distintas agencias de inteligencia. Funcionarios mexicanos, tanto militares como civiles, han recibido capacitación y entrenamiento en Estados Unidos en materia de contraterrorismo. Otras acciones han sido la publicación de la Ley de Seguridad Nacional en enero de 2005, reformas al Código Penal y la instauración de un Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI).

Hoy, el terrorismo *per se* no es una prioridad de las autoridades federales, aunque sí forma parte de la agenda nacional de riesgos. La PGR es la encargada de investigar y perseguir el terrorismo a nivel federal y encabezará por México la presidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para el período 2009-2010, después de ocupar la vicepresidencia de este organismo en 2008. Esta acción responde a los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). México ha participado en los trabajos del Comité para fortalecer la cooperación regional en la prevención y combate al terrorismo, así como su financiamiento. Este país ha declarado que al presidir el Comité buscará fortalecer sus trabajos en áreas diversas como la homologación de legislaciones nacionales; el intercambio de información sobre el movimiento transfronterizo de dinero; mayores controles para combatir el tráfico de armas y otros materiales relacionados; el fortalecimiento de la asistencia mutua en materia penal y el impulso de la promoción de la cooperación técnica y la capacitación.

El terrorismo es una táctica empleada por organizaciones en contra de los Estados causado, en parte, por la relación asimétrica que existe entre ellos. Ningún país está exento del terrorismo y los gobiernos no pueden impedir por completo que se cometan actos de esta naturaleza. México no es una excepción. Los únicos instrumentos a disposición de los Estados para prevenir este tipo de amenazas son la inteligencia, la coordinación al interior de sus sistemas de seguridad nacional y la cooperación internacional. Por lo anterior se sugiere la siguiente ruta crítica de acción:

1) Resulta urgente crear una cultura de seguridad nacional, evitando así la “securitización” de la agenda política nacional. Para ello hace falta que temas como el combate al terrorismo y el narcotráfico se discutan profundamente entre los actores políticos, así como en las academias especializadas en la materia; 2) se requiere más coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad nacional, tanto civiles como militares, para evitar el aumento del fenómeno del “narcoterrorismo”, y 3) se requiere un fortalecimiento legal y financiero de los aparatos de inteligencia para la seguridad nacional.¹¹⁵

¹¹⁵ Gerardo Rodríguez y Mario Arroyo, “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo: ¿Amenazas para México?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, enero de 2008.

En este sentido, se debe pensar en promover un proceso legislativo para avanzar hacia una segunda generación de reformas al sistema de seguridad nacional, así como fomentar la participación responsable de los Poderes Legislativo y Judicial en esta materia.

Finalmente, México debe continuar por la senda de la cooperación internacional en los ámbitos multilateral y bilateral, sobre todo con aquellos países en donde los mecanismos de intercambio de información y cooperación en el ámbito judicial son cruciales para la seguridad nacional.

22. Guerrilla, ¿problema de seguridad nacional?

José Luis Piñeyro¹¹⁶

Para entender por qué las diversas guerrillas rurales y urbanas no han sido una amenaza a la seguridad nacional en México se requiere distinguir entre un comando guerrillero (20 o 30 personas con entrenamiento y disciplina militar y armamento personal) y un movimiento guerrillero (unidades militares, armas sofisticadas, control territorial delimitado, base de apoyo social considerable). En México, la guerrilla rural es la que más se ha acercado a ser un movimiento por tener cierta base de apoyo y territorio, pero aún así, los que han existido han sido reducidos y de tipo regional. Por lo anterior, ha habido comandos guerrilleros que son un riesgo y podrían convertirse en una amenaza a la seguridad de México. Sin embargo, en la óptica gubernamental predomina un carácter básicamente preventivo y represivo para evitar que de riesgo se conviertan en amenaza, de allí que siempre se diga que tal o cual situación, violenta o no, se considere que está bajo control mientras no supere la capacidad de respuesta del Estado. Por capacidad de respuesta se entiende una combinación de acciones sociales, educativas, económicas y militares que eviten, en una zona conflictiva, la articulación de pobreza, guerrilla, movimientos sociales e incluso narcotráfico. Para entender el control de la guerrilla en una perspectiva histórica y actual, es imprescindible reseñar las semejanzas entre ayer y hoy de la estrategia gubernamental

¹¹⁶ Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

contra-guerrillera, las limitaciones tácticas de las guerrillas y los cambios recientes en el Estado y en la sociedad mexicana.

Ahora bien, hay algunas similitudes del combate gubernamental a la guerrilla rural y urbana de los sesenta y setenta, con las estrategias de los noventa del siglo pasado y los inicios del actual. Primera, predomina una concepción de guerra total y permanente simbolizada por el no diálogo o amnistía durante las campañas castrenses. Segunda, destaca el carácter preventivo del accionar de las agencias civiles y policíaco-castrenses mediante programas de asistencia social, dispositivos de inteligencia, acciones psicológicas y campañas propiamente militares. Tercera, la asistencia militar de los Estados Unidos siempre ha estado disponible, pero hoy aumenta en calidad y cantidad: amplitud de cursos ofrecidos, volumen de armamento diverso y transporte suministrado. Cuarta, la contra-guerrilla gubernamental ha implicado un proceso complejo con tres rasgos básicos: detallada planeación estratégica del mando civil-militar, estrecha coordinación de las instituciones del Estado y sistemática combinación civil y militar de las acciones. Última, el empleo del paramilitarismo como constante histórica, contribución básica para las acciones militares de espionaje, rastreo e incluso de combate.

Por otro lado, resulta pertinente señalar las limitaciones que ha tenido el avance socio-político y territorial militar de la guerrilla en México y las transformaciones estatales y sociales que se suman a las primeras. Son constantes los divisionismos entre los distintos grupos guerrilleros; predomina el voluntarismo militarista y el reducido trabajo entre los sectores populares; siempre ha estado presente el dogmatismo teórico al interpretar la realidad nacional, así como en sus concepciones estratégicas y militares; y hay también un gran sectarismo político frente a organizaciones de masas y partidarias sobre la acción de otros sectores de la izquierda.

En el lado gubernamental hay un aumento de la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas en el tiempo y el espacio nacionales; existe mayor coordinación entre las Secretarías de la Defensa y la Marina y mejor entrenamiento, armamento y transporte aéreo y terrestre, además se han conformado más grupos de fuerzas especiales, con mejores mecanismos de inteligencia y planeación, más y mejores carreteras y caminos con mayor coordinación y colaboración militar con las instancias policíacas federales, estatales y municipales, reforzadas con la creación de la Policía Federal Preventiva. Otro factor, probablemente el más importante: existe un pasivo estado de ánimo de las masas populares, producto de sus desastrosas condiciones materiales y morales de vida (depauperación salarial, desempleo y subempleo, economía informal y criminal, conductas de sobrevivencia, delincuenciales e individualistas, rompimiento de la solidaridad comunal, ejidal, de barrio) que desgarran el tejido social y político. A este producto natural del desarrollo capitalista se agrega “lo artificial”, la voluntad política gubernamental o caciquil de mantener la disgregación social como una forma

de dominación estatal (cooptación corporativa rural y urbana vía programas contra la pobreza, estimulado enfrentamiento intercomunitario campesino e indígena, violencia selectiva y sistemática) que varía de región a región y de tiempo político a tiempo electoral.

A pesar de lo antes planteado, los comandos guerrilleros siguen por allí, como es el caso del Ejército Popular Revolucionario, el cual ha demostrado capacidad militar, técnica y movilidad geográfica con los atentados explosivos a los ductos de Pemex en 2007. La mejor forma de que este no pase de riesgo a amenaza permanente a la seguridad nacional, es buscando un diálogo de paz y una ley de amnistía general que lo desarme. A la par, debería producirse un cambio sustancial en la política económica que modifique las condiciones de vida antes mencionadas. La estrategia de que solamente se busque “no superar la capacidad de respuesta del Estado”, es una de apagafuegos de incendios sociales locales que siempre, intermitentemente, regresan al escenario regional o nacional.

23. Las armas: alcances y ¿límites?

Georgina Sánchez¹¹⁷

Tan sólo hace tres años, el tráfico de armas en México no estaba en la agenda gubernamental. En realidad, las armas no habían sido objeto de una política específica, a pesar de que se sabía que en el país existían varios millones de ellas traficadas ilegalmente. Recientemente, el gobierno mexicano cambió de postura. ¿Será ello suficiente para resolver el problema?

Legislación versus realidad

Con 37 años de antigüedad, la Ley Federal de Armas, su reglamento y el registro respectivo, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), han funcionado para establecer algunos lineamientos generales que impiden la venta de

¹¹⁷ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

armas —excepto para cacería— y la expansión de las armerías, asimismo regulan el comercio, transporte y usos de éstas. Esta ley provocó la prohibición para la producción y libre comercialización de armas en México, al mismo tiempo impulsó el tráfico ilegal desde los Estados Unidos, de donde provienen 90% de las armas que circulan en el país y que se desarrollara una falta de control sobre la adquisición, tráfico, posesión y portación de ellas.

Los argumentos legalistas fueron un escape al cumplimiento de la norma; así, mientras que la venta de armas es controlada, éstas sí se pueden registrar libremente, o bien, la multa para quien porta un arma no registrada resulta mínima en relación al costo o beneficio de portarla. Más aún, aunque la ley hace una diferenciación entre las armas para uso ciudadano o de seguridad y las armas de uso exclusivo del ejército, en la realidad el crimen organizado, los delincuentes y los propios ciudadanos adquieren cualquier tipo de arma en el mercado negro, con relativa facilidad y a precios razonables.

En 1972, la ley estuvo marcada por su contexto, levantamientos guerrilleros, campesinos y estudiantiles contra el régimen autoritario. En el siglo XXI, las amenazas son diferentes: los movimientos guerrilleros, aún existentes, no alcanzan a tener a más de 300 miembros y se encuentran desorganizados, además de tener poco arraigo popular. Por otra parte, la delincuencia común y el crimen organizado avanzaron en los últimos 30 años hasta convertirse en las amenazas actuales a la seguridad pública y nacional.

En México, la posesión y la portación de armas de fuego son dos derechos diferentes. La posesión de armas de fuego no requiere de la expedición de ningún permiso ni registro, además de que no hay límite al número de armas en posesión, que de acuerdo a la ley, pueden poseerse en el domicilio para seguridad y legítima defensa de sus moradores.¹¹⁸ En cambio, la portación de armas está limitada a dos, aún cuando se encuentra en estudio del poder legislativo el derecho a la portación de cinco.

El hecho de que pueda haber diferencia entre estos dos derechos da cuenta de las amplias “áreas grises” en las que se mueve el tráfico, pero también el comercio de armas en México. Por ejemplo, a través de una consulta de información a la SEDENA sobre las exportaciones de armas, esta institución, que tiene el control sobre la producción, respondió que “esta Secretaría no realiza exportaciones de armamento, municiones, partes y accesorios militares a ningún país”.¹¹⁹

Sin embargo, México exporta, entre otros, morteros, cañones, cartuchos, armas pequeñas, ametralladoras, partes y accesorios de éstas, pistolas y revólveres. En 2007, el gobierno mexicano informó a Naciones Unidas que había exportado al mundo armas pequeñas por un monto de 15, 452,065 dólares, mientras que los países

118 Artículos 15 y 19 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

119 Consulta de información a SEDENA a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, Folio No. 0000700094606, 30 de noviembre de 2006.

receptores de armas pequeñas compradas a México registraron haber desembolsado 25,677,894 dólares por este concepto.¹²⁰ Entre los compradores de armas pequeñas a México se encuentran Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Perú, Ecuador, Uruguay, Argentina, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Francia, España, Nueva Zelanda, Australia, la República Checa, Surinam, Paraguay, Malasia, y Zimbabwe.¹²¹ Conviene recordar que México se ha comprometido a no exportar armas a aquellos países que violen los derechos humanos.¹²²

De acuerdo a la propia SEDENA, 2,500 personas al mes –30 mil al año– adquieren un arma legal.¹²³ De acuerdo al Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de Estados Unidos, al menos 300,000 nuevas armas cruzan ilegalmente la frontera cada año, entre las que se encuentran: armas largas, granadas, metralletas y en ocasiones lanzacohetes, ametralladoras antiaéreas y cohetes antitanque.

La amenaza armada

México es un usuario intensivo de armas. Uno de los consumidores más importantes de armas son los narcotraficantes. Durante los primeros dos años y tres meses del sexenio de Felipe Calderón se detuvieron a 43 mil 609 personas vinculadas a siete cárteles mexicanos,¹²⁴ grupos delictivos que se caracterizan por estar fuertemente armados. Desde el inicio del gobierno del presidente Calderón, hace dos años y medio, han sido aseguradas más de 30,000 armas.

En el año 2008, la cantidad de homicidios ligados al narcotráfico ascendió a más de 5,600, un incremento de más de 200% respecto al año anterior; 21% de los homicidios con dolo recurrieron al uso de un arma de fuego, y de cada diez agresiones, cinco se cometen con un arma de fuego.¹²⁵ Oficialmente, se registra un delito cada 22 segundos, aunque el registro muestra sólo los delitos denunciados, es decir, 87% de los delitos no están contabilizados porque no se denuncian.¹²⁶

Sin embargo, el narcotráfico se caracteriza por recurrir a armas de grueso calibre, pero no es el consumidor más intensivo de armas. Cada año se efectúan más de 12 millones de delitos del orden común, de los cuales más de 10% son a mano armada. De acuerdo a IANSA,¹²⁷ México ocupa el 14º lugar mundial en homicidios por arma de fuego y de los decesos, 56% son por este delito, 14% por homicidio y 5% son muertes

120 Base de datos NISAT, http://balder.prio.no:8080/PublicResults_SQL.aspx?C1=70&C2=-2&p=Exports&Dep1=0&Dep2=False&r=True&W=100&dtl=3&Y=2007&d=99&t=3&dls=True&csv=False&EY=2007&tscp=1

121 Datos de United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade), base de datos NISAT, 2006.

122 CIFTA y Tratado de Comercio de Armas, Naciones Unidas.

123 “Se arman 30 mil personas al año”, *El Universal*, 26 de julio de 2008.

124 “SG: han caído más de 43 mil narcos”, *El Universal*, 23 de abril de 2009.

125 *México: Atlas delictivo del fuero común 1997-2006*, ICESI, 2008, p. 37.

126 *México: Atlas delictivo del fuero común 1997-2006, op. cit.*, p.21.

127 IANSA: Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras. www.iansa.org.

accidentales.¹²⁸ Sólo en 2008, las afiliaciones a clubes de tiro y caza se elevaron 500%, mientras que México sólo cuenta con especies menores de caza, muchas de las cuales se encuentran actualmente prohibidas por tratarse de animales en vías de extinción.¹²⁹

En cuanto al robo, de cada diez agresiones, seis se cometieron con un arma de fuego, y en tres de cada cuatro robos, los delincuentes iban armados. Entre 1997 y 2006, hubo un promedio constante de ocho millones de robos por año, y una media de 8,077 robos por cada 100,000 habitantes.¹³⁰ Otro usuario importante de armas es el propio ciudadano. El recurso a las armas es una práctica extendida, tanto por factores culturales, como por la inseguridad a la que están enfrentados, tanto delincuentes como inocentes.

120

Percepción y armas en circulación

De acuerdo a la encuesta nacional en vivienda SIMO sobre seguridad nacional efectuada en noviembre de 2008, 15% de los encuestados aceptaron contar con un arma de fuego en casa, es decir, 11.5 millones de personas armadas. La misma encuesta reveló en 2009 un descenso en la cantidad de personas que afirmaron contar con armas, a 6% de los encuestados. Esta diferencia puede deberse a que a pesar de contar con armas, las personas son reticentes a declararlo, ya que son armas ilegales. No obstante, otro indicador que confirma la disposición de la población a tener armas es que, en las dos encuestas, 33% de las personas afirmaron estar de acuerdo con que se permita a la población en general tener armas de fuego en su casa. Además, los entrevistados afirmaron que circulan armas de manera clandestina en su comunidad (56 y 48% en cada encuesta).¹³¹

De acuerdo al Registro Federal de Armas de la SEDENA, desde 1972 han sido registradas menos de 3 millones, cuando no es exagerado calcular que existen entre 12 y 15 millones de ellas.¹³² Frente a las solicitudes ciudadanas de información, la SEDENA recurre al artificio de que se trata de un tema de seguridad nacional, por lo que las armas en México son un tema de profunda opacidad.

Cambio de estrategia

Desde hace 20 años, la inseguridad en México ha sido creciente. Por motivos electorales, corrupción e incluso recurrir a las armas como una práctica socialmente aceptada, cuando no admirada, las armas no habían sido tema de debate político. En particular, tocar un tema donde el ejército tiene pleno monopolio, aunque no

128 "Ocupa México lugar 14 en homicidios por armas de fuego", *El Universal*, 16 de marzo de 2008.

129 Se arman 30 mil personas al año, *El Universal*, 26 de julio de 2008.

130 México: *Atlas delictivo del fuero común 1997-2006*, op. cit., p. 79.

131 Encuesta Nacional en Vivienda, marzo 2009, www.simomexico.com.

132 Ver *Small Arms Survey* www.sas.org, encuestas SIMO y www.seguridadcondemocracia.org.

control, hacía aún más complejo y sensible abordar el tema por parte de los poderes ejecutivo y legislativo.

Además del incremento en el gasto, el Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GC-Armas), creado en 1995, siguió operando a cargo de la SEDENA (2006-2007), y a partir de diciembre de 2007, del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI), que tiene a su cargo la secretaria técnica del grupo. En el GC-Armas participan SEDENA, las Secretarías de Marina, Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, y por parte de Estados Unidos, el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), y Migración y Aduanas, y el Departamento de Defensa.¹³³ Desde 1995, los resultados del GC-Armas habían sido relativamente pobres, por lo que era un grupo de consulta sin verdadero poder de decisión.

El interés de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, el cambio de control de la información del GC-Armas hacia la autoridad civil y la violencia registrada en los estados fronterizos, cambiaron la agenda bilateral para incluir, como uno de los temas centrales, el tráfico ilegal de las armas de Estados Unidos hacia México. A partir de ahí, se ha reforzado la cooperación con Estados Unidos a través de varios proyectos y acciones (proyecto Gun Runner, Hot Shot, Brasas) y el GC-Armas se convirtió en la ventanilla única para el rastreo de armas. Además, se establecieron enlaces fronterizos entre México y Estados Unidos, se impulsó el esquema de cooperación binacional del Grupo Plenario de Procuración de Justicia y Asuntos Antinarcóticos. Del primero de diciembre de 2006 al 20 de septiembre de 2008, se solicitó a través del sistema de rastreos E-Trace el rastreo de 24 mil 317 armas de fuego aseguradas, que contaban con información suficiente para su identificación. La nueva agenda bilateral con Estados Unidos tiene como eje central, en 2009, el tráfico ilegal de armas, tema confirmado por el presidente Obama en su visita a México en abril de 2009.

Esta nueva agenda es esencial para el combate al tráfico ilícito de armas. No obstante, en tanto no exista un registro real de armas, un registro nacional de policía, y en tanto la Ley y el Registro no pasen bajo un control civil con transparencia y eficacia, las armas continuarán siendo un buen negocio, tanto para funcionarios corruptos como para traficantes y delincuentes. Limitar la oferta de armas de Estados Unidos poco podrá hacer para que la demanda, de proporciones millonarias, pueda desaparecer.

¹³³ Procuraduría General de la República, respuesta al oficio número D.G.P.L. 60-II-3-1907, signado por los diputados César Duarte Jáquez y María Eugenia Jiménez Valenzuela, presidente y secretaria de la Cámara de Diputados, oficio COPLADII/472/08, suscrito por el licenciado Francisco Maass Peña, director general de Planeación e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República, relativo al combate del tráfico de armas, 26 de noviembre de 2008.

24. Los homicidios y la violencia organizada en México

*Malgorzata Polanska*¹³⁴

El propósito de este ensayo es examinar la violencia en México a partir del estudio estadístico de los homicidios. Se distinguen dos grupos de éstos, los que se cometen contra la sociedad y aquellos cometidos contra personal de seguridad y defensa, entre 1990 y 2007.¹³⁵ Se reconocen así cinco regiones del país: Norte-Occidente, Zona Metropolitana Ciudad de México (ZMCM), Pacífico, Centro y Sur-Este. Esta división responde a las tasas de ejecuciones en el periodo 2006-2008, con base en la información obtenida del Mapping Project, Trans-Border Institute (TBI), de la Universidad de San Diego.¹³⁶ Se analizará el comportamiento de las tasas de homicidios a nivel nacional y en cada región, utilizando la información que proporcionó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es importante mencionar, que cuando existieron los datos, se realizaron las comparaciones entre las ejecuciones y los homicidios.¹³⁷

Este análisis pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la dinámica de la violencia organizada en las distintas regiones de México?, ¿ser parte del personal de seguridad y defensa en México aumenta la posibilidad de ser víctima de homicidio? Se concluye que en la región Norte-Occidente del país, que incluye los seis estados fronterizos, más Sinaloa y Durango, existió un incremento más dinámico en las tasas de homicidios. Asimismo, los números absolutos de ejecuciones fueron los más altos de todo el país.

El nivel nacional

Las muertes causadas por homicidio en todo el país han disminuido en 39%, entre 1990 y 2007. Por el contrario, se observa un aumento significativo de aquellas que son causadas por los cárteles del narcotráfico, que a su vez son altamente impactantes para la opinión pública, elevando la percepción de inseguridad entre la población.

¹³⁴ Universidad de Varsovia. Visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹³⁵ Por “personal de seguridad y defensa”, en este artículo, se entiende el grupo principal núm. 83 entre las ocupaciones que se reconocen en México según INEGI, es decir: “Trabajadores en servicio de protección y vigilancia y fuerzas armadas”. Entre otros, son policías y agentes de tránsito, detectives, vigilantes y guardias, funcionarios fronterizos, miembros de las fuerzas armadas: la fuerza aérea, marítima y terrestre. Ver: *Clasificación Mexicana de Ocupaciones (CMO)*, vol. I, INEGI, México 2008, pp. 201-205.

¹³⁶ <http://www.sandiego.edu/tbi/projects/maps>. Igualmente, se toman los estimados del periódico *Reforma*, 2 de agosto de 2009, sección 1, p. 4.

¹³⁷ “La ejecución” no es un término jurídico, no se puede encontrar en ningún Código Penal mexicano. No obstante, dicho concepto es constantemente utilizado por académicos, medios de comunicación y por autoridades, como un tipo de homicidio relacionado con el crimen organizado.

Por ejemplo, en 2007 las muertes vinculadas con las actividades de los cárteles constituyeron casi el 25% de los homicidios en todo el territorio mexicano. En el caso de personal de seguridad y defensa, la tendencia del crimen cometido en su contra presentó un declive de 53% entre 1994 y 2004, pero a partir de 2005, se dio un incremento relevante de 28% en sólo dos años. A pesar de ello, la proporción de las muertes de miembros de la policía y las fuerzas armadas, en relación con el total, se han modificado muy poco, entre el 3 y el 5%. En la mayoría de las regiones aumentan los homicidios contra empleados del Estado, al mismo tiempo que se han reducido los de la sociedad en general. Es decir, quienes protegen a la sociedad mexicana, tienen una probabilidad más alta de ser asesinados que el resto de los ciudadanos.

Aunque han disminuido los homicidios en general, la paradoja es que la percepción de inseguridad se ha incrementado.¹³⁸ Esto se desprende de la comparación de los datos del INEGI con los de las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Supuestamente, si se presentaran las tasas de homicidio en general, podrían provocar algunos efectos positivos en la opinión pública, pero la violencia de las ejecuciones neutraliza la objetividad de la información.

La región Norte-Occidente

Esta región merece un análisis detallado, debido a que tiene el incremento en las tasas de homicidios y ejecuciones más notable. Sin embargo, los homicidios no representan las cifras más altas en términos absolutos en comparación con todo el país.

La razón de incorporar a Sinaloa y Durango es que estos estados tienen un crecimiento más intenso de las ejecuciones, a pesar de un fuerte declive de los homicidios, tanto en la sociedad como para el personal de seguridad y defensa. La paradoja es más evidente que en el caso de la sociedad. Los policías y militares son el grupo más afectado por el incremento en la tasa de homicidios en la zona fronteriza, alcanzando un 240% en el periodo estudiado, mientras que en el caso de Sinaloa y Durango hubo una disminución de 9%.

Se puede señalar que en los 18 años considerados, el aumento de las muertes causadas por homicidio contra el personal de seguridad y defensa es mucho más notable que los que afectaron a la sociedad en la región Norte-Occidente, 119% y 14% respectivamente. Otra observación indica que también hubo un crecimiento relevante en la proporción de homicidios que ocurren en esta región con relación a los que suceden en todo el país. En 1990, de cada cien soldados o policías que fueron

¹³⁸ Según las encuestas de ICESI, en 2002 el 44% del promedio de la sociedad se sintió insegura en su estado, en 2005 este porcentaje del promedio nacional subió a 54%, y en 2007 alcanzó nivel de 59%. Es decir, a partir de 2002, más del 15% de la sociedad mexicana se siente insegura en su lugar de residencia. ENSI-ICESI 2008. www.icesi.org.mx, Encuestas Nacionales sobre Inseguridad.

víctimas de homicidio en todo México, 16 vivían en esta región. Sin embargo, 18 años después, en 2007, la proporción había aumentado considerablemente y los elementos muertos de esa forma en la región representaban ya 37% del total del país.

Zona Metropolitana Ciudad de México (ZMCM)

En términos absolutos, por su dimensión demográfica, en el Distrito Federal y el Estado de México se registra el mayor número de homicidios del país, incluyendo a los funcionarios encargados de la seguridad. Sin embargo, se observa una disminución más acelerada en las tasas de homicidios que en las otras cuatro regiones del país. En el caso de la sociedad, hubo una considerable reducción del 56% entre 1990 y 2007. Por lo que se refiere a personal de seguridad y defensa, bajaron 48% en el mismo periodo. Respecto al Distrito Federal, el declive de los homicidios contra los funcionarios de seguridad es aún más intenso que en el Estado de México.

Vale la pena enfatizar que a pesar de la disminución en las tasas de homicidios que se observan en la ZMCM, la percepción de inseguridad se ha incrementado. En el Distrito Federal, la percepción de inseguridad medida en las encuestas del ICESI es la más alta de todo el país, por ejemplo, en 2007, 85% de sus habitantes se sintieron inseguros. En otras palabras, en la región con mayor decrecimiento en la tasa de homicidios del país, la gente se siente cada vez menos resguardada.¹³⁹

Otras regiones

Michoacán, Guerrero y Oaxaca integran la región Pacífico. Estos estados se distinguen por tener niveles de ejecuciones muy parecidos a los del Norte-Occidente. Entre 2007 y 2009, las ejecuciones en Michoacán se incrementaron de forma exponencial, de 176 en los primeros siete meses de 2007, a 274 en el mismo periodo de 2009.¹⁴⁰ Esto se puede explicar en función de la guerra entre los cárteles de La Familia y del Golfo-Zetas. Por otro lado, en estas tres entidades del Pacífico se registran homicidios, en números absolutos, parecidos a las que se observan en las catorce entidades que conforman la región Centro.¹⁴¹

Hay que señalar una diferencia fundamental entre las dos zonas fronterizas de México, la región Norte-Occidente y la Sur-Este, compuesta por Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La proporción de los homicidios ocurridos en las dos zonas fronterizas, con relación al resto del país, hace el contraste entre las dos todavía más notorio, pues mientras que en 1990 la zona Sur-Este concentraba el 4% y la Norte-Occidente el 14% de homicidios totales del país, en 2007 alcanzaron 5%

¹³⁹ ENSI-ICESI 2008. www.icesi.org.mx, *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2007*.

¹⁴⁰ *Reforma*, México, 2 de agosto de 2009, p. 4.

¹⁴¹ Baja California Sur, Zacatecas, San Luis Potosí, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Colima, Morelos y Tlaxcala.

y 27%, respectivamente. La comparación permite visualizar la situación más violenta en que se encuentra la región Norte-Occidente. En la zona Sur-Este destaca una reducción, en términos absolutos, de los homicidios totales de 24%: en 1990 hubo 615, y en 2007 sólo 467.

Conclusiones

De 1990 a 2007, las cifras absolutas de homicidios registradas por INEGI se redujeron en 39%, bajaron de 14,520 a 8,868. Este dato en sí mismo es positivo, pero se neutraliza por la violencia y espectacularidad de las ejecuciones del crimen organizado, lo que incrementa la percepción de inseguridad entre la población, debido en gran medida a la cobertura que hacen los medios de comunicación. Aunque la región Norte-Occidente no ha concentrado la mayor cantidad de homicidios en números absolutos, el ritmo de crecimiento de los mismos es el más alto del país. Sobresale que las regiones Norte-Occidente y ZMCM concentran juntas las cifras más altas de homicidios, con 51% de todo el registro del territorio mexicano en 2007, y con 58% en lo que se refiere a personal de seguridad y defensa.

En el país se observa que han disminuido los homicidios contra la sociedad, excepto en la región Norte-Occidente. Por el contrario, la cifra de las ejecuciones está creciendo constantemente en todas las regiones. Esto podría significar que las actividades del narcotráfico se han vuelto la causa más importante de homicidios, y por sí mismo incrementan la violencia organizada. Los resultados también enseñan cada vez una menor diferencia entre las tasas de los dos grupos estudiados. Esto muestra que los encargados de proveer la seguridad pública y nacional, son cada vez menos seguros. Lo último podría explicar el aumento de la percepción de inseguridad en toda la población. Como conclusión, se podría deducir que el esfuerzo contra el crimen organizado no ha sido exitoso por el aumento de las ejecuciones y la violencia extrema. No obstante, del análisis se desprende un cierto optimismo con relación a la disminución de las muertes causadas por homicidio durante los últimos 18 años en México.

25. Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional

*Martín Íñiguez Ramos*¹⁴²

Toda agrupación social que no se transforma o evoluciona, desaparece. Lo mismo pasa con las pandillas, particularmente con las llamadas “maras”. Su grado de transformación las ha llevado a dejar de tatuarse, abandonar su código de comunicación con las manos, a cambiar sus viejas vestimentas y cortes de pelo, por lo que ahora han comenzado a mimetizarse con la sociedad, a pasar desapercibidos. Hoy existen “maras” de tercera generación, las “maras nuevas”, mejor preparadas y educadas que sus antecesores, que empiezan a controlar de manera más inteligente y estratégica la venta de drogas, el tráfico de armas y de personas, los secuestros, asaltos y el lavado de dinero.

El mismo fenómeno se ha presentado con los narcotraficantes en América Latina, donde existían los estereotipos de hombres rudos, con grandes cadenas de oro, de escasa cultura y baja educación. Ahora, muchos de ellos son hombres de traje y corbata, con escolaridad alta que residen en barrios elegantes, donde controlan a sicarios preparados en artes militares y que cuentan con un ejército de abogados, no sólo para no llegar a la cárcel, sino para el lavado de dinero. Este fenómeno no es nuevo, se ha dado a lo largo de la historia, como pasó con las pandillas italianas en Estados Unidos, en la década de los treinta del siglo xx, tras la prohibición de la venta de licor. Al Capone, por ejemplo, fue detenido por evasión de impuestos y no por la venta de alcohol.¹⁴³ La legalización del licor hizo posible detener el grado de penetración del crimen organizado en las instituciones policiacas del país más poderoso del planeta. Pero, con las maras, ¿cómo se fue dando esta evolución?

El surgimiento de las maras históricas,¹⁴⁴ se dio en la década de los ochenta, con el arribo de centroamericanos a Estados Unidos, particularmente de salvadoreños que huían de la guerra civil en su país, y las pandillas ya existentes de origen latinoamericano, sobre todo las mexicanas, permitieron que aparecieran las primeras pandillas que, al principio, por su origen étnico, serían rivales: la Mara Salvatrucha 13 (salvadoreños) y el Barrio xv3 (mexicanos). La cárcel fue para ambas pandillas la principal escuela, donde la triple M (Mafia Mexicana Maravilla, por el barrio “Wonder”, del Este de Los Angeles) fue su maestra en las artes del crimen organizado. En las calles de esta ciudad el enfrentamiento fue inevitable, el barrio se convirtió en

¹⁴² Consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (oim).

¹⁴³ Ver Marcos Lara Khlar, *Hoy te toca la muerte*, Planeta, México, 2006.

¹⁴⁴ Ver Martín Íñiguez Ramos, “Los orígenes de la mara salvatrucha”, en *The Observer*, Magazine en español del New York Times, México, abril de 2005.

el mercado para la venta de las drogas, a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo xx.

Sin embargo, en un conflicto local y manejable aún para la policía angelina, el gobierno de Estados Unidos cometió uno de los peores errores estratégicos: la deportación de miles de centroamericanos, después de firmados los tratados de paz en la región, en la década de los noventa. Datos oficiales señalan que tan sólo de 1998 al 2004 fueron deportados 106,826 hondureños; 87,031 salvadoreños; 64,312 guatemaltecos y 7,745 nicaragüenses. De esta población se calcula que más de 50,000 de ellos tenían antecedentes penales.¹⁴⁵

Con la llegada de las maras angelinas deportadas a Centroamérica (miembros tanto de la Mara Salvatrucha 13, MS13, y en menor medida de Barrio xv3 o lo que van a llamarse la mara 18, M18), aparece una segunda generación con características transnacionales. El contexto económico, político y social derivado de la guerra civil, así como la falta de espacios educativos y culturales para los jóvenes aunado al desempleo, permitió el crecimiento de estos grupos de manera impresionante. A esto se suma el proceso de abrupta desmilitarización y los vacíos de poder institucional, particularmente en el área de administración de justicia.

Los grupos conservadores, a través de sus partidos políticos, como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador, utilizaron el fenómeno de las maras para ofrecer seguridad a sus connacionales, aún antes de que estos grupos fueran un problema real. No representaban ni 5% de los delitos cometidos en la región, pero como mediáticamente eran muy vendibles (jóvenes tatuados, rapados, con ropa estrafalaria y códigos de comunicación encriptados), sus propuestas se fueron llenando de argumentos represivos. Así, en lugar de eliminarlos, los fortalecieron, permitiéndoles expandir sus dominios a través del proceso migratorio a otras regiones, no sólo de Centroamérica sino a México, Estados Unidos, Sudamérica, España y otros países de Europa.

Los programas de Plan Mano Dura y Súper Mano Dura en El Salvador, Plan Escoba en Guatemala, Plan Libertad Azul en Honduras tuvieron como objetivo combatir a las maras, a través de la policía y el ejército. México también se contaminó y aplicó, a principios del siglo xxi, el operativo Costa y Acero. Todos estos planes han resultado un rotundo fracaso en aplicación de políticas públicas que atiendan las causas y no los efectos.¹⁴⁶ Con los programas represivos contra las maras, éstas han empezado a cambiar de estrategia y de organización, lo que se llama reingeniería administrativa. Ya no se tatúan, o por lo menos no como lo hacían antes, ahora los

¹⁴⁵ U.S. Department of Justice, 1998, 1999, 2000, 2001 *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization*, Office of Immigration-U.S. Department of Homeland Security, 2002 *Yearbook of Immigration Statistics*.

¹⁴⁶ Ver Manuel Balcázar Villarreal, *La influencia de las Maras en México: un problema de inteligencia gubernamental*, INAP, México, 2007.

tatuajes son imperceptibles o poco visibles (entrepierna, pene, labios, atrás de la oreja, etc.). Además han dejado de comunicarse con las manos, ya que para eso están los teléfonos celulares y satelitales. Asimismo, han cambiado las vestimentas estafalarias por ropa casual o traje y corbata. Esto se puede considerar una tercera generación de las maras.

Los sistemas informáticos son parte de su organización. Ahora utilizan servicios financieros para el lavado de dinero, ya que sus negocios, narcotráfico, tráfico de armas y de personas, trata de mujeres, secuestros, asaltos y zonas de protección (lugares donde los empresarios y pequeños comerciantes pagan una cuota) han crecido de manera espectacular. Thomas Bruneau, analista de la Escuela Naval de Estudios Avanzados de la Armada de los Estados Unidos, describe cinco amenazas a la seguridad multinacional o desafíos asociados con las “maras transnacionales”:

- 1) Desgastan la capacidad gubernamental al abrumar los sistemas policíacos y legales empleando audacia y violencia. En El Salvador, por ejemplo, 49% de los homicidios cometidos en enero de 2005 fueron atribuidos a la violencia pandillera.
- 2) Desafían la legitimidad del Estado, en particular en regiones donde la cultura de la democracia es retada por la corrupción y reforzada por la inhabilidad de los sistemas políticos de funcionar lo suficientemente bien para proveer bienes y servicios públicos.
- 3) Actúan como gobiernos sustitutos o alternativos. En algunas regiones como en El Salvador y Guatemala, los “gobiernos se han rendido salvo en algunas zonas de las capitales, y las maras cobran impuestos a individuos y negocios”.
- 4) Dominan el sector económico informal, estableciendo pequeños negocios y empleando la violencia y la coerción para competir injustamente con negocios legítimos, evitando al mismo tiempo el pago de impuestos.
- 5) Infiltran las organizaciones de la policía y del gobierno para lograr sus objetivos. Al hacerlo demuestran sus intenciones políticas latentes.¹⁴⁷

Como reflexión final, se puede apreciar que las maras han ido evolucionando en sistemas mejor organizados y sofisticados, dejando de ser pandillas para convertirse en organizaciones de crimen organizado a nivel internacional. El gran reto de los gobiernos es enfrentar esta amenaza a la seguridad regional ya que los errores del pasado no pueden repetirse. La fuerza policíaca y militar no ha sido la mejor respuesta, sino todo lo contrario, ha sido la peor solución. El Estado debe cambiar de estrategia, impulsando programas sociales que prevengan y no que contengan dicho fenómeno.

¹⁴⁷ Thomas Bruneau, “The Maras and National Security in Central America”, *Strategic Insights*, Vol IV, Issue May 2005, en <http://www.npps.navy.mil/2005/May/bruneauMayo5.pdf>.

Las maras deben ser vistas desde una óptica integral. La familia es la clave de todo sistema social, si los padres no tienen empleo o es mal pagado, si todo el tiempo están fuera de casa, los jóvenes tienen como referente lo que viven: padres pobres que ejercen violencia verbal y física. De esta manera, las pandillas se convierten en un espacio de reconocimiento y afecto, sustituyendo a la familia biológica. El crimen organizado se aprovecha de la falta de conciencia civil y ética de las pandillas. Por eso es importante combatir la violencia intrafamiliar. Un niño que sólo conoce la violencia en su casa, crece estructuralmente con códigos de comunicación basados en la misma. La violencia doméstica se convierte en un problema de seguridad pública que, si no se atiende a tiempo, puede llegar a ser un asunto de seguridad nacional.

También los medios de comunicación juegan un papel fundamental en los programas preventivos. En lugar de mitificar a los criminales como pasó con las maras, deberían transmitir cómo se vive en las cárceles y las calles, el tiempo que un delincuente está preso, y los riesgos que trae ser pandillero. Las maras son antes que todo un problema de jóvenes, pues nadie nació siendo pandillero. El Estado está obligado a ofrecer a la sociedad alternativas de educación, salud, vivienda, empleo digno y, sobre todo, respeto a la cultura democrática.

26. El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas¹⁴⁸

General Barry R. McCaffrey¹⁴⁹

La alta dirigencia de México, conformada por el presidente Felipe Calderón, el Procurador General, Eduardo Medina Mora y el Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, están confrontando a los cárteles criminales de droga que han desafiado al Estado y a las autoridades municipales; situación que representa una gran amenaza para el cumplimiento de la ley de México. Las fuerzas armadas mexicanas

¹⁴⁸ Extractos del memorándum del General Barry R. McCaffrey (retirado) dirigido al Coronel Michael Meese, West Point, New York, que redactó como resultado de su visita a México del 5 al 7 de diciembre de 2008.

¹⁴⁹ Fue Jefe de la Oficina de la Casa Blanca para el Control de Drogas, y Comandante del Comando Sur.

están siendo cada vez más utilizadas por el gobierno federal debido a las deficiencias en los organismos encargados de hacer cumplir la ley civil.

La administración de Calderón tomó el poder con una débil legitimidad política, después de su victoria por un margen menor a 1% sobre el PRD, en una controvertida elección. La alta dirigencia política y los oficiales de seguridad han demostrado un liderazgo notable, coraje, fortaleza y dedicación en la búsqueda de hacer valer el imperio de la ley a través del Estado y de vencer a los cárteles de la droga. Los altos funcionarios del gobierno están tomando riesgos enormes, ya que los cárteles han demostrado su capacidad para asesinar líderes políticos y oficiales encargados de la aplicación de la ley. El compromiso de estos funcionarios para restablecer el imperio de la ley se convertirá en una cuestión de orgullo histórico nacional si resultan victoriosos.

Los Estados Unidos han apoyado modestamente al gobierno de México hasta el día de hoy. El presupuesto de 400 millones de dólares por año para la Iniciativa Mérida, concebida por el presidente Bush, con la participación de los presidentes de Canadá y México, fue apenas aprobado por el Congreso de los Estados Unidos después de un debate con divisiones e insultos. El gasto propuesto por el gobierno estadounidense en respaldo al gobierno de México es irrelevante comparado a lo que se ha gastado en Irak y Afganistán (estas guerras exteriores han consumido 700 mil millones de dólares y un resultado de 36,000 militares muertos y heridos). Sin embargo, lo que se juega en México es enorme, y no se puede permitir tener un narco-Estado como vecino.

La administración de Obama deberá enfocarse lo antes posible en los problemas peligrosos en México, que fundamentalmente amenazan a la seguridad nacional de los Estados Unidos. En menos de ocho años, los violentos y beligerantes cárteles criminales de droga podrían abrumar a las instituciones del Estado y establecer un control *de facto* sobre amplias regiones del norte de México. México no sólo está confrontando una criminalidad peligrosa, está peleando por la sobrevivencia del Estado contra el narco-terrorismo. Una terrible tragedia se presentará en la próxima década si no se establece una alianza sólida con el liderazgo valiente de la administración Calderón, y desarrollamos una estrategia de recursos apropiada para los peligros que se enfrentan.

México se encuentra al borde del abismo, se podría convertir en un narco-Estado en la próxima década. El consumo crónico de droga se ha duplicado desde 2002 a 500,000 adictos. Posiblemente 5%, o 3.5 millones de personas consumen drogas ilegales. En Estados Unidos representa 8.3%, o 20.4 millones de personas. Desde 2002, el consumo de droga entre los mexicanos se ha incrementado en 30% y el uso de cocaína se ha duplicado. Las tasas de crecimiento de adicción más rápidas se encuentran en la población de 12 a 17 años, mientras que las tasas de consumo entre las mujeres se han duplicado también.

El comportamiento criminal alrededor de la droga es la amenaza central al Estado. México produce aproximadamente ocho toneladas métricas de heroína al año, 10,000

toneladas métricas de marihuana y 90% de toda la cocaína de los Estados Unidos transita por México. También es un importante productor de metanfetaminas para el mercado norteamericano. Los cárteles de la droga obtienen ganancias criminales en exceso, las ganancias generan unos 25 mil millones de dólares por año, y físicamente repatrian más 10 mil millones de dólares por año en remesas en efectivo.

El indicador crítico son las casi 7,000 personas asesinadas en guerras internas entre los cárteles desde 2006, con 3,985 asesinadas tan sólo hasta el 25 de noviembre de 2008. Las autoridades mexicanas escasas de armas, enfrentan ataques criminales armados de unidades de tamaño de pelotones que usan lentes de visión nocturna, interceptores electrónicos, comunicaciones cifradas, operaciones bastante sofisticadas, sumergibles marítimos, helicópteros y transportación aérea moderna, armas automáticas, RPG's, misiles antitanques de 66 mm, minas y trampas, ametralladoras pesadas, rifles francotiradores de calibre 50, uso masivo de granadas de mano, y los últimos modelos de armas, como las lanzagranadas de 40 mm.

La corrupción es generalizada y corroe la confianza entre las instituciones mexicanas en niveles locales, estatales y el federal. La corrupción alcanzó a la Embajada de los Estados Unidos por un empleado mexicano de la DEA que recientemente fue arrestado por formar parte del cártel de Sinaloa, corrompido por un soborno de 450,000 dólares. Seis oficiales de alto rango fueron recientemente arrestados y los dos últimos directores de la oficina de Interpol en México, han sido acusados. Este es un recuerdo doloroso del arresto del Zar antidrogas, el general Jesús Gutiérrez Rebollo en 1997, acusado de estar trabajando como un agente del cártel de Juárez.

Las tasas de confiscación de granadas, RPG's y AK-47's se encuentran en niveles de incautación similares a los de campos de batalla en tiempos de guerra. Resulta difícil entender la indiferencia e incompetencia de las autoridades estadounidenses en los niveles estatal y federal sobre la amenaza a la seguridad nacional de un Estado democrático vecino. Se consideraría un acto de guerra de un Estado santuario si Estados Unidos fuera la víctima. Este país es ineficiente e irresponsable con las preocupaciones expresadas por México sobre el tráfico de armas, cargamentos de dinero en efectivo y químicos precursores.

No hay falta de valentía entre las fuerzas de seguridad mexicanas. Más de 475 policías y soldados han sido asesinados durante la ofensiva del presidente Calderón para recuperar calles y áreas rurales. Más de 218,000 prisioneros llenan las 455 instalaciones penales. De los 390,000 policías, sólo 26,000 o 6.8%, son federales. De las fuerzas que son municipales, 39.8% están mal entrenadas, pobremente equipadas y son frecuentemente corrompidas o intimidadas. Por ello, hacen falta herramientas esenciales para la aplicación de la ley, por ejemplo, no hay un registro nacional de policías, ni un registro nacional de vehículos o de placas.

La población mexicana cree que el sistema judicial es corrupto e ineficaz. La policía mexicana regularmente obtiene información a través de torturas y persecuciones, y las usan como evidencia en las cortes. El sospechoso es considerado culpable hasta que pruebe su inocencia. Más inquietante aún es que los mexicanos están perdiendo la fe en el sistema. Al inicio de la campaña de Calderón más de 87% de la ciudadanía apoyaba al presidente. Ahora solamente 67% se expresa a favor. La discusión sobre la legalización de las drogas está creciendo, y su adquisición se presume que es sólo un problema de Estados Unidos y no mexicano.

Las fuerzas armadas mexicanas son unas de las instituciones más confiables de la nación. En un sentido general son disciplinadas, fiables, valientes y respetuosas del liderazgo civil. Claramente las fuerzas armadas también son sujeto de penetración, intimidación y corrupción individual. La tasa de desertión de personal entrenado militarmente es de igual modo una amenaza significativa al Estado. Los Zetas, fuertemente armados –ahora el brazo ejecutor del cártel del Golfo–, se han conformado esencialmente en comandos armados.

Cabe recalcar que los cárteles de la droga no pueden vencer al gobierno mediante una confrontación directa. Las fuerzas armadas pueden en cualquier punto, en tierra o en el mar, confrontar y dismantelar la amenaza directa a las fuerzas de seguridad. De este modo, la herramienta más efectiva de los cárteles criminales es el narco-terrorismo y la corrupción e intimidación a la población para convencer a las autoridades políticas de permanecer pasivas ante la acción criminal.

El presidente Calderón ha trazado un audaz y heroico camino para el Estado. Algunos de sus altos dirigentes, como el secretario Genaro García Luna, han puesto su vida de por medio y el lema de la Policía Federal es “Ni un paso atrás”. Cientos de oficiales responsables de la aplicación de la ley han sido asesinados. Asimismo, se han incautado cantidades masivas de contrabando de estas bandas criminales: 70,000 kilogramos de cocaína, 3,700 toneladas de marihuana, \$304 millones de dólares, 28,000 armas, 2,000 granadas de mano, 3 millones de rondas de munición. El presidente Calderón, por primera vez en la historia mexicana, ha usado la herramienta de extradición valientemente, 83 criminales de peso mayor de la droga han sido enviados al norte.

La estrategia articulada por el Procurador General, Eduardo Medina Mora, es la de resquebrajar a los cuatro principales cárteles de la droga en 50 entidades más pequeñas y quitarles el poder de fuego y las grandes cantidades de recursos financieros. La alta dirigencia mexicana ha tratado de organizar los diez estados fronterizos de las dos partes, en asociaciones activas transfronterizas para la aplicación de la ley y cooperación para la prevención de la droga. Los mexicanos saben que una estrategia central es la profesionalización del sistema judicial mexicano y la modernización de la economía.

El presidente Calderón ha comprometido a su gobierno con la campaña “Limpiemos México”. Esto no es retórica. A la fecha, han dinamizado los programas de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud para ser partes integrales de esta campaña. Además, existe un entendimiento claro que esta es un campaña para ocho años. Finalmente, tenemos la prometedora Iniciativa Mérida, no obstante que este programa vital está sub financiado y se implementa muy lentamente. La aplicación de las leyes en el nivel transfronterizo y la cooperación entre los sistemas de justicia son inadecuados.

*Fronteras y
entidades federativas*

33. La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas

*José María Ramos*¹⁶⁷

La frontera México-Estados Unidos es un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad, los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado han cuestionado severamente su estabilidad y la seguridad nacional de ambos países.¹⁶⁸ Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidrogas de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar tales problemas, el tráfico de armas hacia México, y finalmente las desarticuladas acciones intergubernamentales mexicanas contra la inseguridad. Este contexto, ha dado pie a que se mantengan los mismos niveles de tráfico de cocaína (90% cruza por México), mariguana (100% procede de México) y recientemente metanfetaminas (100% procede de México) hacia Estados Unidos, tal como existían a inicios de los noventa.

En la actualidad, el impacto causado por el aumento de la violencia fronteriza provoca que el tema de la migración ya no sea el principal problema de la agenda compartida con los Estados Unidos. Como consecuencia, emergen los problemas prioritarios de inseguridad, violencia y crimen organizado fronterizo. Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de 1600 personas en Tijuana y de 2300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en 2008. La mayor parte de estas muertes contaban con vínculos directos o indirectos con actividades ilícitas.

El impacto de la inseguridad en México se puede contextualizar bajo cuatro dimensiones de la seguridad, lo que implica el diseño de políticas articuladas y bajo un enfoque intergubernamental: seguridad pública (robos, adicciones y secuestros); seguridad nacional (crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas); la seguridad fronteriza (terrorismo) y finalmente, la seguridad humana, asociada tanto a las acciones de prevención como a mejores niveles de vida de la población fronteriza mexicana. Dichas dimensiones de la inseguridad han estado presentes en la frontera, sin embargo no ha existido una política integral que las considere, lo que incide en los problemas actuales de tráfico de drogas, violencia e inseguridad.

¹⁶⁷ El Colegio de la Frontera Norte.

¹⁶⁸ Esto ha traído como consecuencia una especial preocupación por parte de diversas agencias federales de Estados Unidos, desde octubre de 2008 a marzo de 2009, y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo de 2009, situación no vista desde mediados de los ochentas. De la misma manera, medios como el New York Times, Financial Times y El País le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados de 2008.

La relevancia de la frontera México-Estados Unidos, en particular la frontera entre California y Baja California, radica en que se estima que en el periodo de 2007 a octubre de 2008, las autoridades federales fronterizas de Estados Unidos decomisaron cerca de 40% del total de drogas confiscadas en todo el territorio estadounidense. Esta situación es reflejo de la importancia de la demanda y oferta bilateral de marihuana, cocaína y metanfetaminas por parte de la sociedad estadounidense, así como de los grupos delictivos mexicanos respectivamente.

Por otro lado, una de las prioridades de la política binacional en seguridad debe ser la reducción del tráfico de armas a través de las fronteras entre México y Estados Unidos. Esta acción debería ser una prioridad de ambos países, pero en particular de Estados Unidos, considerando la importancia del tráfico proveniente de sus armerías. Uno de los factores que determina tal problema es la escasa regulación que existe en este país respecto de la compra y tenencia de armas, la cual es muy liberal, lo que favorece la adquisición. Según autoridades estadounidenses, se estima que en la frontera sur con México existen siete mil armerías y la mayoría se ubican en los estados de California y Texas, sin contar con las ferias y exposiciones abiertas a todo público donde es posible obtener cualquier tipo de artefactos.

El reto bilateral en materia de tráfico de armas es fortalecer dicha política a través de programas tales como "Gunrunner". Esta iniciativa implementada por la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos (ATF) busca enfocar los recursos en cuanto a investigación, inteligencia y capacitación para suprimir el tráfico de armas de fuego a México y frenar la violencia relacionada con las mismas, en ambos lados de la frontera. Pero, la eficacia y el impacto de este programa dependerá entre otras estrategias de una mayor voluntad del gobierno federal estadounidense bajo una visión integral (conciliación de libertades, prevención, judicial, policial, salud); fortalecer la evaluación de los programas fronterizos de combate al tráfico de armas con base a las experiencias pasadas y los retos presentes; e incrementar la profesionalización y controles anticorrupción de las policías mexicanas, en particular la policía fiscal.

En el contexto del agudizamiento de los problemas de inseguridad en la frontera con México, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y parte de la marina en ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, desde fines de 2007. Tal presencia militar no ha podido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo, debido a que la política presenta limitaciones de diseño, implementación de tácticas integrales, estratégicas y transversales, de evaluación y de falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas. Por estas razones, el impacto del ejército mexicano ha sido limitado en la reducción sustancial de la violencia fronteriza.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa

Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, la reforma judicial, los derechos humanos, así como los programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que, una de las prioridades estratégicas del gobierno federal mexicano y de los estados fronterizos sea la de disponer de un plan estratégico en seguridad, en el cual se integren las distintas dimensiones de la seguridad antes mencionadas: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana con base a un enfoque integral, estratégico y transversal.

Contrariamente y pese a los impactos de la inseguridad en la frontera con Estados Unidos, no existe un plan estratégico ni integral, sino acciones aisladas y coyunturales. Con ello, es de esperarse que se mantengan o agudicen tales problemas y que distintos actores estadounidenses continúen expresando preocupación sobre los riesgos a su seguridad nacional, como especialmente lo han hecho en audiencias en el Congreso de Estados Unidos, efectuadas en la primera y segunda semana de marzo de 2009. En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo a un programa bilateral efectivo contra la inseguridad, si se acompaña de las siguientes condiciones:

- Una estrategia integral que logre eficiencia a nivel táctico (policial, prevención, legal, institucional y militar)
- Un liderazgo militar coyuntural favoreciendo sinergias con actores claves.
- La articulación de la estrategia con otras opciones nacionales, internacionales, regionales y transfronterizas.
- Una gestión intergubernamental eficaz en materia de seguridad y desarrollo.
- Fortalecimiento de las instituciones en el ámbito de sus competencias.
- Promover un mayor profesionalismo de las corporaciones policíacas en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de los controles anticorrupción en los tres niveles de gobierno.
- Participación ciudadana eficaz, no solo monitoreando posibles abusos policíacos, sino promoviendo y evaluando programas de prevención.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como consecuencia, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva para resolver problemas de seguridad nacional y fronteriza. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación entre los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

34. Chihuahua 2008, testimonio desde Juárez

*Carlos González Herrera*¹⁶⁹

El pensamiento conservador encuentra en la evocación idealizada del pasado una de sus formas favoritas de expresión. En Ciudad Juárez desde hace tiempo se deja escuchar, entre sentimientos de esperanza y el abatimiento anímico, aquello de que cualquier tiempo pasado fue mejor. Una mirada a los últimos cien años de vida en la frontera, particularmente de ese cruce fronterizo que conocemos como la región Juárez-El Paso, permite ver que la tranquilidad nunca ha sido una acompañante por largos periodos. De existir lugares en los cuales verdaderamente podemos encontrar durante el siglo xx (después de la Revolución y sus conflictos posteriores), esa tranquilidad pueblerina y bucólica, una población como Juárez no podría pertenecer a esa descripción. Junto a buena parte del resto del país, Juárez vivió una época intensa y violenta entre 1910 y 1920. Después, la población hubo de sortear el olvido que el gobierno federal hizo de realizar inversiones importantes en la frontera, dedicando buena parte de su energía vital y capacidad de trabajo a la industria del turismo transfronterizo: juego, prostitución, bebida, droga, etcétera. No obstante, esa defensa de un pasado reelaborado para curar las angustias de un presente incontrolado tiene bases históricas más bien débiles.

Como puede imaginarse, es remota la posibilidad de que aquella ciudad hubiera experimentado una vida verdaderamente exenta de crimen y violencia. De hecho, hacia mediados del siglo pasado, había una actividad criminal organizada bastante activa y también aquella ejercida por los “pequeños desorganizados”. Ambas eran reprimidas por la regla de dos: la policía agarraba a los ladronzuelos y después de una brutal paliza, los expulsaba de la ciudad. La reincidencia fue frecuentemente castigada con la desaparición definitiva. Esa forma de ejercer la ley atemorizó a muchos, pero contó con soporte social.

En medio de esa bruma con que se recuerda el ingreso a los años sesenta, el gobierno federal hizo su segunda aparición durante el siglo xx (la primera fue en forma de fuerzas federales para defender la plaza contra las fuerzas de Madero, Orozco o Villa). A iniciativa de ciertos prohombres locales, que se presentaron como capitanes de empresa sin realmente tener ninguna experiencia en el ramo (salvo por Antonio J. Bermúdez, director de PEMEX) y aún con la renuencia de parte de los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz, se puso en marcha el Programa Nacional

¹⁶⁹ El Colegio de Chihuahua, Ciudad Juárez.

Fronterizo (PRONAF). No sonaba nada mal como principio. Por fin una visión de corte nacional y manejada por el Estado mexicano para atender a su frontera con los Estados Unidos, desatendida desde 1848. Pero esa apuesta generó un crecimiento absolutamente fuera de control, sin posibilidad de empatar el crecimiento población con servicios públicos, servicios educativos y servicios de salud. Presenciamos entre 1975 y 1995 un proceso de urbanización atroz, salvaje o sin control.

Así, desde que la frontera se formó en 1848, el mexicano ha sido un Estado ausente. La oportunidad que el PRONAF plantó para que toda la frontera se convirtiese en una región estratégica de altísima prioridad no fue aprovechada. Simplemente, se abrieron las ventajas para que los llamados desarrolladores urbanos y las transnacionales que vinieron a instalarse en ciudades como Juárez, Tijuana o Reynosa se volvieran autoridades *de facto*, mientras que las *de jure* han sido tradicionalmente débiles. Tenemos pues, que a la urbanización salvaje, se añade una presencia de Estado débil que ha sido incapaz de instalar en lugares como Juárez las iniciativas niveladoras de las desigualdades sociales que deben animar las políticas públicas del Estado. Juárez tiene menos metros cuadrados de pavimento, menos camas de hospital y menos lugares en preparatorias y educación superior que la capital del estado, Chihuahua, que cuentan con medio millón menos de habitantes.

¿Qué ha pasado con la sociedad en Juárez? Una ciudad ubicada donde está, por el que se mueven algunos de los tráficos de mercancías y personas más activos del mundo y que tiene una antigua relación de proveedor de las necesidades del suroeste estadounidense (fuerza de trabajo, diversión, alcohol o drogas), podía mantener niveles “aceptables” de inseguridad y violencia controlada, siendo su sustento la debilidad del Estado y el reino de los poderes *de facto*. En una ciudad con tal cultura por el trabajo remunerado, en el que desde hace tiempo todos los miembros de la familia deben tener ingresos propios, tener como vecino al ladrón de autopartes, al contrabandista, al cruzador de personas al “otro lado”, al traficante de drogas al menudeo, o incluso a un asesino por contrato, se vio como tolerable. Mientras mantuvieran ciertos niveles de respeto por sus vecinos, sus actividades llegaron a ser vistas como una rama más de la economía local.

Al hacer su arribo los grandes grupos del crimen organizado deseando hacerse de la plaza, pudieron infiltrarse con relativa facilidad porque existían esos vasos comunicantes. Encontraron una ciudad como queso gruyere totalmente agujereada. Había una red apta para el ejercicio de la criminalidad. Eso quizá podría explicar porque los asesinatos abarcan un espectro social tan amplio y parece no tener una ubicación ni social ni geográfica específica.

Desde empresarios propietarios de lotes de autos usados, de casa de cambio, de lotes de autopartes o *yonkes*, bajando en la escala económica hacia los dueños de pequeños comercios de barrio, los jóvenes miembros de pandillas de barrio son los que

han aportado quizá la mayor cuota de sangre. Entre estos extremos, están los integrantes de las policías, pero también profesionistas e inclusive universitarios.

Durante 2008, Juárez vivió una etapa de títale a lo que se mueva. Pues no solo fueron ejecutados los integrantes de las bandas de alguno de los grupos del crimen organizados, sino los distribuidores de barrio que vendían la droga del contrario o no querían vender la de un nuevo grupo, pero también los policías que protegían a un grupo y eran “urgidos” a proteger a otro, incluso los policías que decidían mantenerse al margen. A ese grupo de víctimas hay que agregar a todos aquellos que han decidido no pagar cuotas de protección o no han podido seguirlo haciendo por la crisis económica.

Me parece que apostarle todo a la estrategia de guerra abierta al crimen organizado no será la solución: primero, porque estaríamos cometiendo el error del que alerta Camus en *La Peste*: conformarse con que la enfermedad, en este caso la violencia, baje de nivel y todo pueda regresar a la “normalidad” del pasado; segundo, porque hay que entender que en ese “pasado normal” está parte importante del origen del problema. Así que aquí sí se vale un gran ejercicio en contra de las autocomplacencias; tercero, porque la violencia ha tocado a Juárez como a muy pocos sitios del país. Es una ciudad que ha experimentado, durante 2008, más de 80 asesinatos por cada 100 mil habitantes, además de una escalada generalizada de todos los delitos, desde los tradicionales como robos a casa habitación o de vehículos, a los nuevos como la extorsión telefónica, los secuestros y llegando a la quema de comercios en un rango que va desde el comercio de barrio, hasta restaurantes, *antros* y gimnasios.

El espectro de la violencia y la descomposición de la autoridad es tal que una estrategia basada en tener al ejército en la calle no es la solución a largo plazo. Si la estrategia de seguridad del Gobierno Federal pretende la recuperación de territorios y el fortalecimiento de los gobiernos locales, podemos decir que quizá, sólo quizá, se cumple la recuperación temporal de territorios, pero no lo segundo ¿Por qué? Sencillamente porque la población retira la confianza que queda en la autoridad local y la deposita, con reservas, en las fuerzas armadas. El ejército desplaza al ministerio público del fuero común acordonando las zonas de crimen y levantando las evidencias para un futuro trabajo pericial. Las policías locales han sido desplazadas en la vigilancia de edificios públicos, hospitales, escuelas, calles, cruceros, aeropuertos, puentes internacionales, carreteras, instalaciones de PEMEX o CFE.

En marzo de 2009 culminó un proceso de remoción de todos los mandos, de primer y segundo nivel, dependientes de la autoridad civil electa del municipio: policía municipal, vialidad, control de las líneas telefónicas de emergencia y para la denuncia ciudadana. El mando civil ha aceptado su papel secundario de manera natural. Resulta difícil imaginar el cumplimiento de la estrategia del gobierno federal, llamada al fortalecimiento de las autoridades civiles locales. La estrategia de despliegue territorial de las fuerzas federales denominada Operativos Conjuntos, ha generado en Juárez dos

puntos de vista. Un posicionamiento, débil aún, en contra de la presencia del ejército mexicano en la ciudad. En Juárez, la evidencia apunta a que se trata más de una crítica de grupos derechohumanistas que de células activadas por el propio crimen organizado. En el otro extremo, surge en sectores de la población, y aún en los medios de comunicación, la opinión de la “eficacia” de las operaciones del ejército que al estar mejor entrenados, mejor equipados y menos sujetos a “restricciones civiles” logran dar golpes más contundentes al crimen organizado en términos de número de sicarios muertos. Desde mi punto de vista hay tres ausencias notables:

- La construcción de un amplio consenso y un frente social en contra del crimen, que además impulsen la inclusión de una política de Estado para el desarrollo integral de Juárez en particular y de Chihuahua en lo general, que sean capaces de reconstruir el tejido social fracturado por el abandono estatal y la violencia.
- Un replanteamiento del Estado mexicano que convierta a regiones como Ciudad Juárez, en escenarios de visiones nacionales en las que está en juego la seguridad nacional.
- Claridad sobre el papel que debe jugar la relación México-Estados Unidos. Juárez es muy distinto al resto del país, pero en muchos sentidos es muy similar de la línea fronteriza que se comparte con el “coloso del norte”. Una política de seguridad binacional con dividendos favorables para ambas naciones debería ser la que priorice el desarrollo fronterizo que en puntos como Ciudad Juárez - El Paso son impensables sin considerar “al otro”, por la sencilla razón de que se encuentran entrelazadas por los caprichos de la historia y los avatares del tiempo.

Por ello, visiones marcadas por el uso de la fuerza (de ambos lados de la frontera) y la coyuntura podrán tener efectos favorables en el corto plazo pero el abandono histórico regresará, procreando estos y otros males que oscurezcan los esfuerzos actuales en la “Guerra contra el Narco”.

35. La guerra en la frontera México–Estados Unidos

*Jorge Luis Sierra*¹⁷⁰

La frontera entre México y Estados Unidos está convertida en un campo de batalla por parte de ambos gobiernos. Existe una guerra en contra de poderosas organizaciones

¹⁷⁰ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

de narcotraficantes, las cuales encaran con un creciente poder de fuego y una capacidad corruptora cada vez mayor.

El gobierno del presidente Felipe Calderón está usando al ejército y a la armada de México como su fuerza principal en el combate contra estos grupos, mientras que el nuevo gobierno de Barack Obama está ofreciendo el apoyo tecnológico y de inteligencia de sus fuerzas armadas para engrosar la lucha mexicana. Por su parte, los diferentes grupos de narcotraficantes han logrado conformar una potencia, que el mismo gobierno mexicano estima en 400 mil personas, en la que están mezclados ex policías, desertores del ejército, ex soldados kaibiles del ejército guatemalteco, sicarios de pandillas callejeras y carcelarias de Estados Unidos, y jóvenes de las ciudades fronterizas que están dispuestos a trabajar para el narcotráfico a cambio de dinero y privilegios.

El conflicto armado enfrenta también entre sí a las bandas rivales de narcotraficantes, en una lucha intestina que ha costado la vida de más 6 mil personas ejecutadas en todo el territorio nacional en 2008 y los dos primeros meses de 2009. Es importante destacar que la mitad de esas ejecuciones ha ocurrido en la frontera norte.

La violencia relacionada con el narcotráfico está concentrándose principalmente en los seis estados mexicanos que colindan con Estados Unidos: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En algunas ciudades, las cifras de ese conflicto alcanzan ya proporciones extraordinarias: una tercera parte de las mil ejecuciones que ocurrieron en los dos primeros meses de 2009 en México, sucedieron tan sólo en Juárez, la ciudad hermana de El Paso, Texas.

No sólo los mexicanos padecen los estragos de esa violencia. Hacia enero de 2009, cifras proporcionadas por una empresa privada de expertos en negociación anti-secuestro, indicaron la existencia de 25 ciudadanos estadounidenses secuestrados en el área de San Diego, California, llevados por sus plagiarios hacia Tijuana, Baja California. En tanto, investigaciones periodísticas revelaron que en febrero del mismo año, 172 de los 230 asesinatos de estadounidenses en México, en los últimos cinco años, han ocurrido en las entidades fronterizas con Estados Unidos.

Distintas autoridades estadounidenses, tanto civiles como militares, han manifestado que el ambiente de ingobernabilidad que existe en la frontera con México puede ser aprovechado por terroristas internacionales que tratarían de penetrar su territorio e introducir agentes y armas de destrucción masiva. Analistas del Departamento de Defensa conciben a los gobiernos estatales de México como Estados fallidos, que no pueden ofrecer seguridad a sus ciudadanos y están en riesgo de sucumbir al embate corruptor y violento del narcotráfico.

Las armas utilizadas por la delincuencia organizada provienen de Estados Unidos en 90%. Los Zetas, un grupo de sicarios integrado originalmente por desertores del ejército mexicano, han organizado sus propios pelotones de infantería, armados con fusilería diversa, morteros y lanzacohetes antitanque. En consecuencia, las fuerzas

del gobierno tampoco están escatimando el uso de armamento para enfrentar a narcotraficantes. Además de las armas utilizadas por las unidades del ejército y la armada de México, las policías estatales y algunas municipales están siendo equipadas con granadas y fusiles, que hasta ahora habían sido de uso reservado para las fuerzas armadas.

Algunas operaciones sirven para ilustrar la magnitud del armamento acumulado por las partes en conflicto: Durante una serie de combates en las calles de Reynosa, Tamaulipas, en noviembre de 2008, varias unidades del ejército mexicano abrieron paso a una caravana de militares y policías federales que llevaban detenido a Jaime González Durán, *el Hummer*, uno de los desertores del ejército mexicano que fundaron el grupo de los Zetas. La caravana encontró fuerte resistencia armada que intentó inútilmente poner barricadas en las calles para rescatar a su jefe. Horas después de la detención y su traslado en avión a la ciudad de México, la policía halló uno de los arsenales más importantes que se había decomisado en la historia reciente de la lucha contra el narcotráfico: 500 armas de fuego, medio millón de municiones, 150 granadas, un lanzacohetes antiblindados, dos lanzagranadas de 40 mm, 14 pistolas *five-seven* conocidas como matapolicias por su capacidad de penetrar puertas, carrocerías y chalecos antibalas; además de siete rifles de francotirador Barret calibre 50. Los lanzagranadas de 40 mm han sido utilizados con éxito en otros conflictos armados. Un ejemplo de su capacidad de fuego está en la forma en la que el ejército de Estados Unidos utilizó una versión moderna de esta arma para destruir a compañías de infantería iraquí con ráfagas de unas 350 granadas por minuto a distancias de más de 2 mil metros. Tanto el narcotráfico como el ejército han usado esas armas en sus enfrentamientos.

Este tipo de armas fueron utilizadas durante un enfrentamiento ocurrido en las calles de Reynosa, en febrero de 2009. Los vecinos en una colonia localizada en el suroeste de esa ciudad fronteriza con Hidalgo, Pharr y Mission, Texas, vivieron, en esa ocasión, más de dos horas de una cruenta batalla entre sicarios del Cártel del Golfo y elementos del ejército y la policía federal. Los reporteros de la televisión local, que transmitió en vivo escenas del enfrentamiento, hablaban hacia el auditorio mientras el ruido ambiental reproducía el fuego intenso de granadas y fusiles automáticos. El intercambio de disparos fue realizado a horas del día, cerca de una escuela primaria que estaba en clases y también de un centro comercial en funcionamiento, lo que indica que tanto autoridades como delincuentes involucraron en el enfrentamiento a la ciudadanía, sin importar el riesgo de producir bajas colaterales entre transeúntes, comerciantes y vecinos.

Los narcotraficantes aprovechan la existencia de un mercado de armas abierto, no controlado, en el sur de Estados Unidos. Según el Buró de Armas, Tabaco y Alcohol de Estados Unidos (ATF, por sus siglas en inglés), los traficantes pasan miles de armas por la frontera hacia México en un contrabando llamado “río metálico” que corre de norte a sur. La misma fuente indicó, que a lo largo de la frontera existen registrados

más de 6,700 vendedores de armas, pero sólo 100 agentes y 35 inspectores de ATF para controlar la legalidad de todas las operaciones de compraventa.

Una parte importante de estas armas pasa de contrabando por parajes del río Bravo. De la misma manera, otra cruza por los puentes internacionales entre México y Estados Unidos. Ejemplo de ello ocurre en el Puente de Pharr, que comunica a esa población fronteriza del sur de Texas con la parte oriental de Reynosa. Según fuentes consulares mexicanas, células de la delincuencia organizada arrancan el cableado eléctrico en el lado mexicano del puente para que éste quede bajo la oscuridad cuando suceden las operaciones de tráfico de armas. Los traficantes perforan subrepticamente la malla ciclónica y los tripulantes de los autos que vienen de Estados Unidos, que logran pasar sin revisión aduanal o policial estadounidense, arrojan los bultos cargados de armas por los huecos de las mallas.

Las detenciones sistemáticas de miembros de pandillas en el lado estadounidense de la frontera, también muestran evidencias de que pandillas estadounidenses están colaborando activamente con los cárteles mexicanos subiendo drogas al norte y bajando armas hacia el sur. La Mafia Mexicana, Hermanos Pistoleros Latinos, Latin King and Queen Nation, Three City Bombers, Texas Syndicate y Barrio Azteca son algunas, las cuales se encargan de “levantar” personas, ejecutar narcos rivales y extorsionar a hombres de negocios en ambos lados de la frontera.

Aunque los más conocidos son los cárteles de Tijuana, Ciudad Juárez y del Golfo, existen una multitud de pequeñas organizaciones que funcionan de manera independiente. La detención y muerte de la mayoría de los hermanos Arellano Félix en los últimos ocho años provocó una atomización del cártel de Tijuana, la diseminación de células delictivas dedicadas principalmente al secuestro y la ejecución de elementos fieles a este clan. La organización general se vio reducida en tamaño y en influencia. Sin embargo, no sucedió lo mismo con su división en partículas menos visibles, pero igualmente peligrosas.

Algunas veces unidas y otras divididas en una lucha intestina atroz, estas bandas han logrado tomar el control de una variedad muy amplia de actividades delictivas que abarcan, además del narcotráfico, el secuestro, la extorsión de empresarios y comerciantes, el tráfico de indocumentados, la prostitución internacional y el asesinato de narcotraficantes rivales, policías, militares y periodistas.

Los gobiernos de México y Estados Unidos intentan retomar el control de la región fronteriza, que los gobiernos locales y estatales no parecen tener. La intensidad de la violencia en la región ha llevado al presidente Felipe Calderón a incrementar el despliegue de fuerza militar en Ciudad Juárez, Reynosa y Tijuana, mientras trata de cortar las rutas del tráfico terrestre de drogas en estados colindantes como San Luis Potosí, Veracruz o Sinaloa. La estrategia de militarización también ha producido el desplazamiento de los mandos civiles de las policías municipales de la zona fronteriza y su sustitución con jefes y mandos militares.

Por su parte, el gobierno estadounidense ha incrementado el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, una agencia que cuenta con más de 18 mil elementos, más de la mitad de ellos concentrados en la frontera con México. La agencia federal, que forma parte del Departamento de Seguridad Interna, espera contar con cerca de 20 mil elementos en septiembre de 2009. El entonces presidente, George W. Bush reforzó la vigilancia, en 2006, con el despliegue temporal de 6 mil tropas de la Guardia Nacional para auxiliar a la Patrulla Fronteriza. Durante su gobierno, el Congreso aprobó una ley para construir tramos adicionales de muro en la frontera. En tanto, Rick Perry, gobernador de Texas, preveía a principios de año la movilización de mil tropas de la Guardia Nacional en la zona fronteriza.

La fuerza local sigue debilitada. Los jefes de policía (o alguaciles) de los 23 condados estadounidenses enfrentan dificultades presupuestales para vigilar los territorios fronterizos. Como coordinadores de las fuerzas de tarea para vigilar las Áreas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas, los alguaciles constituyen la autoridad local más importante en la lucha antinarcóticos. Sin embargo, estos jefes de policía carecen de personal suficiente y la administración de las cárceles en cada condado les absorbe recursos humanos y materiales. En 2007, cuando la Legislatura de Texas definió el presupuesto bianual de seguridad fronteriza, la Coalición de Alguaciles Fronterizos de este lugar se quejó argumentando que la mayor parte de los 100 millones de dólares asignados fueron para contratar a más elementos del Departamento de Seguridad Pública de Texas, y no para los condados. Dicha coalición también mencionó que la policía del condado de Hidalgo, cuyo alguacil no estaba alineado con el gobernador Perry, recibió menos dinero que el resto de los condados, a pesar de que esa es una zona de operación del los Zetas y el Cártel del Golfo.

En los últimos cinco años, dos alguaciles de Texas, uno del condado de Cameron (colindante con Matamoros, Tamaulipas) y otro del condado de Starr (fronterizo con una parte de Reynosa y Miguel Alemán) fueron detenidos bajo la acusación de proporcionar información de inteligencia a los Zetas y participar en el tráfico de drogas. Varios agentes de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) también han sido arrestados por sus presuntos vínculos con narcotraficantes.

Del lado mexicano, la fuerza policiaca municipal es débil y no proporciona niveles adecuados de seguridad pública. Sin armamento ni personal suficiente, las policías municipales trabajan con frecuencia para el narcotráfico o no lo tocan. Varios jefes policiales locales han sido ejecutados, lo que constituye una intimidación directa contra todos los agentes de la policía municipal. El narcotráfico ha sido capaz de disolver cuerpos enteros de policía municipal con la pura amenaza de matar a sus elementos.

Como la policía federal tiene la política de no investigar ejecuciones porque las considera homicidios, y por tanto delitos del orden común, no federal, la capacidad

de las agencias de policía estatales para esclarecer cada ejecución relacionada con el narcotráfico está rebasada.

Ninguno de los dos gobiernos tiene fuerza suficiente para vigilar la totalidad de los 3,141 km de frontera, en su mayor parte caracterizada por una franja desértica con clima extremo, que va desde el este de San Ysidro, California, hasta Eagle Pass, Texas. La región fronteriza comprende además 100 km al norte y otros 100 al sur de la línea divisoria, en donde viven 9.6 millones de personas del lado mexicano y 6.5 millones del estadounidense, en su mayoría concentradas en 14 ciudades hermanas. Proyecciones demográficas de ambos gobiernos estiman que en el año 2020 vivirán en la región cerca de 21 millones de personas.

Fuera de esas 14 ciudades, en ambos lados de la frontera existen cientos de pequeñas comunidades rurales cuyos habitantes viven en la pobreza extrema y tienen muy pocas perspectivas de progreso. El gobierno estadounidense considera que 21 de los 23 condados fronterizos están en crisis económica. La situación puede agravarse con los efectos de la recesión estadounidense que comenzó en diciembre de 2007 y con la devaluación del peso mexicano que superó 30% en 2008 y los primeros meses de 2009.

Las características de la región han contribuido para que un número mayor de habitantes de ambos lados de la frontera, particularmente jóvenes, elijan colaborar con la delincuencia organizada. El promedio de edad de los sicarios en Nuevo Laredo y Tijuana, por ejemplo, es de 21 años. Las bandas del narcotráfico han demostrado capacidad para reclutar amas de casa, jóvenes *lumpen* e incluso niños para simular protestas contra la presencia militar. Los líderes criminales de cada localidad también ejercen un control sobre los medios de comunicación, a veces con amenazas, a veces con ejecuciones.

La efectividad de la presencia militar y de la policía federal en las ciudades y regiones fronterizas tiene un carácter meramente temporal. Durante la saturación militar de estas localidades, la actividad de narcotráfico parece disminuir, pese a ello los soldados que entran en roce directo con pobladores, en algunas ocasiones, han terminado baleando y matando a transeúntes y conductores que violan de manera voluntaria o accidental las reglas de un retén carretero. Apenas se van las fuerzas federales, todo vuelve a una normalidad aparente; los habitantes de las ciudades desarrollan su vida, los niños regresan a la escuela, los padres al trabajo, y los narcotraficantes a su negocio habitual: conseguir el paso de las drogas, ejecutar a quienes se oponen o se atraviesan en el camino, controlar el resto de las actividades delictivas y obtener fuentes alternativas de ingreso con la participación en el secuestro y venta de protección a empresarios.

Así, la zona fronteriza es el escenario de un conflicto armado de gran envergadura, pero las autoridades de ambos lados de la frontera se niegan a considerarlo así.

36. Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica

Natalia Armijo Canto¹⁷¹

Históricamente, la frontera sur mexicana no había estado muy presente en los esquemas de seguridad. Durante el periodo de la Guerra Fría, los países centroamericanos eran vistos dentro de la órbita de influencia de Estados Unidos, y no representaban preocupación para México. Sin embargo, desde finales de la década de 1970, las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, más la inestabilidad política generalizada en la región, llevaron a una preocupación creciente sobre las repercusiones de estos procesos en la seguridad del país. Por una parte, la llegada de miles de refugiados que huían de la violencia en sus países y, por otra, la posibilidad de incursiones del ejército guatemalteco en territorio nacional, obligaron a las autoridades mexicanas a poner atención a esta frontera y a participar activamente en los procesos de paz en los países centroamericanos.

En 1994 se dieron tres eventos relevantes para la frontera: a) la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte que elevó la importancia de la misma en cuanto a consideraciones de seguridad nacional de Estados Unidos, pero excluyó el tema de los trabajadores migrantes; b) el levantamiento zapatista, que provocó un fuerte incremento de la presencia militar y de mecanismos de control en la frontera con Guatemala; y c) La *Operación Guardián* en California, que inició una nueva etapa en la política de contención migratoria del gobierno estadounidense y presiones hacia México para controlar el paso de migrantes centroamericanos a través de la frontera sur en su intento por llegar a Estados Unidos.¹⁷²

Retos para la seguridad en el inicio del siglo XXI

Los atentados terroristas contra Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, condujeron a poner énfasis en políticas de “contención”, “sellamiento” y “securitización”. Las políticas migratorias y fronterizas quedaron envueltas en los discursos sobre seguridad y control, dejando poco espacio para la atención de temas económicos, comerciales, sociales y mucho menos para los relativos a los derechos humanos.¹⁷³

¹⁷¹ Universidad de Quintana Roo.

¹⁷² Ver Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas”, en Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno (coordinadores), *México tras el ajuste estructural*, Vol. I, Universidad Iberoamericana León e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2005.

¹⁷³ Ver Juan Artola, “Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México”, en Carlos González (editor), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Secretaría de Relaciones Exteriores y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

Estados Unidos ha expresado su preocupación sobre la porosidad de la frontera sur de México debido a la posibilidad de tránsito de células terroristas, la presencia y actividad de las maras o pandillas transnacionales y sus posibles vínculos con organizaciones criminales o terroristas. En consecuencia, para los gobiernos de México y Estados Unidos, este tema se ha convertido en una prioridad desde el punto de vista de la seguridad, lo cual ha elevado las exigencias para hacer más eficiente el combate al crimen organizado y al terrorismo; fortalecer la seguridad pública en la región; aumentar la eficiencia en la administración de los cruces fronterizos; administrar en forma más adecuada los flujos migratorios; fortalecer los mecanismos bilaterales de cooperación con los países colindantes; y aumentar la coordinación trilateral México–Guatemala–Belice.

Migración y seguridad

A fin de impedir que los flujos migratorios provenientes de Centroamérica continuaran creciendo, entre junio de 2001 y enero de 2003 el gobierno de México llevó a cabo el “Plan Sur”, con la finalidad de reducir las deficiencias de las líneas divisorias entre nuestro país, Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policíaca y militar. En 2003, el Plan fue sustituido por el proyecto: “Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur” que incluyó acciones encaminadas a mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales. Además, la creación de grupos de protección de migrantes, el incremento de los mecanismos de control de la migración indocumentada rumbo a Estados Unidos y el mejoramiento de las estaciones migratorias. En este contexto, se ha logrado la firma de acuerdos bilaterales con Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador para realizar repatriaciones de manera ordenada y segura.¹⁷⁴

No obstante, estos esfuerzos no han logrado detener el ingreso de los migrantes. El promedio anual de expulsiones de extranjeros en México entre 2002 y 2008 fue de 180 mil personas, de las cuales más de 95% eran centroamericanos. De la misma manera no ha disminuido la violación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos que transitan por la frontera sur de México. En el año 2007, se registraron más de tres mil casos de maltrato que van desde abuso psicológico hasta daño físico y agresión sexual. Cabe señalar que estas violaciones no se dan solamente en la zona fronteriza, sino a lo largo de todo el recorrido por México.¹⁷⁵ En ese mismo año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló abusos contra los migrantes, y un promedio de 200 personas centroamericanas que mueren al año

¹⁷⁴ Véase Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, 2005, en <http://www.inm.gob.mx/Paginas/foros/foros.htm>.

¹⁷⁵ Véase *Cuarto informe sobre la situación de los migrantes en tránsito por México*, Belén, Casa del Migrante; Humanidad sin Fronteras y Fronteras con Justicia, 2007.

durante la travesía. Lejos de mejorar, la situación ha empeorado, en junio de 2009 la misma Comisión presentó el Informe Especial sobre los Casos de Secuestros contra Migrantes, donde se denuncia que entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se documentó el secuestro de 9,758 migrantes, más de 50 al día. El beneficio que obtuvo la delincuencia organizada por estos secuestros fue de 25 millones de dólares según la CNDH. En 9,194 casos el delito fue cometido por bandas organizadas, y el resto por autoridades, o la combinación delincuentes-servidores públicos.¹⁷⁶

Pandillas transnacionales

Las maras o pandillas transnacionales son agrupaciones delictivas distintas a las pandillas centroamericanas tradicionales. Esto debido a su alto grado de violencia, su relación con los procesos migratorios y su incursión en el tráfico de personas a través de esta frontera, a veces vendiendo protección a polleros y migrantes, otras veces atrayendo a los que esperaban el “tren de la muerte”. Así, se establecen en las poblaciones fronterizas y se dedican a delinquir en la región. En el peor de los casos, se vinculan con actividades del crimen organizado. Las maras, según algunas estimaciones, llegan a sumar 70 mil integrantes en Guatemala, Honduras y El Salvador, y en México se han multiplicado sus seguidores o imitadores.¹⁷⁷

La incidencia de la actividad de los maras en México se da en primera instancia por la condición de país puente entre Estados Unidos y Centroamérica, y porque también hay condiciones favorables para que el fenómeno aparezca en este país. Muchos problemas asociados a las maras se deben a cuestiones de inseguridad pública generales y endémicos en la región México-Centroamérica, previos a la aparición de las mismas. Entre éstos, la corrupción de las policías y cuerpos de seguridad, la ineficiencia de los sistemas de control de fronteras, la presencia permanente de mafias de traficantes de personas, penetrando las estructuras de migración, policíacas, militares y de inteligencia de México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

Desafíos en la frontera sur

El fin de las confrontaciones armadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua trajo consigo una retirada abrupta de la presencia norteamericana en Centroamérica y de los militares de la vida civil. Asimismo, disminuyeron significativamente los controles en carreteras y puertos y empezó a ser notorio el corredor centroamericano de drogas. De igual manera, se da el ascenso de la presencia de los cárteles mexicanos en las

¹⁷⁶ Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, junio de 2009. <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>.

¹⁷⁷ Ver los documentos del proyecto de investigación “Proliferación de pandillas juveniles en un contexto de alta transnacionalización en la sub-región Centroamérica, México, California y Washington”, y de la “Red Transnacional de Análisis sobre Maras” desarrollado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), a partir de mayo de 2005. <http://interamericanos.itam.mx/maras/>.

nuevas rutas ante el fortalecimiento de los controles en el Caribe y surge el Petén como paraíso para el tráfico ilegal de todo tipo. La Organización de Naciones Unidas calcula que cerca de 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por Centroamérica.¹⁷⁸

Las deficiencias en el control marítimo de las fronteras se hacen evidentes en la frontera sur ya que es un flanco débil para la seguridad naval y aérea mexicana. Resulta muy difícil controlar el tráfico ilegal de personas y drogas. La cocaína colombiana se mueve por vía marítima, terrestre y aérea. El tráfico terrestre y naval de personas es empleado en ocasiones para comerciar drogas. Por otro lado, la Armada de México no cuenta con equipo suficiente de detección (radares) e intercepción (fragatas e interceptores). Asimismo, la Fuerza Aérea Mexicana no cuenta con equipo con cobertura total en el sur.

En Centroamérica 70% de las muertes con violencia se realiza con armas de fuego. Muchas de éstas son remanentes de conflictos en la región, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos político-militares cesaron en la década de 1990, el armamento de ex-militares y ex-guerrilleros terminó en el mercado negro.¹⁷⁹ Aunque en México la mayor parte de las armas ilegales procede de Estados Unidos, el acceso a ellas en la frontera sur presenta un serio riesgo.

Por otro lado, los procesos de democratización en Centroamérica quedaron inconclusos, pues, aunque se terminaron las confrontaciones armadas, no se consolidaron instituciones democráticas fuertes y confiables. Por ello se habla de Estados débiles donde las instituciones políticas y los cuerpos de seguridad están penetrados por el crimen organizado. En los estados del sur de México también hay debilidades institucionales, rezagos importantes y corrupción de autoridades. Todo esto dificulta la debida atención a la problemática fronteriza.

A su vez, los desastres naturales, especialmente huracanes, inundaciones, sequías e incendios forestales son compartidos por los estados fronterizos del sur de México y sus vecinos centroamericanos. Estos fenómenos generan flujos migratorios y agravan las condiciones de fragilidad social de las comunidades. Los huracanes Mitch (1998), Stan y Wilma (2005), son ejemplo de ello y obligan a pensar en esquemas de prevención y mitigación regionales.

Podemos concluir que la problemática de seguridad en el sur de México es *inter-méctica*. Las cuestiones ambientales y sociales que se tornan problemas de seguridad no reconocen las fronteras. Por lo tanto, las políticas de seguridad necesitan la concurrencia de los países involucrados. Al Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) deben sumarse iniciativas que involucren los niveles medios y de campo

178 Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (ONUDC), "Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire", 2007: www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2007.

179 Véase International Action Network in Small Arms (IANSA): www.iansa.org/regions/camerica.htm.

para impactar en los problemas de seguridad y desarrollo. La complejidad de los retos de seguridad en la frontera sur obliga a soluciones de participación multisectorial: instituciones sociales, cuerpos policíacos, fuerzas armadas y sociedad civil. Sin un acercamiento ni la apertura de espacios de diálogo y comunicación, no se podrán construir alternativas que estén a la altura de los desafíos presentes.

37. Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la Federación

Asael Santos¹⁸⁰

La reforma política-electoral de 1996 fue la clave para el arribo de la izquierda al gobierno de la Ciudad de México en las elecciones de 1997. A pesar de que la inseguridad es motivo de queja entre los ciudadanos, los distintos esfuerzos de tres administraciones perredistas han sido frenados por las políticas de corto plazo de los jefes de gobierno, vinculados a sus aspiraciones para postularse a la presidencia, las herencias del pasado régimen en materia de persecución del delito, corrupción estructural, ausencia de áreas de investigación del ministerio público, policías poco profesionales y sobre todo, la descoordinación entre los sistemas penales, judiciales y de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal con los del gobierno federal (PRI y PAN).

Los esfuerzos del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), fueron limitados. En materia de seguridad, los principales retos de su administración consistieron en abatir los altos índices de delincuencia y restituir la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública. Las líneas de acción que se establecieron en el Plan General de Desarrollo (PGD) 1998-2000 para responder a esos desafíos fueron: a) fortalecer la presencia de la policía; b) desarticular las organizaciones criminales; c) profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; d) integración del aparato judicial y e) elaboración de un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública.

De igual modo, el gobierno del DF inició un proceso de reestructuración y profesionalización del personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y de la Procu-

¹⁸⁰ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

raduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), ambas instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito. Asimismo, con el objetivo de restituir los vínculos entre la sociedad y las instituciones, en 1998 se creó el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública, el cual se conformó por comités ciudadanos. A pesar de dichos esfuerzos, la administración cardenista se enfrentó ante estructuras y prácticas del sistema anterior, que impidieron consolidar el proceso de reestructuración de los cuerpos de seguridad pública de la ciudad.

Respecto a los índices de criminalidad, estos disminuyeron en 33.3%, de 255,533 en 1997 a 176,747 en el año 2000. Sin embargo, la denuncia del delito se redujo a lo largo de su administración (1998: 25%, 1999: 23.5% y en 2000: 19%).¹⁸¹ Estas cifras demuestran la desconfianza de la sociedad hacia el aparato de administración e impartición de justicia del DF, que se concatenó con la escasa duración de la administración cardenista preocupada en su carrera por la presidencia de la República y los intereses del pasado anidados en los aparatos de seguridad y de justicia capitalino.

Por otro lado, la administración de Andrés Manuel López Obrador, en su Plan General de Desarrollo (2001-2006), en el apartado “Seguridad Pública y Justicia Penal” —documento en donde se relacionan las causas de la delincuencia con la pobreza—, se esbozaron las principales líneas en la materia: a) persecución del delito; b) profesionalización y capacitación de las fuerzas policíacas; c) combate a la corrupción; d) combate al crimen organizado; e) coordinación intergubernamental y f) información y participación ciudadana a través de comités. A pesar de los esfuerzos citados, la definición real de la política de seguridad pública se hizo hasta finales de 2001 cuando la iniciativa privada (el negocio inmobiliario en particular) optó por involucrarse en este tema. En consecuencia, se decidió contratar la asesoría de Rudolph Giuliani, ex-alcalde de Nueva York, conocido por su política de “cero tolerancia” contra el crimen.¹⁸² Giuliani propuso 146 recomendaciones entre las que se encuentran la aplicación irrestricta de la ley, el uso de tecnología —área predilecta de Marcelo Ebrard—, más facultades a las corporaciones policíacas y el combate a las actividades de los sectores más marginados de la ciudad.¹⁸³ Las estadísticas reflejaron los resultados de una política de seguridad altamente punitiva, mientras que los delitos denunciados habían pasado de 171,469 en 2001 a 149,273 en 2006, disminuyendo un 14.8%.¹⁸⁴ Por otro lado, la población carcelaria se incrementó de 22,055 internos en

181 Citado en Pablo Martínez et. al. “Las políticas de combate a la inseguridad pública en el Distrito Federal: 1997-2000”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20021/pr/pr5.pdf>

182 Ver Diane E. Davis, “El factor Giuliani: delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México”, *Estudios Sociológicos* 75, Vol. xxv, num. 3, septiembre-diciembre, 2007. http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_1159_8822.pdf

183 Recomendaciones 119, 122, 123, 124 y 126. El punto más álgido como consecuencia de la visión de la seguridad pública plasmada en el PGD y del exalcalde de Nueva York, se reflejaría en los hechos de 20 de junio de 2008.

184 “Denuncias del fuero común, total y por cada 100 mil habitantes”, “Registro ante agencias del ministerio público de las entidades federativas”, tomado de ICESI 2007: <http://www.icesi.org.mx>.

2001, a 32,684 en 2006, aumentando en 67.4%.¹⁸⁵ Esto muestra que la política de seguridad pública que comprende este período dejó de lado el carácter preventivo de la seguridad y privilegió el carácter punitivo. Asimismo, se estableció una visión de la seguridad pública que respondía en parte a los intereses del sector privado, poniendo en riesgo el carácter público de la seguridad conferida al Estado.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron la rehabilitación de los principales corredores turísticos de la Ciudad de México, como eje principal, así como el aumento y renovación del personal policial. En lo que corresponde a la legislación, en 2003 se emitió la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual sentó las bases para su reorganización, y en 2004 fue aprobada la Ley Contra la Delincuencia Organizada en el Distrito Federal.

La llegada de Marcelo Ebrard al poder de la Ciudad de México presenció un ligero avance conceptual sobre el tema de la seguridad. El PGD 2007-2012, en el Eje 3 “Seguridad y Justicia Expedita”, se sostiene en una reconceptualización de la seguridad pública, vista como una estrategia integrada, donde se identifican las diferentes amenazas, y se busca una mayor coordinación local, incluyendo la protección civil como una de las instituciones claves de la seguridad pública. Las principales líneas de acción son: a) identificar las diversas amenazas a la seguridad pública; b) establecer diferentes acciones para combatir el crimen organizado; c) mejorar la infraestructura e incorporar innovaciones científicas y tecnológicas; y d) acciones dirigidas a la prevención y atención de emergencias.

En 2008 se decretó la “Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal”. Asimismo, se incorporaron nuevas tecnologías en el combate a la inseguridad, con el objetivo de establecer una mejor coordinación local entre las Secretarías de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia para lograr la reducción de la delincuencia. En mayo de 2008 se constituyó el Sistema de Coordinación Policial del DF (UNIPOL).¹⁸⁶ Con base en la anterior reforma sucedió el lamentable incidente de 20 de Junio de 2008 en la discoteca *New's Divine*, tras un operativo que tuvo como resultado la muerte de nueve jóvenes y tres policías. El informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) señaló que el operativo no previó escenarios de riesgo, existió falta de coordinación operativa, hubo abuso de la fuerza pública, se observó una falta de capacitación en primeros auxilios, no se contó con elementos de protección civil y existió incapacidad de actuación ante situaciones de emergencia.¹⁸⁷ En consecuencia, la CDHDF concluyó

¹⁸⁵ *Informe Sexenal de Actividades*, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006. Gobierno del Distrito Federal, México, p. 19. <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Informes/InformeResultadosSexenaldeSP20002006.htm>.

¹⁸⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* no. 338, Décima séptima época, 21 de mayo de 2008, p. 3-4. http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/MAYO_21_08.pdf.

¹⁸⁷ CDHDF, “Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso *New's Divine*”, México D.F., Julio 2008.

que la forma cómo se diseñó y ejecutó el operativo, provocó la muerte de jóvenes y servidores públicos.

El informe no sólo mostró la crisis de seguridad pública que padece el DF —ya que todas las fallas anteriormente expuestas son los ejes principales sobre los que se había venido trabajando—, sino además, alertó sobre la política de seguridad pública, la cual, “pone en riesgo de pre-delinuencia a la juventud”,¹⁸⁸ particularmente la que pertenece a los sectores populares. Esto evidenció los rezagos estructurales de la seguridad —a pesar de una mejor conceptualización en su plan de gobierno inicial—, que vincula sin distinción, en la práctica, la delincuencia con la pobreza, por lo cual, convierte a toda persona en dicha situación en potencial infractor. El caso *New’s Divine* develó que las estructuras del gobierno de la ciudad de México necesitan cambios estructurales que atiendan de forma integral y amplía los rezagos en la inseguridad y la procuración de justicia que se heredaron del régimen anterior.

Llama la atención que los tres jefes de gobierno del PRD fueron miembros activos del Partido Revolucionario Institucional y que, en el fondo, todo posible cambio sustancial de las condiciones de seguridad deben pasar por una coordinación con la federación. Respecto a dicha coordinación, el gobierno de la ciudad de México, al ser de un partido de oposición distinto al de la presidencia de la República desde 1997, y además por ser sede de los poderes de la Unión, también congrega la principal actividad económica del país. No obstante, desde esta fecha una característica de las relaciones entre el gobierno local y el gobierno federal es un bajo nivel de coordinación en materia de seguridad, a pesar de que existen bases legales para la concertación de la seguridad pública. Muestra de ello fueron los eventos ocurridos en 2005, cuando dos agentes de la Policía Federal son linchados en la delegación Tláhuac, lo que provocó la remoción de Marcelo Ebrard de su responsabilidad como secretario de seguridad pública capitalino. Esto evidencia que el problema de la seguridad pública capitalina se trastoca con los temas de la seguridad nacional y a la inversa, lo cual requiere forzosamente una efectiva comunicación entre gobiernos locales y el federal ante este tipo contingencias. Por todo lo anterior, es claro que las instituciones y los aparatos de seguridad no han pasado por una profunda reforma democrática donde la seguridad no esté subordinada a intereses partidarios, tanto del gobierno de la Ciudad de México como del federal.

Como conclusión, podemos afirmar que el DF, al ser el corazón político y económico del país, requiere establecer reformas profundas para la correcta imbricación entre la seguridad pública del gobierno capitalino y la seguridad pública a nivel federal. Además debe haber coordinación con las instancias de seguridad nacional, encabezadas por el presidente de la República. Más allá de la firma de acuerdos sobre

188 *Ibid.*, p.22.

la seguridad y la legalidad a nivel federal y nacional firmados entre los gobiernos de los estados y el federal, debe existir un intercambio de información permanente, una estrategia común de combate a los delitos del crimen organizado y del fuero común, así como planes de contingencia frente a emergencias que les permita actuar de forma conjunta.

38. Desafíos a la seguridad en Nuevo León

*Gerardo Palacios Pámanes*¹⁸⁹

José Natividad González Parás rindió protesta como gobernador constitucional del estado de Nuevo León el 3 de octubre de 2003, sin imaginar que la violencia ejercida por el crimen organizado se volvería tema prioritario en su agenda. Como candidato, su plataforma electoral y promesas de campaña se caracterizaron por una visión progresista que podemos resumir en cuatro vectores: 1) ciudad del conocimiento; 2) desarrollo económico; 3) salud y deporte; 4) infraestructura y vialidad. En el mismo tenor, el Plan Estatal de Desarrollo fue elaborado, conteniendo, ciertamente, objetivos y ejes estratégicos relacionados con la seguridad pública. De hecho, un logro esencial de su administración fue consagrar el cambio de paradigma en la impartición de justicia, pasando del sistema escrito e inquisitorio, al oral y acusatorio.

Para poder costear el Foro Universal de las Culturas (compromiso internacional ineludible) fue necesaria la construcción de museos, puentes, carreteras, pasos deprimidos y hospitales. En consecuencia, se redujo el personal de áreas estratégicas, como el sistema penitenciario. Ciertamente, no hubo recorte de custodios, pero sí de personal técnico cuyo trabajo procura la reinserción de sentenciados, impactando en el nivel de reincidencia. La frase “no hay dinero” se volvió una sentencia condenatoria para los titulares de las áreas que conforman el sistema de administración de justicia.

Al poco tiempo del inicio de la administración de González Parás, el país quedó inmerso en una guerra sin cuartel, librada por grupos criminales en disputa por plazas comerciales y vías para el tráfico de drogas ilegales. Nuevo León no se pudo sustraer

¹⁸⁹ Universidad Autónoma de Nuevo León.

de esa situación convirtiéndose, inclusive en uno de los estados con mayor violencia generada por el crimen organizado.

Dicho estado, al ser una entidad fronteriza, quedó envuelto en la problemática nacional. Antes, ciudad de residencia predilecta de narcotraficantes, ahora plaza por disputar. Monterrey y su área metropolitana, al ofrecer escuelas; hospitales de primer nivel; estilo de vida ciudadano pero pacífico y al mismo tiempo cosmopolita pero conservador, fue un lugar donde los líderes de la droga establecieron su domicilio familiar, bajo el amparo del acuerdo que existió entre ellos durante largo tiempo, el cual consistió en no atacarse en casa.

Es fácil arribar a la conclusión de que el agravamiento de la violencia en México tuvo otro gran motor que acompañó al de las medidas preventivas tomadas exitosamente por el vecino país del norte. A la caída del gobierno hegemónico y monopartidista, el crimen organizado ya no pactó con un solo poder. Éste se fraccionó, de modo que aquellos comenzaron a transigir con autoridades locales. Cuando las autoridades mexicanas se percataron de los efectos nocivos que para la seguridad pública había producido la “descentralización” del control, las policías municipales y estatales, acostumbradas a combatir la criminalidad ordinaria, estaban infiltradas. El criminal organizado amagó con un fusil AR-15 y el policía de crucero desenfundó su revólver 38 mm, de seis tiros.

El gobierno de Nuevo León pidió y obtuvo de la Federación el apoyo para que se incrementara en más de mil por ciento la presencia de elementos de la Policía Federal Preventiva, los cuales llegaron al estado, conocieron el lugar y comenzaron a patrullar. Sin embargo, la violencia no disminuyó. De la misma manera, el ejército salió a las calles realizando las mismas acciones. El error es elemental; el patrullaje es un tipo de prevención que en la doctrina se denomina “prevención situacional”. Ejemplo: el patrullaje a pie de un policía, en una calle concurrida del primer cuadro de la ciudad, disuade al carterista. Desde luego no previene el delito de robo, pues sus causas sociales quedan indemnes. Lo que logra es que el carterista se mude a otra avenida. Pero esta clase de acciones rinde ciertos frutos porque es fácil saber que en el primer cuadro de la ciudad hay muchos transeúntes, y donde hay muchos transeúntes hay carteristas. Sin embargo, el combate contra el crimen organizado exige mucho más que patrullaje. Requiere de labores de inteligencia, de grupos tácticos especiales de policía y, sobre todo, de prevenir el consumo y rehabilitar a los consumidores.

Finalmente, por razones que no es posible medir, la violencia estructural disminuyó, dejando a su paso una estela de criminalidad ordinaria que le ha perdido el respeto a la autoridad; además de causar cerca de treinta bajas oficiales, entre militares, policías federales, municipales y un juez penal del Poder Judicial del Estado.

¿Qué sigue? El 22 de septiembre de 2008 se publicó en el periódico oficial del estado una Ley de Seguridad Pública de vanguardia, en cuya redacción participaron

todas las administraciones municipales, el gobierno del estado y el sector académico. Dicha ley prevé un “sistema integral de seguridad pública”, que pone el acento en temas como: profesionalización del personal, servicio de carrera policial y homologación de procedimientos policiales. Sin embargo, la administración de González Parás se aproxima a su ocaso. El 3 de octubre de 2009 habrá de entregar el poder, dejando en la ciudadanía la sensación de que los esfuerzos por disminuir la inseguridad fueron infructuosos.

Ahora el tema de la seguridad, a diferencia de la elección inmediata anterior, será prioritario en la campaña por la gubernatura. Plataforma electoral, promesas de campaña, iniciativas de ley y de reformas depositadas en el Congreso del estado y Plan Estatal de Desarrollo, deberán tener congruencia para proponer una estrategia que, desde inicio, esté encaminada a mejorar la seguridad pública.

El sueldo de los policías se incrementó, para quedar en mínimo 10 mil pesos mensuales libres de impuestos. A su vez, se sentaron las bases para la profesionalización de la formación del personal que labora en la seguridad pública. También se “ciudadanizó” la cuestión policial, mediante la conformación de consejos consultivos. ¿Qué falta? Casi todo, como siempre.

Recapitulando, el área metropolitana de Monterrey es especialmente vulnerable a los actos del crimen organizado: 1) tiene una policía de barrio a la que ahora se le exige enfrentar la violencia y resistir la asechanza de un monstruo de mil cabezas; 2) tiene armamento semiautomático (9mm y 223mm), pero no entrenamiento para usarlo; 3) está seriamente infiltrada por el enemigo.

Las autoridades en turno declararon ante los medios de comunicación que depurarían los cuerpos policiacos, despidiendo a los elementos contaminados por el crimen organizado. El tiempo transcurrió y los reporteros preguntaron: “¿cuántos policías han sido dados de baja?”. La autoridad respondió: más de doscientos”. ¿Será esto verdad? La respuesta es no. Si bien hubo doscientas bajas, todas fueron voluntarias; los elementos se dan de baja por presiones del crimen organizado, no de las autoridades. Al policía que no acepta dádivas mensuales del narcotráfico se le “levanta” y tortura a “tablazos”. La autoridad lo sabe, pero no hace nada para evitarlo. Sabe también que si despiden elementos infiltrados correrá la misma suerte, por eso su respuesta es la inacción. El ejército, en estas circunstancias, es la única alternativa.

¿Qué sigue en Nuevo León? lo que decida el gobierno federal, ya que el estado de Nuevo León no puede decidir porque está claramente rebasado. Al principio de la administración del gobernador José Natividad González Parás se actuó con determinación frente a los capos del narcotráfico. Un fuerte comando armado fue detenido al sur de Monterrey. La reacción del enemigo fue brutal: asesinó al Director de la Agencia Estatal de Investigaciones, Marcelo Garza y Garza. Ésa fue la última detención importante que hizo Nuevo León en contra del crimen organizado.

¿Cuál será el escenario si el PRI retiene la gubernatura?, ¿cuál será si, en cambio, el PAN la recupera? El mismo. La policía es la misma y no pueden depurarla. Los políticos mexicanos, aunque discrepan en pequeñeces, están cortados con la misma tijera: 1) no a las políticas de largo aliento; 2) sí al inmediatez de la propaganda y al combate de la inseguridad subjetiva (sensación de la población como epifenómeno y no disminución de la incidencia delictiva); 3) no a la erradicación de la profunda desigualdad social y sí a la limosna, confundida con desarrollo social; 4) no a la afectación de los intereses de la petulante clase dominante que se niega a subir el salario mínimo, pues la democracia es compromiso que se paga con favores.

39. Jalisco y sus retos de seguridad

Marcos Pablo Moloeznik¹⁸⁶

La seguridad de los 6'843,469 habitantes (2006) del estado de Jalisco, distribuidos en una superficie de 78,609 km², debe ser garantizada por los tres órdenes de gobierno, al concebirse como una competencia concurrente. Con la llegada del primer gobierno de alternancia, en 1995 (Partido Acción Nacional-PAN), se rompe la tradicional verticalidad de esta política sectorial, que respondía a una concepción Estado-céntrica: *ex ante*; en la cual, el estilo de gestión se caracterizaba por ser cerrado o no transparente. Dicho en otras palabras, hasta mediados de la década pasada, la seguridad pública y la procuración de justicia eran considerados temas tabúes, lo que correspondía a un manejo oculto o confidencial de la información criminal. Asimismo, no existía rendición de cuentas en ambos ámbitos de intervención del poder público, ni era aceptada crítica alguna, ya que, lisa y llanamente, “de eso no se hablaba”.

El fenómeno de los gobiernos divididos atenta contra la necesaria coordinación plasmada en el Artículo 21 constitucional. Por otro lado, las sucesivas administraciones locales (Alberto Cárdenas Jiménez, Francisco Javier Ramírez Acuña y la actual encabezada por Emilio González Márquez, todos ellos surgidos de las filas del PAN), reconocen la magnitud del problema de inseguridad y llevan a cabo sendos intentos por establecer las bases normativas, organizacionales y de infraestructura crítica a la altura

190 Universidad de Guadalajara.

del principal reto. En particular, se crean la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, los Centros Integrales de Justicia Regional (CEINJURE), cuyo objetivo es descentralizar la función de ejecución de sanciones. Además, el Sistema Post Penitenciario y de Atención a Liberados; el Ministerio Público Especializado y la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. En este marco innovador, se apuesta por la modernización de la infraestructura (compra de inmuebles y mejoramiento de instalaciones), medios y materiales (adquisición y reposición de sistemas de armas, transportes y comunicaciones) y el incremento del estado de fuerza de las corporaciones estatales y municipales; ó, lo que es lo mismo, por los factores cuantitativos, en detrimento de los intangibles, tales como los procesos de reclutamiento, selección y formación de aspirantes a esa función pública, servicio civil de carrera como proyecto personal de vida, ascensos y escalafón, deontología o códigos de actuación, régimen disciplinario, liderazgo, doctrina, inteligencia y contrainteligencia, vinculación estratégica con las instituciones de educación superior, entre otros componentes de naturaleza cualitativa.¹⁹¹

Diagnóstico

En Jalisco, en números absolutos, el total de delitos que llega a conocimiento de las autoridades oscila entre 75 mil y poco más de 100 mil, según el año; destacando 1997 y 2002 como los de mayor número de hechos delictivos denunciados a las autoridades, en la última década. Como el resto de las entidades federativas, la abrumadora mayoría de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (alrededor de 95%) es competencia del gobierno local, encabezando la lista los patrimoniales, en especial, el robo de vehículos particulares (poco más de 6 mil casos anuales) y a casa-habitación (alrededor de 4 mil casos denunciados por año). Tratándose de defunciones violentas, la principal causa viene dada por los accidentes y, en especial, los vinculados a la vialidad (36.7%).

En lo que respecta a tasa de homicidio doloso por 100 mil habitantes, Jalisco ocupa la posición 22 de 32 entidades federativas, con seis muertes, frente a 28 en Sinaloa, 27 en Oaxaca, 25 en Guerrero, 19 en Chihuahua, 17 en Baja California, 16 en Durango, 14 en Quintana Roo, 13 en Michoacán, 13 en Sonora y 11 en Nayarit y, por debajo de la media nacional que es de diez.¹⁹² Por sexo, de los aproximadamente 500 homicidios intencionales durante el año, la relación es de 3.5 hombres por cada mujer, lo que indica que las personas de sexo masculino presentan una mayor probabilidad a sufrir muertes violentas en la entidad.

¹⁹¹ Marcos Pablo Moloeznik, "Balance de la seguridad como política pública bajo gobiernos de alternancia en el estado de Jalisco", en Edmundo Hernández Claro y Andrés Valdez Zepeda (Coordinadores), *Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos... Alternancia en Jalisco 1995 - 2007*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2007.

¹⁹² Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2008)*, "Incidencia Delictiva", p.28, www.icesi.org.mx.

Sin embargo, Jalisco constituye una de las entidades federativas de mayor incidencia delictiva, por encima de la media nacional que, para 2007, fue de 10,500; ubicándose, en los últimos años, entre los primeros diez lugares. En cuanto a la cifra negra, con 84% de delitos no denunciados, Jalisco supera a la media nacional de 79% de delitos no reportados.¹⁹³

En la actualidad, oficialmente se reconoce que de cada 100 denuncias, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen,¹⁹⁴ por lo que no debe extrañar que la mayoría de las víctimas consideren una pérdida de tiempo presentar la denuncia del ilícito sufrido en carne propia. Tal vez este bajo nivel de sanciones al victimario explique, en parte, la seguridad subjetiva, que viene dada por un sentimiento de vulnerabilidad social, ya que poco más de 52% de la población se siente insegura en el estado, de acuerdo con fuentes del propio gobierno.¹⁹⁵

Capacidades

Jalisco es un estado relativamente seguro, puesto que se ubica en el lugar 19 del Índice Nacional de Inseguridad —INIS/2007—.¹⁹⁶ A pesar de ello, seis de las siete principales organizaciones del narcotráfico tienen presencia en su territorio¹⁹⁷ y, durante 2008, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública estatal sufrieron sendos ataques y muertes, producto de armas de alto calibre por parte de la delincuencia organizada.

En tanto que, para velar por la seguridad en el ámbito local, 6,873 de sus poco más de 23 mil efectivos (sólo superados por México, D.F. y el Estado de México),¹⁹⁸ se encuentran concentrados en la zona conurbada de Guadalajara.¹⁹⁹ A su vez, la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara se erige en la corporación más importante de la región Centro-Occidente del país, al contar con un estado de fuerza de 3,362 efectivos encuadrados, de los cuales 600 cumplen con los parámetros de profesionalización establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. A estos se suman 340 agentes del Ministerio Público; 288 peritos; 1,030 policías investigadores;

¹⁹³ El bajo porcentaje de reporte de ilícitos en Jalisco descansa en la consideración ciudadana de que denunciar es una “pérdida de tiempo” (46.6%) y, en menor medida, en la “desconfianza en la autoridad” (15.9%) y en que los “trámites son largos y difíciles” (7.9%). Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), “La inseguridad urbana en México: análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades”; en *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-2005), p. 38.

¹⁹⁴ Emilio González Márquez, *Segundo Informe de Gobierno*, Eje 3 Respeto y Justicia, p. 615, <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>.

¹⁹⁵ *Ibidem*, página 613.

¹⁹⁶ ICSI, op cit, p. 27.

¹⁹⁷ Ver Tabla 2. “Los siete principales cárteles, 2007”, en Sergio Aguayo Quezada, *Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, p. 166.

¹⁹⁸ Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Pública. Datos actualizados al 31 de Octubre de 2008.

¹⁹⁹ Integra los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Tonalá. Datos proporcionados por la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, la cual persigue sentar las bases de la imperiosa metropolización en materia de seguridad ciudadana.

y, 2,036 custodios del sistema de readaptación social. Además, Jalisco es una de las entidades federativas que concentran más servicios de seguridad privada (324), junto con el Estado de México (403), México D.F. (402), Querétaro (311), Puebla (303), Chihuahua (128) e Hidalgo (94).²⁰⁰

Más allá de estos componentes cuantitativos, el sistema de justicia penal se caracteriza por las siguientes vulnerabilidades:

- La tendencia a politizarlo todo. Esto se refleja en los procesos de selección y designación de jueces, magistrados y consejeros del Poder Judicial, mandos medios y superiores de la Procuraduría General de Justicia y direcciones generales de seguridad pública que responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.
- La excesiva rotación tanto de los titulares de las instituciones de procuración y administración de justicia, como de los mandos y comandantes de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales.
- La ausencia de un modelo policial claro, presentándose una especie de híbrido; por lo que tampoco se genera una doctrina policial propia.

Una policía local desarticulada que se reinventa cada tres o seis años, ante la inexistencia de una carrera policial real y la incapacidad de retención de los efectivos policiales, cuya duración promedio en las corporaciones es de dos años y 86 días, de acuerdo con una investigación preliminar basada en las hojas de servicio de las policías de la zona metropolitana de Guadalajara.²⁰¹

- La crisis de identidad de la profesión policial, que desliga a la policía de cualquier código de conducta o actuación, erigiéndose, en la institución que encabeza, quejas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales.²⁰²
- El desequilibrio o desbalance policial, en aspectos tales como la tasa policial y cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección; de formación y escalafón; de niveles de profesionalización, entre otros.
- El contraste entre policías “viejos” (cuya edad promedio es de 37 años) frente a una población joven (26.9 años).
- Un sistema penal inquisitivo e ineficaz, con elevados índices de impunidad promedio que sólo cumple con 30% de las órdenes de aprehensión y que, en el fuero común, presenta 6,249 procesados, frente a 5,202 sentenciados.²⁰³

200 Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, p. 70, http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M68-72.pdf

201 Guillermo Zepeda Lecuona, “La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal”, monografía en prensa, CIDAC, México, p. 13-14.

202 Ver Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informes de Actividades 2001-2007*. Cabe destacar que los supuestos hechos violatorios de derechos humanos de mayor frecuencia a lo largo de los últimos ocho años, fueron la detención arbitraria y las lesiones; modalidades de quebrantamiento de los derechos básicos de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo la policía investigadora que todavía recurre a la tortura como práctica.

203 Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, *op cit.* En Jalisco no existen mecanismos de inteligencia policial para la prevención y el combate a la delincuencia situacional u ocasional y a la organizada.

- La inconsistencia y falta de continuidad de la política criminal cuyos resultados, en la última década, se reflejan en el incremento del número de personas privadas de la libertad, al cuadruplicarse el número de reclusos (casi 16 mil actualmente), 57% de los cuales son procesados. A esto se suman indicadores de baja eficiencia, tales como 26 averiguaciones concluidas de cada 100, 62 presentaciones de consignados de cada 100, y 1.77 de cada 100 como probabilidad de que el presunto responsable de la comisión de un delito llegue a ser detenido.²⁰⁴
- Una débil coordinación entre el gobierno central, el estatal y los municipales en materia de seguridad pública, que puede explicarse, en gran parte, por el elevado índice de rotación de los responsables de la conducción de la política sectorial en Jalisco y sus municipios.
- La desconfianza ciudadana generalizada en las instituciones de procuración y administración de justicia y cuerpos de seguridad pública, así como los bajos índices de reconocimiento social (24% de la población).
- La inexistencia de una concepción de seguridad ciudadana, y como consecuencia de ello, la ausencia de canales de participación social; a lo sumo, se alienta la delación y denuncia anónima y la simulación por medio de los denominados consejos “ciudadanos” de seguridad pública, integrado por ‘notables’ alejados de la vida cotidiana de barrios y colonias, con la honrosa excepción del actual Consejo de Guadalajara.

Los tres sucesivos gobiernos de alternancia política en Jalisco (el PAN detenta el poder desde 1995), lejos están de garantizar la función de seguridad pública en el marco del estado de derecho y el respeto irrestricto de los derechos humanos, es decir, *el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública*. Por un lado, las actuaciones del poder público ponen en entredicho la vigencia de las garantías individuales consagradas constitucionalmente y el profesionalismo de los actores estatales, por otro, abandonan la oportunidad histórica de que la seguridad ciudadana se convierta en una política de Estado, al quedar subordinada tanto a los vaivenes de la dinámica político-partidista como a las diferentes corrientes del partido en el poder.²⁰⁵

En conclusión, un escenario político dominado por el PAN en Jalisco trae aparejados innegables cambios en el ámbito de la seguridad pública, si se compara esta política con las actuaciones de los gobiernos encabezados por el PRI. Sin embargo, la politización a ultranza, al privilegiarse la confianza y lealtad sobre las capacidades y

²⁰⁴ Guillermo Zepeda Lecuona, “La incidencia delictiva y la violencia en Jalisco y la necesidad de una política criminal segmentada”, trabajo inédito proporcionado por el autor, pp. 9-10.

²⁰⁵ Así, en las dos ocasiones en que el PAN detentó en poder en los cuatro municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (1995-1997 y 2007-2009), no ha sido capaz siquiera de garantizar mecanismos efectivos de coordinación en materia de seguridad pública. Es hasta 2008 cuando se crea la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, que integra a los municipios de la zona metropolitana, más El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, a la sazón como un mecanismo novedoso de coordinación y base de un futuro cuerpo de seguridad pública metropolitana.

aptitudes de los responsables de la justicia criminal y la seguridad ciudadana, la preeminencia de los componentes cuantitativos sobre los cualitativos, la rotación de mandos y la ausencia de continuidad de las políticas, estrategias y líneas de acción, arrojan como resultado una situación inercial que lejos está de presentar mejoras significativas con respecto al pasado histórico.

Recapitulando, el sistema de justicia penal jalisciense y sus operadores no gozan de buena salud: problemas de naturaleza estructural y un aparato estatal concebido como botín de los partidos políticos, atentan contra la necesaria profesionalización e imparcialidad en sus actuaciones.

40. Seguridad ciudadana en la Zona Metropolitana de Guadalajara

María Eugenia Suárez de Garay²⁰⁶

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está conformada por seis municipios centrales (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga), y por dos municipios periféricos con los que forma el conjunto conocido como Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG), que son Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. Esta aglomeración urbana es denominada ciudad de Guadalajara y es considerada la segunda más poblada de México. En ella habitan más de cuatro millones de personas, aproximadamente 60% de la población de Jalisco. La mancha urbana se localiza dentro de un territorio de 2,734 km² que corresponde a los seis municipios centrales, todos colindantes entre sí, pero que, como todo orden social urbano, presentan complejos problemas, tensiones y diferencias. El municipio más poblado es Guadalajara con más de 1.6 millones de habitantes y el municipio con menor peso poblacional es Juanacatlán con poco más de 11 mil habitantes.

A pesar de la gran importancia económica que la ZMG tiene, incluso a nivel internacional, existen grandes deficiencias no resueltas que inhiben el bienestar de sus habitantes. Ciertamente, el desarrollo del comercio y los servicios o la instalación de nuevas empresas relacionadas con algunas ramas de punta como la electrónica y la

²⁰⁶ Universidad de Guadalajara.

cibernética le han impreso un sello a la estructura productiva de la ciudad. Sin embargo, los beneficios no se dejan sentir en el grueso de la población. Una muestra de ello son las 31 mil personas que durante 2007 se incorporaron al comercio informal, y que para finales de 2008, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara calculó que ascendería a 600 mil personas.²⁰⁷ Esta inseguridad laboral hay que analizarla a contraluz de los problemas más importantes que se derivan del crecimiento de la ciudad, algunos de los cuales están relacionados con las consecuencias de un importante flujo migratorio del campo a la ciudad que se dio desde los años setenta y ochenta y que propiciaron asentamientos irregulares sin ninguna infraestructura.²⁰⁸ Aunado a ello, el modelo de urbanismo que se ha venido implementado en Guadalajara durante los últimos veinte años ha desentendido los espacios públicos, sin considerar la importancia que éstos pueden jugar para detonar procesos más integrales de convivencia ciudadana.

En este contexto, desde la década de los noventa se comenzó a dar un proceso complejo de vivencia conflictiva de seguridad (relativa) e inseguridad que fue privilegiando una política de seguridad cada vez más coercitiva ante los problemas de violencia social, que sin embargo no han disminuido la percepción de inseguridad generalizada en la localidad. Percepción constituida por la creencia de que persiste impunidad e ineficiencia por parte de las autoridades para enfrentar el problema de la seguridad; así como por un pobre y/o regular desempeño de las instituciones policiales y demás organismos públicos del sistema de seguridad pública y justicia penal. Diversos indicadores avalan estas percepciones, pues muestran que la incidencia delictiva y la violencia en la localidad, que comienza a dispararse de manera alarmante desde 1992, son temas de alta preocupación para el conjunto de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, tan sólo en el año 2004 Guadalajara superó a ciudades como el Distrito Federal y Ciudad Juárez, en el número de delitos cometidos, aquí se cometieron ese año 21,227 delitos, fueran denunciados o no.²⁰⁹ En la encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) levantada en 2005, aunque la cifras delictivas bajaron, se registraron 6,293 delitos por cada 100 mil habitantes, pero 53% de los encuestados manifestaba sentirse inseguro en Guadalajara. Los delitos de mayor incidencia fueron robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo de autopartes, robo de automóviles, agresiones, delitos sexuales y secuestro.²¹⁰ Esta tendencia parece complejizarse en 2008. En una encuesta realizada por el periódico *Mural*, durante 2008,

²⁰⁷ Según declaraciones del Presidente de la CANACO de Guadalajara, José María Andrés Villalobos ver *Observatorio de Economía Informal*, <http://economia-informal.blogspot.com> Consultado 02/03/2009.

²⁰⁸ Ver Karla Rodríguez, "Hay más de 20 mil asentamientos irregulares inventariados en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en *Planeta Azul. Periodismo ambiental*, <http://www.planetaazul.com.mx> Consultado 02/03/2009.

²⁰⁹ Ver *Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-3, 2005), http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestas-Nacionales_ensi3.asp Consultado 02/03/2009.

²¹⁰ Sergio Aguayo Quezada, *El Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, pp. 150-151.

los ciudadanos encuestados observaban un incremento del narcotráfico. El municipio donde más se percibía esta tendencia, según sus ciudadanos, es Tlajomulco (44%), seguido de El Salto y Guadalajara (43%). También los ciudadanos encuestados reportaban —en los seis municipios de la Zona Metropolitana— un aumento en los índices de robos durante los últimos seis meses (de 1 a 3 robos en promedio). Del total de los encuestados, 58% había sufrido robo a vivienda en el municipio de Tlaquepaque; y en El Salto, 52%.²¹¹

Es importante señalar que el nivel de confianza de los ciudadanos con respecto al sistema penal y de procuración de justicia sigue siendo muy bajo. En el estado de Jalisco, la cifra negra²¹² es de más de 90%, lo que supone de entrada que las autoridades atienden menos de 8% de los delitos. Cabe mencionar que durante 2004, la encuesta del ICESI señala que, para el caso de Guadalajara, se reportaron uno de cada 10.1 delitos cometidos. Esto no ha variado mucho en los últimos años. En 2007, por ejemplo, el Centro de Estudios de Mercadotecnia y Opinión de la Universidad de Guadalajara, en una encuesta sobre seguridad reporta que en la ciudad, siete de cada diez personas no confía en las autoridades, motivo por el cual no denunciaron los delitos. Además, 71% de los encuestados refirieron que nunca habían hecho una denuncia anónima vía telefónica, mientras que sólo 29% lo ha hecho.²¹³ En la encuesta realizada por *Mural*, la mayoría de los encuestados considera que la seguridad pública no ha evolucionado en el último año (2007-2008), sino que sigue igual, así como la desconfianza que todavía hoy persiste hacia la figura policial. Por ejemplo, en los municipios de Guadalajara confían poco o nada en la policía 62% de los encuestados; en el Salto 66%, en Tlajomulco 56%, en Tlaquepaque 58%, en Tonalá 43% y en Zapopan 39%.²¹⁴

Esta percepción y vivencia ciudadana está vinculada con la histórica falta de una política de seguridad pública y policial en los distintos municipios de la ZMG, que convirtieron lo policial en una práctica de fuerza ilegítima. Con ello nos referimos a esa debilidad de los diversos gobiernos municipales para generar formas y políticas de gobierno vinculadas con aquellas esferas que tienen incidencia directa en la vida de los ciudadanos y lo cual ha contribuido a la consolidación de una cultura policial altamente segmentada, excluyente y poco dinámica en el horizonte del progreso profesional.²¹⁵ También es importante mencionar que al concebirse/reducirse la seguridad pública

²¹¹ Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

²¹² La cifra negra se refiere a la relación existente entre los delitos que se comenten y el número de denuncias formales que se hacen ante las autoridades correspondientes.

²¹³ Cfr. Estudios Públicos y Sociales, http://www.cucea.udg.mx/paginas/ceo/es_publicos/index.php Consultado 02/03/2009.

²¹⁴ Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

²¹⁵ María Eugenia Suárez de Garay, “Notas para un diagnóstico policial: el caso de las policías preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, No. “, México, D.F. mayo-agosto de 2007, p. 96.

a la lógica del mantenimiento del orden a través de la institucionalización de un modelo de policía que no ha definido sus misiones como un servicio al ciudadano y a la protección a los derechos humanos, sino fundamentalmente a la persecución de los delincuentes, la población en su conjunto ha sido vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera, de manera poco clara, parte de un enemigo interno.

En la ZMG hay alrededor de 7 mil policías preventivos encuadrados en las seis principales instituciones policiales municipales. Cada una con problemáticas, rezagos y avances distintos. Sin embargo, en todas es posible observar ciertas constantes: que no han logrado institucionalizar y arraigar modelos de vigilancia comunitaria; ni generar procesos de profesionalización policial donde privilegien el rol proactivo e integral de sus agentes. Asimismo, todavía se observan las dificultades para estimular la participación ciudadana, la rendición de cuentas o la atención a cabalidad de las violaciones a los derechos humanos.²¹⁶ Ello ha traído como consecuencia una tensión frecuente de las libertades individuales, causando inseguridad en las personas, y que al ignorar ciertas violencias nos recuerda ese perfil pobre que tiene el estado para ejercer de garante de los derechos humanos en los diversos ámbitos.

Desde 1995 buena parte de los municipios de la ZMG han estado bajo gobiernos panistas. Sin embargo, una de las vulnerabilidades torales a la seguridad es que estos gobiernos no han querido cambiar esa cultura y práctica política donde el elemento preventivo y participativo de la ciudadanía en materia de seguridad pública sigue estando todavía, en buena medida, en el nivel discursivo de las políticas y programas gubernamentales.²¹⁷ El reto más complejo que habrán de enfrentar los municipios en su misión de conjuntar esfuerzos es precisamente el de transitar a un paradigma de seguridad ciudadana. Es un paso que todavía no se concretiza. Ello supone no sólo asociar ese paradigma con la democracia como forma de gobierno y con la recuperación de las instituciones democráticas, sino hacerlo efectivo en el terreno de las políticas públicas de seguridad. Frente a la tentación de enfrentar el “delito” bajo las fórmulas clásicas de la “mano dura” caracterizadas por la represión, el control y el castigo; las políticas de seguridad ciudadana buscan comprometerse con la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción y con la exigencia hacia el estado de las garantías de una convivencia pacífica.

²¹⁶ Las estadísticas de presuntas violaciones de derechos humanos presentadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco muestran un aumento considerable año con año. Sin embargo, es muy importante señalar que tal como son presentadas dichas estadísticas no siempre se convierten en un indicador óptimo que permitan evaluar a cabalidad a una institución en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, durante 2008, la CEDHJ reporta que se presentaron 235 quejas, sin aportar más datos al respecto. Sin embargo, según datos de la propia DGSPG, solamente 87 de éstas fueron resueltas, de las cuales 72 fueron archivadas sin que existiera señalamiento de responsabilidad para elementos de la corporación. Es decir, se resolvió 37% de los señalamientos; en tanto que 83% resultaron con archivo sin responsabilidad para los policías a quienes se atribuía una violación de derechos humanos.

²¹⁷ Alberto Arellano Ríos, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, *Desacatos*, núm. 26, CIESAS, enero-marzo de 2008, México, p. 122.

Cuando las políticas municipales colocan en el centro de su acción el paradigma de la seguridad ciudadana, las alianzas y la colaboración entre las diferentes esferas de gobierno son cruciales para dar solución a problemas locales, que simultáneamente tienen impacto en el ámbito estatal e incluso nacional. Sin embargo, en Guadalajara se está lejos de que esto suceda a pesar de contar con instancias que tendrían que impulsar este cometido. Tal es el caso del Consejo Estatal de Seguridad Pública, encargado en Jalisco de la coordinación, planeación y supervisión del sistema estatal de seguridad pública.²¹⁸ Se trata de una instancia que no ha logrado impulsar políticas de colaboración que tengan un impacto contundente a nivel municipal e incluso estatal. Es decir, es una colaboración más formal que real, donde lo que ha prevalecido es una visión muy pobre de la seguridad y unos patrones de funcionamiento institucional y personal que han impedido el fortalecimiento de liderazgos, el trabajo interinstitucional, la generación de metodologías, procedimientos, protocolos y sistemas de información para la generación de inteligencia policial, entre otras muchas cosas.²¹⁹

Por otra parte, cuando se analizan las dinámicas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones que se han establecido entre la federación y los municipios de la ZMG, se observa que en éstas se ha privilegiado el subsidio a la seguridad pública. Primero, a través del Fondo para la Seguridad (FOSEG), donde el Ejecutivo estatal ha fungido como intermediario entre la federación y los municipios, lo que ha provocado, dependiendo de nueva cuenta de los estilos personales de gobernar y gestión pública, que las partidas de este fondo hayan sido manejadas muchas veces de manera discrecional por el propio Ejecutivo, lo que ha implicado que no siempre los municipios hayan sido apoyados o contemplados como beneficiarios de recursos. Y en años más recientes, a través del Subsidio para la Seguridad Municipal (SUBSEMUN), programa federal cuya finalidad es que los municipios se sumen a la estrategia de seguridad nacional emprendida por el gobierno federal. Aunque hay que señalar que en el caso del SUBSEMUN se registra un avance cualitativo en materia de coordinación importante. El Ejecutivo estatal ha dejado de ser intermediario y los recursos son asignados directamente a los municipios. Sin embargo, se trata de un recurso que ya viene etiquetado y ello significa que las instituciones de seguridad, pese a sus necesidades muy específicas, deben alinearse a la estrategia nacional.²²⁰

²¹⁸ Ver *Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública*, Artículo 5. www.ordenjuridico.gob.mx.

²¹⁹ El Consejo Estatal de Seguridad Pública ha sido más que nada el espacio donde los municipios han reclamado que se dé un reparto más equitativo de los recursos federales del Fondo de Seguridad (FOSEG), cuyas partidas han sido manejadas por el Ejecutivo estatal y difícilmente la totalidad de los municipios del estado logran beneficiarse de estas partidas.

²²⁰ En ambos casos, hay que señalar que los apoyos se han concentrado fundamentalmente en dos áreas: en el reforzamiento de cuestiones de orden operativo (equipamiento, infraestructura, capacitación y plataforma tecnológica) y por otro lado, el reforzamiento de un modelo represivo que concentra todos sus esfuerzos en la detención de responsables.

Como ha ido quedando claro, durante los últimos diez años y a raíz de la alternancia en el poder de 1995, se han venido registrando algunas transformaciones importantes tales como los cambios orgánicos en las instituciones de seguridad pública municipal, los cambios jurídicos, los avances en las políticas de coordinación, especialmente a nivel intermunicipal cuyo espacio más significativo y que habrá de fortalecerse en el futuro es la Asociación Intermunicipal en materia de seguridad,²²¹ y más recientemente, por ejemplo, la voluntad del gobierno municipal de Guadalajara de fortalecer la participación ciudadana impulsando la habilitación, en 2008, del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, órgano eminentemente ciudadano que tiene entre sus principales propósitos promover la participación en la esfera de la seguridad. Sin embargo, hay diversas asignaturas pendientes que implican fundamentalmente generar políticas de seguridad más integrales (preventivas/coercitivas), que sean transparentes, subordinadas a la ley, respetuosas de los derechos humanos y dirigidas a atender las expectativas de la sociedad.

²²¹ En el marco de la Asociación Intermunicipal se estableció la creación de seis comisiones estratégicas una a cargo de cada municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La comisión estratégica de seguridad pública, coordinada actualmente por el Presidente Municipal de Guadalajara, tiene como objetivo establecer las bases para la integración de los cuerpos de seguridad pública en una coordinación metropolitana, generar una alianza estratégica y la plataforma para una política de seguridad pública unificada en la Zona Conurbada de Guadalajara.

*Seguridad y medios
de comunicación*

41. Seguridad nacional y medios de comunicación: un desafío

Nydia Egremy Pinto²²²

Para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra desafío significa “enfrentarse a las dificultades con decisión”, así como, “afrontar el enojo o la enemistad de alguien contrariándolo en sus deseos o acciones”. Ambos términos describen la dificultad de los medios de comunicación y sus trabajadores para cubrir asuntos vinculados con la seguridad nacional. Este es un rubro tan sensible para los gobiernos y no pocos particulares, que en esta primera década del siglo XXI el desafío de los comunicadores oscila entre la autocensura, la reproducción de boletines oficiales, practicar un periodismo de investigación que documente los efectos o desatinos de esas políticas, o la aniquilación del mensajero: el medio o el reportero.

Puente entre la sociedad y los hechos que le atañen, nada humano le es ajeno al periodista convertido en transmisor, voz y letra confiable. El periodismo incisivo que documenta el autoritarismo, el abuso de las fuerzas armadas y la violación a los derechos humanos se convierte, en México, en una profesión de gran riesgo. *Eppur si muove*, susurró Galileo Galilei ante el Tribunal de la Santa Inquisición que lo juzgó en el siglo XVII y, parafraseándolo, diríamos que, pese a todo, en México el periodismo persiste. Con ese espíritu, los medios independientes investigan tópicos como el destino de los recursos invertidos en la recolección de inteligencia, el perfil profesional de los responsables de la seguridad nacional o el balance de los operativos contra la delincuencia organizada. Ninguno de ellos debiera ser terreno prohibido, ajeno a la soberanía del ciudadano; sin embargo, toda pesquisa periodística suscita el repudio, ya sea al interior de la delincuencia o en todos los niveles de gobierno. Ahí están los 40 periodistas asesinados y ocho más “desaparecidos” entre 2000 y 2008, de acuerdo con el Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa (SNRP) que agrega que, en “por lo menos 24 de esos casos, se comprobó que los crímenes tuvieron como origen el trabajo periodístico realizado por las víctimas en el periodo de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) en la presidencia de la República”.

Ese acotamiento del derecho a la información se da desde el boicot publicitario hasta la judicialización de las investigaciones periodísticas contra periodistas, columnistas y medios. No obstante, estudios de la Fundación Manuel Buendía revelan que “en más de 20% de los casos de agravios contra los comunicadores, la responsabilidad se atribuye a desconocidos y 9% a supuestos narcotraficantes. Ello no impide resaltar

222 Revista Contralínea.

que el poder público continúa a la cabeza con 50% de incidencias, como principal actor”.²²³

El delito como noticia

La aparente pugna entre los cárteles de la droga, la corrupción gubernamental o presuntas amenazas contra la seguridad nacional alimentan a las redes de televisión, radio, periódicos y revistas en una cobertura que siembra el miedo y la inseguridad en los ciudadanos. El miedo es antidemocrático y el periodismo documentado conjura ese riesgo. En respuesta, algunos medios convierten la noticia en mercancía y su intención parecería ser escandalizar y sembrar el temor en la población, más que denunciar. Esto explica que en los medios electrónicos la violencia esté sobre representada y decante en un tratamiento sesgado de la información sobre la naturaleza de este fenómeno global. Es el triunfo de un periodismo de especulación y de espectáculo, en detrimento de la denuncia que comunica y sirve al interés común, sin exclusión ni complicidades.

Del otro lado del espectro están los periodistas que “se fajan” para ganarse un espacio en los medios con testimonios y datos obtenidos “a pulso”, como los que trabajan en las ciudades fronterizas o los que se sitúan a lo largo de las rutas de producción y tráfico de sustancias ilícitas. Así lo revela el informe del Centro de Periodismo y Ética Pública (CEPET) titulado: *Periodismo bajo la violencia del narcotráfico 2008*, que indica que el periodismo en México ocurre en “un ambiente enrarecido” siendo Chihuahua el estado más violento para los periodistas, seguido de Oaxaca, Veracruz y el Distrito Federal. ¿Eso atañe a la seguridad nacional? Sí, refieren los comunicadores.

El México oculto

Para que un Estado sea democrático sus ciudadanos deben conocer el estado de la nación, esperando que los periodistas brinden información veraz y suficiente. A todos interesa saber cuántas reservas de petróleo tiene el país, cuántos pozos de agua existen en una entidad y quiénes los explotan o, por qué razón, el Estado delega cada vez más dinero a las fundaciones filantrópicas. Asimismo, no se rinden cuentas claras de los recursos que se destinan a estimular la producción alimenticia en el campo—si es que los hay— o para abatir la migración o para que las pequeñas y medianas empresas sorteen la recesión. Ante la falta de información, investigadores de las universidades de todo el país advierten que es latente la posibilidad de que surjan estallidos sociales, focos rojos para la seguridad nacional derivados de la ingobernabilidad.

Todos estos asuntos requieren de una investigación periodística que trascienda la coyuntura y que advierta los síntomas del fenómeno para integrarlos en su agenda editorial. Esa consideración nos lleva a preguntar ¿por qué los medios deben y pue-

²²³ Omar Raúl Martínez, Presidente de la Fundación Manuel Buendía, 10 de diciembre de 2008.

den abordar temas de seguridad nacional en sus espacios? Como probable respuesta el hecho de que no hay democracia sin conocimiento y en el mundo, desde hace años, la presión de los ciudadanos y de medios responsables logró levantar las reservas informativas sobre temáticas que invariablemente se vinculan con la seguridad nacional de los Estados.

En México, la Ley correspondiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, establece que por seguridad nacional “se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”. La misma norma identifica como amenazas: “el espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria o genocidio, la interferencia extranjera en los asuntos nacionales, los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, los actos en contra de la seguridad de la aviación, actos que atenten contra el personal diplomático, el tráfico ilegal de materiales nucleares, financiar a organizaciones o acciones terroristas, obstaculizar acciones de inteligencia y destruir o inhabilitar infraestructura de carácter estratégico o indispensable para proveer bienes o servicios”. De manera clara, ninguna parte de ese ordenamiento coarta, limita o prohíbe la cobertura periodística del desempeño de las políticas públicas que derivan de esa ley. Por ello, resulta inexplicable, en términos de la necesaria transparencia de las acciones del Poder Público, que se reserve la información destinada a comunicar a la ciudadanía la forma y alcance que asumen las políticas públicas que garantizan la seguridad nacional.

Sin embargo, desde el inicio de labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y de la ley que le otorga sus atribuciones, abundan los expedientes reservados en prácticamente todas las dependencias públicas. Este acotamiento limita el ejercicio periodístico y el derecho a la información. Por esa razón, el gran desafío para el periodismo mexicano es acceder a esa información pública. Cuando un legislador de oposición solicitó información pública a la cancillería para conocer qué instancia federal autorizó que miembros del Servicio Secreto estadounidense portaran armas, que establecieran retenes y exigiesen que la policía local se desarmara, en el marco del encuentro entre el presidente de Estados Unidos, George Walker Bush con su homólogo mexicano, Felipe Calderón Hinojosa, ocurrido en Mérida, Yucatán durante marzo de 2007, la respuesta fue el secretismo con el aval del IFAI. De igual manera, cuando el periodismo de investigación pretendió profundizar en los acuerdos binacionales que se acordaron en aquella ocasión y que en octubre darían lugar a la llamada Iniciativa Mérida, sólo encontró la reserva. Y ¿qué decir de los túneles transfronterizos que excavan los traficantes de personas, armas y drogas? Hasta ahora, se desconoce el número de ellos, cuántos de sus constructores han sido detenidos y bajo qué cargo. Esa información, vital para la seguridad de quienes viven en las ciudades desplegadas a lo largo de la frontera entre México y

Estados Unidos y que ven pasar junto a sus casas, escuelas o trabajos, operativos protagonizados por integrantes de la Agencia Federal de Investigaciones, de la Secretaría de Seguridad Pública y del ejército.

Y ¿qué secretos ocultan los 2021 expedientes bajo reserva que custodia el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas? La mayoría de ellos están resguardados hasta por siete años a partir de 2004. Para justificar esa reserva, la dependencia invocó a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 13 fracción v y al lineamiento vigésimo cuarto de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración. Otra información “sensible” es la relativa a los recursos energéticos del país. Tras el debate público por el futuro de los hidrocarburos resurgió la necesidad de conocer el rol del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), responsable del desarrollo tecnológico de esa industria. Una investigación periodística encontró 12 expedientes reservados de la Coordinación del Programa de Exploración Petrolera cuyo plazo se extiende entre seis y 12 años. ¿Por qué la exploración de nuestros recursos permanece rigurosamente resguardada? Las telecomunicaciones, materia que compete a la seguridad nacional, también tienden un velo de secrecía sobre un expediente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por tres años desde el 21 de febrero de 2008 ¿por qué?, ¿cuál es el contenido de esa información?

Finalmente, y no menos importante, es la cobertura de la política exterior, como sería la visita de Estado de un jefe de gobierno. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, mantiene en absoluto secreto hasta el año 2010 el expediente 312-02, el cual se trata de un documento bajo la atribución: *Asuntos de política exterior* ¿Por qué se teme que trascienda esa información? Hay una tendencia al secretismo en los actos de gobierno. Esta política el periodismo anhela develarla para contribuir a democratizar a este país. El desafío es este, que los secretos sean la excepción y no la norma que arguye seguridad nacional para evadir la transparencia.

42. Prensa y fuerzas armadas

*Jesús Aranda*²²⁴

La relación entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y los medios de comunicación durante el gobierno de Felipe Calderón se caracteriza por ser reactiva a los acontecimientos en los que se pone en entredicho la actuación de los militares en tareas de seguridad pública. La mayoría de las veces, la dependencia informa días después de ocurridos los acontecimientos.

La Secretaría de Marina, por su parte, tiene una política de comunicación social más activa en los medios de información, con la que trata de destacar los operativos y acciones exitosas en contra del crimen organizado y de rescate en la mar, particularmente. En efecto, esta dependencia ha tomado una actitud más abierta en la materia a partir de que se ha incrementado su participación en el combate al crimen organizado en los últimos años.

A diferencia del secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván Galván, quien durante los casi tres años de la administración actual, no se ha reunido en ninguna ocasión, ni ofrecido conferencia de prensa con los medios de información que cubren las actividades de la dependencia a su cargo, el almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, titular de la Secretaría de Marina (SEMAR), ha concedido varias conferencias de prensa y entrevistas, tanto en la sede de la dependencia como en el marco de diversas giras de trabajo y evento significativos para la Armada.

Así, la SEDENA ha demostrado en más de dos años de administración que no le interesa informar con oportunidad y mucho menos con profundidad sobre sus principales líneas de acción en contra del combate al narcotráfico y al crimen organizado. Sin embargo, lo que resulta más preocupante es que no hay forma de cuestionar, públicamente, o a través de los medios de información, a los altos medios del ejército sobre los ejes de la estrategia anticrimen y el impacto negativo que ha tenido, en las fuerzas armadas, su creciente participación en acciones que no le competen constitucionalmente.

El sistema de solicitudes de información, a través del módulo de transparencia de la dependencia, actualmente a través de Infomex, ha permitido conocer estadísticas y datos que anteriormente eran difíciles de obtener, como los casos sonados de desertiones de soldados y militares de élite, procesos que involucran a militares en delitos contra la salud y de otro tipo, salarios, remuneraciones, algunas licitaciones, etc.

Sin embargo, este sistema también ha coadyuvado en mantener la opacidad en la información del ejército, porque se mantiene un flujo de información unilateral de

224 Periódico La Jornada.

la dependencia hacia los medios. Pocas son las ocasiones en las que funcionarios de primer nivel conceden entrevistas, y son todavía menos, las veces en las que puede ventilarse públicamente la problemática interna que vive la SEDENA, como la baja moral de las tropas, el excesivo desgaste de los soldados, la falta de estímulos económicos, la falta de capacitación y entrenamiento, así como el uso de equipo militar obsoleto.

Por otro lado, la obtención de información a través de Infomex tiene una gran desventaja: es contestada por la autoridad cuando y como lo considera adecuado. Por ejemplo, cuando el cuestionamiento supera el argumento en un tema reservado, por tratarse de seguridad nacional, o porque está en proceso de investigación, dichas autoridades cuentan con el recurso de responder: “que después de realizar una intensa búsqueda en los archivos de la dependencia no se encontró la información solicitada”, eso a pesar de que muchas veces el sentido común nos dice lo contrario.

Es cierto que queda el medio de inconformidad, pero ello significa otras tres semanas de espera, sin garantía de obtener la información requerida. En el caso de los medios de comunicación la situación es particularmente grave, ya que el módulo de transparencia le ha permitido a la Dirección de Comunicación Social, evadir su obligación de informar a la sociedad a través de los medios informativos. Es por ello, que en muchas ocasiones resulta menos complicado obtener información del Módulo de Transparencia de la Dirección de Comunicación Social, a pesar de que esos mismos datos deberían entregarlos los encargados de Comunicación de la SEDENA, los cuales tienen la infraestructura necesaria para entregar la información a los medios informativos en menor tiempo.

Esta estrategia de comunicación ha traído como consecuencia que gran parte de la información que tiene que ver con el ejército responda a “filtraciones de información” que si bien, pueden ser veraces o no, en los hechos no representan el punto de vista de la Institución y, por supuesto, tampoco responden al enfoque o manejo de la información que realmente la interesa a la SEDENA.

En materia de comunicación social, la SEDENA ha emitido durante la administración actual (al 28 de febrero de 2009) 450 comunicados de prensa. La mayoría de ellos sobre decomisos de droga, detención de narcotraficantes o de personas relacionadas con el crimen organizado, destrucción de plantíos de cultivos ilícitos y enfrentamientos en los que han muerto soldados. Esta información es sumamente concreta, no ofrece mayores detalles de las operaciones, lo que ayuda en poco a dimensionar el esfuerzo institucional que representa para el ejército este nuevo flanco en su actividad, en el que día a día incrementa el número de efectivos. La SEDENA no ha sido capaz de implementar una política de comunicación, para informar y destacar su labor cotidiana. Tampoco ha podido reaccionar a tiempo a cuestiones delicadas como las muertes de civiles en operativos militares, las denuncias de violaciones a los derechos humanos

cometidas por soldados o la preocupación recurrente de diversos sectores por el involucramiento creciente del ejército en labores de seguridad pública. El riesgo que ello significa para la buena marcha de las fuerzas armadas, coloca a los soldados en situación de vulnerabilidad por la corrupción que genera el narcotráfico y que alcanza, las más de las veces, a los encargados de combatirlo.

Un ingrediente adicional es que todo comunicado de prensa, así sea importante para la propia dependencia, debe esperar el visto bueno de la Presidencia de la República para ser transmitido a los medios. Esto impacta aún más en la falta de oportunidad en la información que genera cotidianamente la Defensa Nacional.

Es necesario, que la Dirección de Comunicación Social de la SEDENA ponga en marcha una estrategia de comunicación, que vaya más allá de spots televisivos para acercar al Instituto armado con la sociedad a la que sirve, y que ésta conozca de manera más profunda sus actividades, necesidades, así como los apoyos materiales y logísticos que requieren los soldados para servir mejor al país.

La SEMAR ha emitido durante la misma administración actual 402 comunicados de prensa; al igual que la SEDENA, la mayoría tiene que ver con decomisos de droga, operaciones anti narcóticos, destrucción de plantíos de cultivos ilícitos y operativos de salvamento de la vida en la mar. Generalmente, los textos son concisos, pero con la ventaja de que en la mayoría de las ocasiones existen posibilidades de solicitar información oficial a los encargados de comunicación y así poder ampliarla.

A diferencia de la SEDENA, los voceros de la Secretaría de Marina sí cumplen con la labor de avisarle a los medios de comunicación que disponen de información importante, además señalan si están en posibilidades o no de ampliar la información que ya hicieron pública. Hay mayores posibilidades de entrevistar a funcionarios de la Armada, mientras que en la SEDENA también es posible, pero el tiempo de respuesta es mucho mayor. Llama la atención que en ésta última, para acceder a estadísticas o informes, la ruta más viable es a través del portal de transparencia con lo que ello implica; mientras que en la Armada, al menos para los medios de información, es mejor solicitar la información a través de la Dirección de Comunicación Social, la cual generalmente responde en tiempo y forma a las peticiones.

43. Derechos humanos, violencia y seguridad

*Jorge Carrasco Araizaga*²²⁵

Ninguna democracia puede ser viable si el Estado es incapaz de cumplir con sus funciones primordiales. Garantizar la seguridad y la defensa de los derechos humanos está entre las funciones principales del mismo. Los niveles de violencia y el abuso a los derechos humanos que se padecen en el país, entre ellas las presiones del narcotráfico contra la libertad de expresión, dejan en claro la falla en que se encuentra el Estado mexicano de principios del siglo XXI, en plena alternancia del poder político. La salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia de la República en 2000 y la llegada del Partido Acción Nacional (PAN), ha resultado traumática para la sociedad mexicana, por la escalada de violencia impuesta por la delincuencia organizada.

Durante este periodo, el aparato estatal mexicano ha sido incapaz de poner orden en el gran mercado ilegal de las drogas, más aún de cumplir con sus tareas de seguridad pública, de protección de los derechos humanos y de garantizar la libertad de expresión, cada vez más acosada por esos grupos fácticos. Las cifras son elocuentes; de diciembre de 2006 a marzo de 2009, se registraron 10,657 muertes violentas relacionadas con el narcotráfico, de las cuales 988 fueron de policías.²²⁶

De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), durante 2008 hubo 6,290 muertos, más del doble de los registrados el año previo. Lo anterior, es una cantidad sin precedentes en el mundo, incluidos los países en guerra. Por ejemplo, son más del doble de los muertos en Irak entre las filas estadounidenses, supera los de Afganistán y es seis veces superior al promedio de una guerra civil, con mil muertos al año.²²⁷ De acuerdo con las comparaciones internacionales, la violencia que actualmente padece México se asemeja a la que ocurre en Somalia, o bien la vida en Afganistán antes de los Talibanes. “La turbulencia en el mercado mexicano de la droga es en varios sentidos análoga al nivel del caos y violencia de los mercados profundamente turbulentos, como el de Afganistán a principios de los noventa, antes del surgimiento de los Talibanes o en Somalia”.²²⁸

Aunque, las autoridades mexicanas sostienen que la violencia está focalizada, pues nueve de cada diez muertos pertenecían a la delincuencia organizada. Esta cifra

²²⁵ Revista Proceso.

²²⁶ Participación del Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, en la reunión anual de la agencia de noticias Associated Press, el 8 de abril de 2009 en San Diego, California. Según el procurador, esas cifras indican que “lento, pero seguro, los cárteles están entrando en un estado de fragmentación y autodestrucción”.

²²⁷ Vanda Felbab-Brown, “The violent drug market in Mexico and Lessons from Colombia”, Policy Paper Number 12, March 2009, Foreign Policy at The Brookings Institution. Washington, DC.

²²⁸ Felbab-Brown, *op. cit.*

demuestra que los niveles de violencia relacionada con el narcotráfico han rebasado al Estado mexicano. Además, en un claro desprecio por los derechos humanos, la violencia ha sido por demás extrema: decapitaciones de enemigos; policías o militares; mutilación; personas desolladas o desaparecidas en ácido.²²⁹

En la sociedad mexicana prevalece el sentido de la inseguridad. No sólo por el alto número de muertos por el narcotráfico, sino porque son múltiples los casos de civiles fallecidos en fuegos cruzados o de quienes han sido amenazados, *levantados* (secuestrados) o extorsionados por la delincuencia organizada.

Una de las dimensiones de la crisis de inseguridad es lo que ha ocurrido con los niños. De acuerdo con informes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), en lo que va del gobierno de Calderón 610 niños y adolescentes han muerto en los enfrentamientos entre los cárteles de la droga y de éstos con las fuerzas del Estado. La edad de las víctimas osciló entre los dos meses y los 16 años.²³⁰

De ese total, 110 murieron en fuego cruzado; 73 fueron ejecutados en momentos en que las bandas rivales asesinaban a sus familiares. Asimismo, 427 de estos niños que habían sido reclutados como sicarios, murieron en enfrentamientos, de los cuales 120 fueron enviados a la fosa común porque nadie los reclamó. Es importante decir que 3,700 menores quedaron en la orfandad por la ejecución de sus padres, muchas veces testigos de lo ocurrido.

En el caso de los responsables de las ejecuciones relacionadas con el narcotráfico, las cifras oficiales indican que a nivel nacional 9.23% son perpetradas por menores de 12 a 15 años, a quienes los cárteles les pagan entre 5 y 10 mil pesos mensuales. En efecto, interpretando de forma conservadora las cifra dadas por Medina Mora, el resultado es que de las 10,657 muertes violentas relacionadas con el narcotráfico durante el gobierno de Felipe Calderón, 984 habrían sido cometidas por menores de edad.

Los cárteles que operan en México son: el de los hermanos Arellano Félix de Tijuana; La Federación con las organizaciones de Joaquín *El Chapo* Guzmán y de Ismael *El Mayo* Zambada, de Sinaloa; el de Vicente Carrillo Fuentes en Ciudad Juárez y el del Golfo, que se consolidó con Osiel Cárdenas Guillén, el cual reclutó a *Los Zetas*, una fuerza de elite desertora del ejército. Existen también, otras organizaciones que han ido creciendo, como “La Familia” de Michoacán y como la de los Hermanos Beltrán Leyva, que en enero de 2008 rompió con *El Chapo* tras la detención de uno de los hermanos del clan, Alfredo Beltrán Leyva, alias *El Mochomo*.

²²⁹ El caso más conocido por la amplia difusión que le dio la PGR fue el de Santiago Meza López, alias *El Pozolero*, quien en nueve años desintegró más de 300 personas en sosa cáustica y agua hirviendo, que habían sido ejecutadas o desaparecidas. Trabajaba para Teodoro García Simental, quien disputa el control del cartel de Tijuana a la familia Arellano Félix. Boletín 059/09 PGR 25 de enero de 2009.

²³⁰ Gustavo Castillo García, “Han muerto 610 niños en las guerras por la droga: Sedena” *La Jornada*, 12 de abril de 2009, México, DF, p. 5.

En México es total la disputa por el control del mercado de las drogas y, en consecuencia, de extensas zonas del territorio, así como de las rutas terrestres y marítimas. Para tener una dimensión de los territorios perdidos por el Estado, la misma Brookings Institution señala que en los últimos diez años, entre 20 mil y 25 mil hectáreas fueron cultivados de amapola, de donde se obtiene el opio, lo que equipara a este país con Birmania y supera el máximo cultivado en Tailandia en los años sesenta. En el caso de la marihuana, los números son todavía más altos, de 30 mil a 40 mil hectáreas al año. En Estados como Michoacán o Sinaloa, el narcotráfico tiene una importante participación en sus economías.

Tradicionalmente violentos, los cárteles han llevado al extremo sus enfrentamientos a través de grupos paramilitares o milicias especializadas, como *Los Zetas*, el brazo armado del cartel del Golfo, y *Los Pelones*, del *Chapo* Guzmán.

Los Zetas representan el primer grupo de elite del ejército mexicano en desertar a favor del narcotráfico, reclutados por Cárdenas Guillén. De manera creciente, a partir de la detención de éste en 2003, se han independizado de la organización que les dio origen. En su mayoría se trató de miembros de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (Gafes), creados, paradójicamente, para combatir a los narcotraficantes. Algunos, incluso, con capacitación en la Escuela de las Américas, en Fort Benning, Georgia, o por expertos en operaciones especiales de Francia e Israel.

Por su preparación y conocimiento, los *Zetas* se han convertido en los principales y más efectivos enemigos del ejército. Estimaciones estadounidenses calculan hasta en 500 el número de sus integrantes, aunque quizá cientos más los apoyan en diferentes partes del país.²³¹ Cuentan, además con el apoyo de los también desertores de la unidad de elite Kaibil, del ejército de Guatemala. A los kaibiles se les adjudica la ya extendida práctica de las decapitaciones.

El *Chapo* Guzmán cuenta también con una estructura militarizada tanto para su defensa y operaciones de asalto, como para la obtención de información de inteligencia y actividades de contrainteligencia. De acuerdo con la Agencia para el Combate a las Drogas de Estados Unidos (DEA), la Federación de Sinaloa es la organización más poderosa del narcotráfico en México. El jefe de Operaciones de Inteligencia de la DEA, Anthony P. Placido, dice que su poder radica en que “son los dueños absolutos de las zonas de arribo a México de la cocaína procedente de Sudamérica; pero además, poseen el lucrativo mercado de la marihuana”.²³²

Otra zona donde el Estado claramente ha perdido el control en detrimento de los derechos humanos, es la que constituyen los Centros de Readaptación Social (Cereso). Los penales del país se han convertido en una extensión de la disputa entre los

²³¹ Felbab-Brown, *op. cit.*

²³² Jesús Esquivel, “Anthony Placido: México, como Colombia en los 80”, *Proceso* 1868, 22 de febrero de 2009, México, pp. 6-10.

cárteles. El caso más extremo hasta ahora es el del Centro de Readaptación Social de Ciudad Juárez, donde apenas el 4 de marzo de 2009, durante dos horas y media, integrantes de la banda de *Los Aztecas*, sicarios de *La Línea* y brazo armado del cartel de Juárez, masacraron a 21 rivales de *Los Mexicles* y *Artistas Asesinos*. Algunos, incluso fueron lanzados desde tres pisos de altura. Las víctimas estaban al servicio del *Chapo* Guzmán para disputarle a Carrillo Fuentes el control de la plaza y el control del mercado minorista de heroína, cocaína y mariguana en el propio asiento del Cártel de Juárez.²³³

La vida y la violencia tienen un costo barato en México. El Estado está rebasado, una de sus manifestaciones son los asesinatos y desapariciones o amenazas contra periodistas, rubro en el que este país tiene una de las tasas más altas del mundo. En 2008, cinco periodistas fueron asesinados, con evidencias de que el móvil pudo haber sido su trabajo. Destacaron tres de ellos por represalia de la delincuencia organizada. Además, por tercer año consecutivo, la delincuencia organizada atacó las instalaciones de un medio de información, tal como fue el caso del diario *El Debate* de Culiacán, Sinaloa.

Chihuahua es, sin duda, uno de los lugares más peligrosos para el ejercicio periodístico en México. Las amenazas de muerte se suceden, pues la delincuencia considera que el espacio o despliegue de determinada información le afecta o muestra simpatía hacia algún grupo rival.²³⁴ En el caso de desapariciones de periodistas, se registraron siete entre 2005 y 2008; el mismo número de periodistas desaparecidos a mediados de los años noventa en Chechenia durante la guerra con Rusia.²³⁵ Los jueces y magistrados no han sido ajenos a la violencia del narcotráfico, aunque el Consejo de la Judicatura Federal evita precisar el número de juzgadores amenazados.

El combate al narcotráfico también ha significado la violación a los derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado, en especial del ejército. Entre el primero de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió un total de 1,602 quejas contra el ejército. La cifra excluye las quejas por las acciones de los militares en Chilpancingo, Guerrero y Cancún, Quintana Roo, tras la decapitación de nueve militares, así como la tortura y ejecución del general retirado Mauro Enrique Tello Quiñones.

En ocho casos del total anterior, la CNDH comprobó que se trató de violaciones graves como privación arbitraria de la vida, tortura, detenciones ilegales y uso excesivo de la fuerza, así como de armas de fuego, sobre todo en Michoacán, Sinaloa, Chihuahua y Tamaulipas. Las quejas incluyen cateos ilegales, tratos crueles y degradantes, ejercicio indebido de funciones, robo, retenciones ilegales, amenazas e intimidación.

²³³ Patricia Dávila, "150 minutos de sangre y muerte", *Proceso*, número 1691, México, 29 de marzo de 2009 p. 6-9.

²³⁴ "Libertad de Expresión 2008", *Periodismo bajo la violencia del narcotráfico*. Centro de Periodismo y Ética Pública. Enero de 2009, México, DF.

²³⁵ Comité para la Protección de Periodistas, "The Dissappeared in Mexico", *Special Report*, 30 de septiembre de 2008, Nueva York.

Esas acciones se han traducido en 20 recomendaciones de la CNDH a la SEDENA tan sólo en lo que va del sexenio de Calderón. Hasta antes de este gobierno, la CNDH sólo tenía tres recomendaciones contra el ejército.²³⁶

El problema en relación con los derechos humanos es todavía mayor por la aplicación del fuero militar, el cual se sobrepone al civil, es decir, cuando los militares cometen delitos contra la población civil, se considera que se trata de actos cometidos durante el servicio. Ese predominio del fuero castrense va en contra de la normatividad internacional y representa un constante cuestionamiento al Estado mexicano. El ejemplo más reciente ocurrió en la misma demanda hecha por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, cuando se reunió en Ginebra, en febrero pasado. La misma crítica ha sido reiterada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²³⁷

Es claro que el Estado no muestra capacidad para contener al crimen organizado. Los hechos intra-cárteles han develado una violencia que está alterando gravemente la convivencia social. A la par, las violaciones a los derechos humanos cometidos por funcionarios públicos, muestran la debilidad del Estado para controlar el crimen y al mismo tiempo hacer cumplir el estado de derecho.

44. Los generales, inermes frente al narcotráfico

*Jorge Luis Sierra*²³⁸

El gobierno debe estudiar y entender cabalmente las implicaciones y significados del secuestro, tortura y ejecución del general Mauro Enrique Tello Quiñones y sus acompañantes, ocurridas el 3 de febrero de 2009 en Cancún, Quintana Roo. Ésta fue una señal de que los generales mexicanos que ocupan puestos municipales, estatales o federales de seguridad pública se han convertido en el blanco de los ataques de la delincuencia organizada, así como en el foco de una estrategia criminal para producir terror y desmoralización en las filas del ejército.

²³⁶ Jorge Carrasco Araizaga “El fuero militar, garante de impunidad”, *Proceso*, número 1688, México, 8 de marzo de 2009, pp.12-17.

²³⁷ “¿Comandante supremo? La ausencia del control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón”, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC. México, enero de 2009.

²³⁸ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Antes, se veía a civiles indefensos que eran ejecutados apenas tomaban su cargo como secretarios de seguridad pública. Ahora, se puede ver a generales inermes víctimas de atentados. El general Tello llegó a ser director general de Infantería de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) antes de pasar a retiro al comenzar el año 2009. Cabe destacar, que antes de ser secuestrado y posteriormente ejecutado, Tello había comenzado a trabajar como asesor de seguridad pública del presidente municipal de Cancún, donde estaban operando los Zetas, un grupo de sicarios formado originalmente por desertores del ejército.

Las características de la ejecución obligan a considerar la posibilidad de que el grupo ejecutor tuviera información precisa sobre el itinerario del general Tello, lo que hace sospechar la intervención de sus comunicaciones o una penetración exitosa de su primer círculo de colaboradores. Asimismo, supone un factor de inseguridad complementario: el gobierno está distribuyendo a mandos militares en las plazas críticas del narcotráfico del país, pero no parece brindarles el nivel de protección que necesitan.

En los últimos dos años, los narcotraficantes han atentado contra la vida de otros militares que trabajaban en cargos de seguridad pública. El 6 de marzo de 2007, el general Francisco Fernández Solís salió ileso de estos ataques, más tarde renunció como Secretario de Seguridad Pública de Tabasco, otro estado donde operan los Zetas y predomina el Cártel del Golfo. Posteriormente, dos generales más tomaron el cargo, pero también renunciaron. El teniente Mario Rodríguez Alonso, director de Tránsito del municipio de Zapata del mismo estado, fue ejecutado el 22 de julio de 2008. Los asesinatos incluyen la ejecución de nueve militares, ocho de ellos decapitados, durante el mes de diciembre de 2008 en Guerrero, además de los 13 soldados, también degollados en Monterrey durante octubre del mismo año.

Durante la administración de Felipe Calderón, varios generales pasaron a retiro y ocuparon inmediatamente cargos de secretarios de Seguridad Pública en Aguascalientes, Guerrero, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Otros fueron nombrados directores de la Policía Ministerial en Coahuila y Baja California, uno más, coordinador del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Morelos y otro subsecretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Algunos de esos generales han manifestado, en entrevistas de prensa, que su nombramiento en puestos policiales es resultado de una decisión tomada por los propios gobernadores. Sin embargo, algunos testimonios sugieren que los reemplazos de civiles por militares están coordinados por el alto mando de la defensa nacional. El propio general secretario Guillermo Galván Galván convocó, en noviembre de 2008, a todos los mandos militares que cumplen funciones de seguridad pública a una reunión, donde se discutieron estrategias comunes y nuevas formas de colaboración entre policías y el ejército.

El hecho de que los generales tomen posiciones en seguridad pública de estados o municipios y participen de una estrategia castrense unificada, contrasta con la cir-

cunstancia de que estos mandos no gozan de las mismas condiciones de seguridad que tenían en la institución armada. Al salir de su ámbito normal de operaciones, los mandos pierden la protección que les ofrece la disciplina y organización militar y entran en los medios policiales donde los sistemas de contrainteligencia son prácticamente inexistentes y la vulnerabilidad es extrema. La muerte del general Tello ha puesto en duda el éxito de la SEDENA para “blindar”, contra la infiltración del narcotráfico, a las estructuras policiales de ocho estados que dirigen por lo menos seis generales y dos jefes militares.

A diferencia del Ejército Popular Revolucionario (EPR), que intentó varias veces emboscar a los generales comandantes de las zonas militares en Guerrero y Oaxaca, el narcotráfico evita al máximo el enfrentamiento directo con las tropas y espera que los soldados salgan de los cuarteles, cambien de uniforme y entren solitarios a una zona de riesgo controlada por las organizaciones criminales.

Más allá del riesgo que, de por sí, libra cualquier policía o militar que lucha contra el narcotráfico, la ejecución del general Tello también puede interpretarse como parte de una serie de provocaciones, contra el ejército, que intentan sembrar el miedo en el medio militar, así como producir respuestas duras, fuera de la ley o violatorias de los derechos humanos, por parte de los mandos castrenses.

La delincuencia organizada parece estar dispuesta a aceptar el costo de una contraofensiva militar a cambio de acelerar el desgaste, ya sea por corrupción, el asesinato o simplemente desmoralización del último recurso de fuerza con el que cuenta el Estado mexicano.

45. Apuntes para entender la violencia contra la libertad de expresión

*Jacinto Rodríguez Munguía*²³⁹

La libertad de expresión no se había visto tan lastimada vía la agresión a medios de comunicación y el asesinato de periodistas, como ha ocurrido en los últimos ocho años. Ni siquiera en tiempos con más violencia como la revolución mexicana, el movimiento estudiantil de 1968 y los años de la guerra sucia. Tomando como referencia cifras de

239 Revista Emeequis.

las organizaciones no gubernamentales en México, del año 2000 a febrero de 2008, fueron asesinados 29 trabajadores relacionados con el ejercicio periodístico, y cuando menos ocho permanecen desaparecidos. Esta es una realidad que nadie puede negar.²⁴⁰

Pero, ¿cómo es que llegamos hasta esta situación?, ¿cómo en tan poco tiempo, la prensa, entendida como medios de comunicación y periodistas, se volvió uno de los blancos de ataque de varios poderes fácticos como es el caso del narcotráfico? Las siguientes son algunas ideas para enriquecer un debate que apenas comienza.

La violencia contra medios y periodistas no es un asunto de origen espontáneo. Al igual que otros temas sociales, este modo de violencia no es algo que pueda ni deba tratar de entenderse desde una coyuntura y un contexto social inmediato. Dicho de otro modo, este asunto tiene orígenes distintos. Uno de ellos es la cómoda relación que durante décadas se dio entre la prensa y el poder político. Esta interacción le hizo daño a la prensa y a la libertad de expresión porque se vivió en una “realidad” que no correspondía a lo que pasaba en México. Esa otra realidad que germinaba despacio en la epidermis de un país, bajo un régimen de partido único y de gobiernos federales y locales con más de 70 años en el poder.

En la “realidad” que establecía el poder político y que aceptaron muchos de los trabajadores de la prensa en nuestro país durante décadas, los temas relacionados con el crimen organizado y con el narcotráfico, en particular, no iban más allá de notas periodísticas confinadas a la sección policíaca o de nota roja. No alcanzaron, por mucho tiempo, el estatus de problema social ya que no eran parte de la agenda de cobertura periodística obligada. Guardando las distancias y cuidando los matices, el poder político de esos años llegó a asumir un nivel de control sobre el crimen organizado, muy similar al que se dio con los medios de comunicación. Mientras ese poder se mantuviera, las cosas seguirían igual: una agenda política del mismo partido.

Sin embargo, el sistema priísta se fracturó y con ello, los hilos con que se “controlaba” al crimen organizado. Asimismo, la prensa un día despertó de su letargo y descubrió que grandes fragmentos de la realidad se le habían escapado. No sólo eso, los periodistas se percataron que se habían convertido en un elemento peligroso para esos poderes. Además que no tenían una red de protección social, ni como aliada a la sociedad civil. Así, el trabajo periodístico y la libertad de expresión habían quedado desprotegidos.

Otro factor que agravaría las cosas sería el relevo generacional de periodistas y dueños de medios de comunicación. Jóvenes que no cargaban con agendas preestablecidas, hurgaron en esa otra realidad; no obstante, resultaron agredidos por aquellos poderes que huyen de la luz, de la visibilidad. Si bien, el crimen organizado ha sido uno de los principales agresores de la libertad de expresión, en estos años no es menor la pre-

²⁴⁰ Datos tomados de un análisis realizado por Artículo XIX Capítulo México, el Centro de Comunicación Social (Cencos), e información que este autor ha seguido como corresponsal del Instituto Prensa y Sociedad (Ipsys).

sión y los ataques por parte de grupos de poder político, sobre todo en aquellos estados de la República donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantiene como partido en el gobierno. Por ejemplo Puebla y Oaxaca.

Sin duda, hay otros factores que tienen que ver con este clima de agresión, como es el desplazamiento de los mercados del consumo de drogas ya que México dejó de ser una pista de paso para los narcotraficantes. Para el caso que nos ocupa, la actividad de los cárteles mexicanos en su propio terreno, se volvió noticia y al mismo tiempo un peligro para el periodismo. Periodistas y medios de comunicación, sobre todo de aquellos estados donde operan las principales organizaciones, han tenido que aprender a vivir desde una realidad negada por décadas, muy distinta a la que viven los llamados medios nacionales.

La violencia que se ejerce contra los comunicadores va de las amenazas de muerte vía telefónica, correos electrónicos con mensajes intimidatorios, el estallido de granadas y artefactos explosivos en los edificios de los medios de comunicación, pasando por el secuestro, la desaparición y hasta el asesinato. Así, lo que en un momento parecía confinado a un determinado grupo de estados y ciudades, la mayoría de la región norte de México: Reynosa, Nuevo Laredo (Tamaulipas), Tijuana (Baja California), Ciudad Juárez (Chihuahua), Culiacán (Sinaloa) y Sonora, en pocos años se expandió por casi todo el país.

Los siguientes datos son apenas una pequeña muestra. En 2005 desapareció el periodista Alfredo Jiménez Mota, reportero del diario *El Imparcial* de Sonora. En abril del mismo año, fue asesinado el director del diario *La Opinión*, Raúl Gibb Guerrero, en Papantla, Veracruz. El 6 de febrero de 2006, el diario *El Mañana* de Nuevo Laredo, Tamaulipas, es atacado por un grupo que portaba armas largas y explosivos. Como se informa en el reporte de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas:

“A partir de 2003, en México se registró un aumento de agresiones en contra de periodistas y trabajadores de la comunicación: 76 casos en 2003; 92 en 2004; 93 en 2005; 131 en 2006; 89 en 2007 y 186 en 2008. Mientras que de 2001 al 2003 tuvieron lugar los asesinatos de siete periodistas, de 2004 al 2006 el número de asesinatos se incrementó a 20 casos. De estos, la mitad ocurrieron durante 2006, convirtiéndolo en uno de los años con mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 15 años. Sin embargo, aún con algunas medidas adoptadas por el Estado mexicano para hacer frente a este problema, entre ellas la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, esta cifra fue rebasada en 2008 con 13 crímenes”.²⁴¹

²⁴¹ Artículo xix. *Discurso sin resultados*, Informe sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, México, febrero 2009.

El ejercicio periodístico, en muchas zonas del país se transformó de fondo al igual que la agenda de temas. La inseguridad y crimen organizado, que habían vuelto a ser parte de la cobertura periodística, se han ido diluyendo de las páginas de diarios, revistas y de los espacios de radio y televisión. Más ahora, a diferencia de hace algunas décadas, esta es una condición para no morir.

Así, la naturaleza misma del periodismo se ha transformado y deformado. Un día cualquiera se comenzó el rumor de que algunos podrían estar bajo la mira del narcotráfico lo que provocó que el miedo se infiltrara. Como consecuencia, los periodistas cuidan lo que dicen y escriben. La duda y la desconfianza, como armas, han funcionado. El anonimato, el silencio y la autocensura se han vuelto una regla básica y mínima para la sobrevivencia ya que la firma obliga a asumir la responsabilidad de lo que se publica y llegar hasta las últimas consecuencias. A corto y mediano plazo, no se vislumbran buenas noticias para el ejercicio periodístico y la libertad de expresión en México.

Dimensión internacional

46. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México

Arturo Sotomayor²⁴²

La relación entre política de defensa y política internacional en México es compleja. Ésta no siempre ha existido y en ocasiones se le ha negado. En ello incide el hecho de que México no posee una tradición de pensamiento internacional propia. Lo cual ha permitido que sean las fuerzas armadas las que monopolizan y definan los límites y alcances del debate sobre defensa nacional.

La tradición dicta que los temas militares (incluyendo los de defensa) y aquellos vinculados con política internacional deben separarse. En la práctica esto implica que la política de defensa esta *de facto* desvinculada de la política exterior. De tal forma, existe una inercia a tratar los temas de seguridad internacional, a pesar de que cada vez es más evidente que la política exterior mexicana se está securitizando. La única memorable excepción a esta regla ha sido la postura de México en materia de desarme y no proliferación nuclear, cuando un tema estrictamente vinculado a la seguridad internacional fue tratado como un tema rigurosamente diplomático. En más de un sentido, la posición mexicana a favor del desarme nuclear intentó desmilitarizar el tema, convirtiéndolo de hecho en un tema legal y jurídico, sujeto de tratados y convenios internacionales.

Sin embargo, la excepción no viola la regla mexicana y ésta dicta que ambos temas (política militar y política internacional) son como el aceite y el agua; no se mezclan. De tal manera, en estas breves líneas deseo analizar las razones, tanto internas como externas, que explican la aparente disociación entre la defensa (y por antonomasia la política militar) y la política internacional en México. Para ello vale la pena resaltar que en condiciones de normalidad, todo Estado requiere el respaldo de una política militar si ha de poner en práctica una política exterior efectiva. Para especialistas en seguridad internacional como Robert J. Art y el Nóbel Thomas C. Schelling, la fuerza militar posee, al menos, tres usos internacionales: la defensa, la disuasión y el pavorreo.²⁴³

La defensa involucra la capacidad militar de repeler un ataque de un enemigo o minimizar su daño. No obstante, en México las fuerzas armadas, en especial el ejército, han sido utilizadas para una plétora de actividades, aunque la defensa no ha sido la misión primordial. En ello incide un factor geopolítico de peso. El país es demasiado pequeño para pelear una guerra contra su vecino del norte y demasiado grande para flanquear un conflicto con cualquiera de sus vecinos al sur. Ni Estados Unidos ni

²⁴² Naval Postgraduate School.

²⁴³ Ver Robert J. Art, "To What Ends Military Power," *International Security*, Vol. 4, Spring 1980; Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 1-34.

ningún país de Centroamérica representan para México una amenaza a su existencia o sobrevivencia. Bajo esas condiciones, el vínculo entre política militar e internacional se diluye sin la presencia de un enemigo exterior concreto y tangible.

Una suerte similar padece la capacidad de disuasión, cuya función consiste en prevenir a un enemigo de iniciar un ataque contra territorio nacional. La disuasión descansa en el supuesto de que la preponderancia militar permitirá que el enemigo considere sus opciones antes de iniciar cualquier acción contraria. Así pues, una amenaza en contra del enemigo es siempre más creíble cuando se acompaña del recurso militar. Sin embargo, la disuasión se disipa sin la presencia de un adversario potencial para la seguridad mexicana. Tradicionalmente, las mayores fuentes de amenaza en México han provenido de actores no estatales (como el narcotráfico) o de actores internos (guerrillas). Con excepción de la Segunda Guerra Mundial, México rara vez ha asumido roles de defensa y disuasión convencionales.

Eso no justifica la ausencia de una capacidad militar mínima, después de todo, siempre puede ser utilizada para pavorrear. Es decir, el uso de la fuerza militar puede engrandecer el prestigio de un país si se le da un cauce pacífico. Los países escandinavos y Canadá han dispuesto un número importante de contingentes para las operaciones de paz de Naciones Unidas. En el largo plazo, dicha política dispuesta a vincular explícitamente la política militar con la internacional ha rendido algunos beneficios diplomáticos. Sin embargo, México ha optado por un camino distinto y poco ortodoxo. Posee la capacidad militar para defender, disuadir y pavorrear; pero rara vez ha emprendido alguna de esas tareas.

Una razón de política interna que explica el recelo mexicano por evitar el vínculo entre lo militar y lo internacional recae en el precario e informal acuerdo cívico-militar negociado en la década de los cuarenta. El acuerdo concedió a los militares un grado de autonomía institucional a cambio de que se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad de los asuntos civiles y una relativa independencia que ninguna otra institución obtuvo. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.²⁴⁴ Pero, al mismo tiempo se evitó una mayor integración de los imperativos de política exterior con las necesidades de defensa nacional. Durante todo el autoritarismo mexicano, el papel asignado a la institución militar consistió en ser garante del régimen, lo cual significó, las más de las veces, la orientación hacia tareas internas de control y de seguridad. Para el propio régimen resultaba complicado vincular al ejército con el ámbito exterior.

²⁴⁴ Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27 (1995); y Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York, 1992.

La política mexicana hacia la región latinoamericana también ha alimentado un recelo hacia lo militar y lo internacional. Durante la mayor parte de la guerra fría existió de parte de los civiles una genuina preocupación por la debilidad democrática en América Latina. Con excepción de Costa Rica, Colombia y Venezuela, la mayor parte de los regímenes latinoamericanos padecieron del mismo síndrome: dictaduras y golpes militares. Para evitar ser presa del mismo contagio, las autoridades civiles mexicanas disminuyeron los contactos formales a nivel regional en materia de defensa. De tal forma, se despachaban exclusivamente civiles a las diversas reuniones interamericanas con la intención de evitar cualquier tipo de socialización entre militares mexicanos y sus contrapartes latinoamericanas. La medida resultó justificable para la época y fue prudente dadas las circunstancias, aunque en el fondo esa política también debilitó el lazo entre política de defensa y política internacional.

Cuando el resto de los países latinoamericanos se democratizaron, fortaleciendo el control civil sobre las fuerzas armadas, México quedó aislado y, en efecto, desvinculado de los debates sobre integración y defensa regional. El desfase se hizo patente en 2001, fecha en la cual México anunció unilateralmente su salida del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Con ello se convirtió, de hecho, en el único país de América Latina que no pertenece a ningún esquema defensivo regional. Si bien el TIAR sufre de atrofia, la salida mexicana debilitó la ya precaria relación que existe entre política de defensa y política internacional.

Finalmente, la política exterior mexicana comparte co-responsabilidad por el desatento con el que se han tratado los temas de seguridad internacional. La doctrina hacia el exterior descansa en una vieja y consolidada tradición fundamentada en el derecho internacional público. Es lógico y hasta natural que un país en desarrollo y vecino de una gran potencia militar opte por el camino del derecho internacional público para relacionarse con el mundo. A México le ha costado caro aceptar la idea de que el sistema internacional es anárquico y prefiere pensar que aún en la ausencia de un gobierno mundial existe un mínimo de gobernabilidad, basado en instituciones y normas que la mayoría de los países respetan la mayor parte del tiempo. Esa tradición jurídica tiene, igualmente, un legado importante en las figuras de notables y eminentes embajadores mexicanos que utilizaron el derecho internacional público para avanzar y proteger los intereses nacionales. Vienen a la memoria los nombres de Luis Padilla Nervo, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa y Alfonso García Robles, por mencionar sólo algunos notables diplomáticos. La idea básica de esa tradición jurídica es que frente a los usos y abusos de la fuerza (militar), existen normas y principios que regulan las relaciones entre Estados. Así por ejemplo, se tiene el principio de no intervención en los asuntos internos o el de la autodeterminación de los pueblos. El uso y abuso de la fuerza militar tiene su límite ahí donde lo demarca el derecho internacional público. No obstante, la tradición ha caído en el abuso y el desuso, pues ignora las oportunidades

y acota la discusión sobre política internacional a un debate meramente jurídico. Si bien, los abogados y juristas se benefician de ese debate, se hace a costa de incluir conceptual y políticamente el instrumento militar como medio de política exterior.

En la actualidad, es evidente que el acuerdo tácito entre civiles y militares y la antigua política exterior legalista ya no son operantes en un país democrático. Al terminar el siglo xx, el cambio de régimen, la internacionalización de la vida política mexicana y las transformaciones internacionales exigen una modificación de tajo de esta situación. Un desafío central para la consolidación democrática de México consiste en desarrollar un papel limitado, pero constructivo y constitucional para el Estado en materia de seguridad, lo cual incluye modificar las misiones esencialmente internas que tienen las fuerzas armadas.

En condiciones de consolidación democrática, el aparato militar se justifica para garantizar la defensa externa y disuasiva del Estado, pero cuando no hay amenazas externas eminentes, entonces los militares deben apoyar la política exterior del país al que sirven. Infelizmente, en este rubro, México tiene una nota roja y es poco el avance que ha habido en materia de reforma militar. Por tanto, en virtud de que el pacto cívico–militar en México está agotado, se requiere un nuevo arreglo político que por un lado reconozca el papel fundamental de las fuerzas armadas en un período democrático y que, por otro lado, garantice el control civil y democrático sobre los militares. De ahí que cualquier discusión sobre una eventual participación en misiones de paz de la ONU debe necesariamente pasar por un debate político sobre el papel de las fuerzas armadas en un contexto democrático. Por ejemplo, nada podrá hacerse en materia de misiones de paz sin reformar el sector militar, lo cual incluye su modernización, internacionalización y normalización democrática. Igualmente, nada podrá hacerse en materia de seguridad internacional sin integrar efectivamente la política exterior con la política de defensa, lo cual implica desechar una visión jurídica desfasada con la realidad internacional.

47. México ante los acuerdos de paz y seguridad internacionales

*Guadalupe González Chávez*²⁴⁵

En materia de paz y seguridad internacionales, México ha jugado un papel importante a los ojos de la comunidad internacional. Entre las razones se encuentran su localización, tanto geográfica como política e ideológica, así como su capacidad de iniciativa política y diplomática. De ahí que su actitud, acciones, posicionamiento, propuesta y adhesión a determinados mecanismos y compromisos internacionales es observado con detalle de manera permanente.

En lo internacional, al país se le considera independiente desde el ángulo económico, social, político y diplomático, especialmente interesante por su ubicación geográfica y por su pertenencia al grupo de países de América Latina y El Caribe. Además por tener salida hacia el Atlántico, el Pacífico y el Caribe. Las posturas que el país tome constituirán un punto de identidad para los mexicanos. Las actitudes y determinaciones internacionales han sido motivo de orgullo y de consenso, a la vez que de preocupación para la sociedad mexicana.

En México, lo que pasa en el mundo en materia de paz y seguridad sí importa, así como preocupa la imagen y garantías que ofrece el país al resto de las sociedades y países. Esto está relacionado con las garantías que los propios mexicanos, sus empresas y causas puedan tener en otros lugares o regiones. Garantías en materia de neutralidad, firma de acuerdos y el mantenimiento de buenas relaciones con el resto de los países del mundo han asegurado la posibilidad de que los mexicanos y sus organizaciones puedan realizar actividades privadas, lucrativas o no, en el ámbito internacional de manera pacífica, con la posibilidad de contar con movilidad, confianza y apoyo respaldados en el hecho de provenir de un Estado soberano con personalidad propia.

Desde su aparición en el entorno internacional, a principios del siglo XIX, estableciendo su independencia de Europa tras abatir varias intervenciones, México trata de posicionarse tomando en cuenta los diversos actores sociales y la acción gubernamental. Los aspectos que lo vinculan con su propio continente representaron la primera prioridad en materia de paz y seguridad internacional, propiciando los acuerdos financieros con los deudores de las colonias, así como los que aseguraban la soberanía y la infraestructura de las comunicaciones que permitirían, de manera estratégica, la vinculación y la comunicación permanente, cotidiana de la sociedad mexicana con el entorno internacional. No es de extrañar entonces que en medio de guerras inter-

²⁴⁵ Universidad Anáhuac.

nas e intervenciones, avanza sin detenerse, en el período de 1848 a 1884, el tejido e infraestructura de correos, telégrafos, ferrocarriles y mejoramiento de las capacidades portuarias para las comunicaciones nacionales e internacionales a lo largo y ancho del país. El contacto permanente con el exterior, con las posiciones y acciones que tomaban los diversos actores internacionales, permite a la sociedad mexicana conceptualizar su posicionamiento en materia de alianzas y definiciones de defensa, de la paz y la seguridad internacionales.

De ahí que su diversidad de relaciones le permite a México llegar a la Primera Conferencia de Paz de la Haya en el año 1899, plenamente respaldado por el consenso interno y por aquellos países que buscaban crear un tejido jurídico y político internacional, con una nueva concepción de seguridad mundial. Identificada la posición e interés de México por parte del resto de países, pueblos y naciones, el país es invitado a participar siempre en la construcción y tejido de las plataformas jurídicas y políticas internacionales relacionadas con la paz y la seguridad.

México se vuelve también un actor regional, así como un representante importante de América Latina. La participación en negociaciones de paz y seguridad internacionales le ofrece también el espacio para ampliar y diversificar sus relaciones económicas, políticas, culturales y sociales, así como la posibilidad de movilidad para sus ciudadanos, organizaciones, mercancías y productos en el resto del mundo. Al mismo tiempo, el conocimiento de las realidades en otras regiones le facilita el mejoramiento y adaptación del propio marco nacional de regulación en materia de paz, cooperación y seguridad para el Estado mexicano. Desde 1899, las negociaciones y compromisos relativos a la paz, el desarme, no proliferación y control de armamentos más el trato humanitario en situaciones de guerra se vuelven estratégicos para la seguridad del país. En el paso del siglo xx al xxi, se vuelven prioritarias las cuestiones relativas a la solución de conflictos en materia de desarrollo, comercio, energéticos y crisis financieras, terrorismo y crimen transnacional organizado, así como temas como el contrabando, la piratería, la trata de personas, el tráfico de armas, drogas, estupefacientes y sus precursores.

Nuestra nación cuenta hoy con acuerdos internacionales de carácter bilateral y multilateral que lo comprometen con el cumplimiento de acuerdos, convenios y tratados con otros países, mientras le garantizan un lugar en organismos y mecanismos internacionales vitales en materia de la paz y seguridad global, así como combate a la delincuencia y al crimen transnacional organizado. Aquí destacan los referentes a las relaciones con países vecinos y a los acuerdos de carácter multilateral como la Carta de las Naciones Unidas o la Carta de la Organización de Estados Americanos, que tienen como objetivo el aseguramiento de la paz y la convivencia entre los pueblos y naciones. Inseparablemente a estos instrumentos, se encuentran los convenios internacionales que obligan a la protección de civiles y población indefensa en tiempos de guerra, la prohibición de cierto tipo armamentos, la adopción de medidas de fomento

de la confianza, los compromisos en materia de transparencia en cuanto a armamentos y los relativos al combate a su tráfico y circulación ilícitas.

El gobierno mexicano mantiene estructuras permanentes en la capital del país, igualmente en representaciones diplomáticas que dedican atención al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad de las Américas de la OEA, al Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas y al cumplimiento del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Actualmente, el gobierno de México mantiene como posición oficial la promoción del respeto a los derechos humanos y al cumplimiento de los acuerdos en materia humanitaria. México, a su vez, contribuye de manera regular con los compromisos financieros de las acciones de paz de las Naciones Unidas, así como con expertos mexicanos que han participado significativamente para favorecer la solución de conflictos que influyen en el contexto internacional, por ejemplo, el conflicto en Nicaragua, El Salvador, Timor y Haití.

En algunos momentos, México ha llevado sus acciones a tribunales como la Corte Internacional de Justicia para la determinación de la ilegalidad de las armas nucleares, así ha promovido y participado en iniciativas políticas como el proceso de Contadora, el grupo de Países para una Nueva Agenda de Desarme Nuclear y el Grupo de Río, en 1983. A partir de los años noventa, el país ha concentrado esfuerzos en la negociación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado y sus protocolos, al igual que la Declaración de Seguridad Hemisférica. Ya en el siglo XXI, ha fortalecido y generado nuevas iniciativas a ser incluidas en los acuerdos de asociación bilaterales y birregionales en materia de seguridad, como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), el fortalecimiento del mecanismo de Tuxtla con acuerdos específicos que permitan fortalecer mecanismos relativos a la seguridad mesoamericana y la Iniciativa Mérida, con Estados Unidos.

Principales acuerdos de México en materia de seguridad internacional

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco.

Estatuto de la Corte Penal Internacional, Roma.

Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

Reuniones internacionales

Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, México (2003).

Procesos de negociación y consolidación para la paz, Nicaragua, El Salvador, Guatemala (1990-1996).

Iniciativas regionales

- Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, 1987. Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay, y Venezuela.
- Grupo Contadora (1983-1986).
- Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, ASPAN. (Canadá, Estados Unidos de América y México) (2005).
- Iniciativa Mérida. Estados Unidos, México y Centramérica (2008).

Referencias de lugares nacionales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 29 de diciembre de 1971.
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 6 de mayo de 1972.
- Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales. DOF, 28 Mayo 2007.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 7 noviembre de 1996.
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley de Seguridad Nacional, 2005.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.

Referencias en organismos internacionales

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/A-63.html>.
- Protocolo de Armas de Fuego, Convención sobre la Delincuencia Transnacional Organizada. <http://www.uncjin.org/Documents/documents.html>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001. <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/>.
- Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas sobre el Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre "Armas Pequeñas". <http://www.iansa.org/un/un-small-arms-report-feb2005.pdf>.
- Departamento de Asuntos de Desarme. Secretaría General de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/dda.htm>.

48. Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte

*Arturo Santa Cruz*²⁴⁶

La soberanía es la variable clave para una integración norteamericana más profunda, dado que la unificación, tanto económica como social, es ya un hecho palpable. El comercio bilateral de Estados Unidos con Canadá y México pasó de los \$293 mil millones de dólares en 1993, a \$713 mil millones en 2004. La inversión estadounidense en estos dos países creció con una tendencia similar, de un monto acumulado de \$83 a \$210 mil millones. En este momento, hay 21 millones de personas de origen mexicano, y más de un millón de canadienses, viviendo en Estados Unidos. Asimismo, alrededor de 700 mil ciudadanos estadounidenses viven en Canadá, y poco más de medio millón en México. Por lo tanto, no es de sorprender que una encuesta realizada en los tres países, en octubre de 2003, señalara que una notable mayoría de personas cree que una unión económica norteamericana será establecida durante la siguiente década. El asunto más destacado de la agenda ya no es la formación de una unión económica aún más estrecha entre los tres países, sino los prospectos de una mayor integración, y particularmente, la construcción de una comunidad norteamericana. En los últimos años, y de forma más patente desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuestiones tales como el ambiente, la migración, la política, la seguridad y el comercio son comúnmente difíciles de separar; el nombre del juego ha cambiado y su resultado final será determinado en gran medida por un factor: la soberanía.

La soberanía importa

Tal como lo presentó un reporte del Woodrow Wilson International Center for Scholars en 2002, la manera en que “los ciudadanos de los Estados Unidos, México y Canadá definan [la] identidad y soberanía” de sus países determinará hasta qué punto emergerá una comunidad de América del Norte.²⁴⁷ La soberanía es crucial porque encapsula las concepciones que cada país tiene de su propia identidad e intereses nacionales. Se puede, por ejemplo, argumentar que para Estados Unidos la defensa de su sistema constitucional ha figurado en un lugar importante entre sus intereses nacionales porque coincide con su identidad básica; cualquier acuerdo internacional que se perciba como contrario a éste probablemente será rechazado con el argumento de la

²⁴⁶ Universidad de Guadalajara.

²⁴⁷ Emily Heard, *Toward a North American Community*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2002, p. 32.

soberanía. Este es el cristal a través del cual son percibidos los proyectos de cooperación e integración. Por ello, en el contexto norteamericano, si el permitir la inversión privada en la extracción de petróleo (México), o la apertura de las industrias culturales (Canadá) o la legalización de trabajadores indocumentados (Estados Unidos), es considerado contrario a la soberanía del país, el proyecto estará condenado al fracaso.

Pero la soberanía no es ni inmutable, ni meramente idiosincrática. Lo que cada país considera como sus intereses nacionales cambia con el tiempo. Promover un orden internacional liberal, por ejemplo, no era tan importante para Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial tanto como lo fue durante la Guerra Fría. Además, lo que el interés nacional significa para cada Estado está determinado, en parte, por las demandas y reconocimiento de los otros, la soberanía es, entonces, un atributo concedido a los Estados por la comunidad internacional, así como la igualdad de ciudadanía era conferida a los individuos por la *polis*; es un concepto inherentemente relacional. Así, mientras Canadá, México y Estados Unidos mantengan concepciones de soberanía que permitan exclusivamente la integración económica, el surgimiento de una Comunidad norteamericana no se verá materializado. Ciertamente, existen algunos efectos de derrame desde la integración económica, pero la construcción de una comunidad no es uno de ellos. Por lo tanto, la soberanía es más, y no menos, importante en la economía política global posterior al 11 de septiembre; lejos de ser obsoleta, como lo sugieren algunos analistas, todavía define el contorno de las aspiraciones e identidades nacionales.²⁴⁸

Resulta interesante que las innumerables propuestas, artículos y reportes publicados recientemente acerca de la integración norteamericana difícilmente mencionan el asunto de la soberanía. He aquí dos ejemplos prominentes: *Security and Prosperity Partnership of North America*, preparado por ministros norteamericanos designados por sus líderes para producir un reporte en la Cumbre de marzo de 2005, y *Building a North American Community*, el reporte de un cuerpo independiente de trabajo patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Canadian Council of Chief Executives y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. El primer documento ni siquiera menciona la soberanía, está limitado a materias de competitividad y seguridad. Hablar de soberanía parece ser tabú en el actual proceso de integración dirigido por el Estado. El segundo reporte menciona a la soberanía tres veces, pero principalmente para reiterar que debería permanecer tal y como está. Aunque el esfuerzo no-gubernamental es más ambicioso que el inter-gubernamental, sugiriendo una serie de tópicos y pasos que llevarían al avance en la creación de una comunidad norteamericana, el mecanismo clave para alcanzar las metas lo elude. Este se encuentra enmarcado simplemente en los términos de “seguridad, prosperidad

²⁴⁸ Richard Haass, “Sovereignty”, *Foreign Policy*, Sep-Oct. 2005, p. 34.

y oportunidad”.²⁴⁹ Enfrentémoslo, la creación de una comunidad norteamericana implica la redefinición de la soberanía de tres países.

La Política del Reconocimiento

Históricamente, las cuestiones de soberanía han estado en el corazón de las relaciones norteamericanas, aunque su transformación parcial es lo que ha permitido el actual estado de integración. Si la concepción de soberanía de cada Estado no se ve transformada e imbuida de un nuevo significado, la creación de una comunidad norteamericana continuará siendo una quimera, simplemente no sucederá. Incluso si una comunidad viable en América del Norte no requiriere compartir la soberanía, en algunas áreas, como ha sucedido en la Unión Europea, para poder avanzar sería necesaria una reconceptualización sustancial de este atributo fundamental. Es por ello que el reconocimiento de los distintos valores nacionales es importante en el proceso amplio de integración continental.

La historia de los dos socios más pequeños en América del Norte ilustra claramente lo importante que resulta el factor del reconocimiento. Canadá y México han sido profundamente impactados por su interacción con Estados Unidos, ya que su vecino común ha forjado, de forma significativa, su identidad e intereses. Como lo nota Herschel Hardin, “Si Estados Unidos no existiera, tampoco lo haría Canadá”.²⁵⁰ El temor de México hacia las ambiciones anexionistas de su vecino ha existido prácticamente desde su establecimiento como un país independiente, lo cual sucedió antes de la Guerra de 1846-1848, en la cual perdió la mitad de su territorio.²⁵¹ Yo señalaría que, en el fondo, las relaciones bilaterales de Canadá y México con su contraparte han sido una batalla para ganar reconocimiento. Estados Unidos históricamente ha sido, y continuará como el mayor poder en América del Norte. Para Canadá, el miedo de perder sus diversos mercados culturales y sus características nacionales en la interacción con éste ha sido una constante, mientras que para México la pérdida de su integridad territorial en manos de su vecino del Norte, acompañada por la percepción estadounidense de México como su patio trasero, ha producido un sentimiento de soberanía que ha sido definido por sus temores acerca de Estados Unidos.

La lucha por el reconocimiento es una parte integral de la soberanía y no sólo en América del Norte, como lo ilustra claramente el repetido intento de Rusia por ser considerado un país europeo.²⁵² El reconocimiento es un acto social que otorga a las diferencias un significado particular, a la vez que constituye a un actor como sujeto.

²⁴⁹ De forma similar, un artículo reciente sobre el décimo aniversario del TLCAN menciona la soberanía, brevemente y una sola vez. Véase Ana Paula Ordorica, “Una década del TLCAN y sus impactos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, no. 3, 2005.

²⁵⁰ Richard Gwyn, *The 49th Paradox: Canada in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, p. 195.

²⁵¹ Taylor Hansen, *El nuevo norteamericano*, México, UNAM, 2001, pp. 63-64.

²⁵² Erik Ringmar, “The Recognition Game: Soviet Russia Against the West”, *Cooperation and Conflict* Vol. 37, No. 2, 2002, pp. 115-136.

En este sentido, como lo señala Alexander Wendt, “la subjetividad depende de la inter-subjetividad”.²⁵³ Lo que creemos ser depende parcialmente de cómo nos perciben los demás. Pero los agentes, como Hegel notó hace mucho tiempo, se esfuerzan por ser reconocidos, no por conceder reconocimiento, de ahí la lucha por éste. De igual forma, no es un concepto lineal. Hay al menos dos diferentes niveles del mismo, negativo y positivo, o delgado y grueso. El primero, implica ser reconocido como persona independiente dentro de una comunidad legal, en el caso del sistema internacional, ser reconocido como un Estado soberano. Este nivel es lo que hace a los actores formalmente iguales. El reconocimiento grueso, sin embargo, también requiere que lo que sea que hace único al individuo (o al Estado) sea considerado como valioso por sí mismo. Es este segundo tipo, el nivel positivo o grueso, es el que resulta especialmente relevante para el desarrollo potencial de construcción de una comunidad en América del Norte.

Los Estados-nación, incluyendo aquellos que se embarcan en procesos de integración, no se despojan de su identidad simplemente; desean que sus rasgos distintivos sean reconocidos por los otros.²⁵⁴ Como lo señaló Samuel Huntington refiriéndose a los países post-Comunistas, “las personas pueden aspirar a una identidad pero no ser capaces de lograrla, a menos que sean bienvenidas por aquellas que ya poseen esa identidad. El factor crucial de la post-Guerra Fría para las personas del Este de Europa era si el Oeste aceptaría que se identificaran a sí mismas como parte del Oeste”.²⁵⁵ En el escenario norteamericano, esto probablemente significaría, más que un crisol o un enfoque mestizo de la integración, un mosaico al estilo del canadiense, en el que, a pesar de la convergencia regional, las diferencias nacionales fueran adoptadas abiertamente.

En este proceso, las decisiones de política exterior de los tres Estados serán cruciales. Como Stephanie Golob afirma, la política exterior “provee de tres cosas a los ciudadanos de una nación: soberanía, seguridad e identidad. La soberanía dicta que el gobierno y los ciudadanos del Estado [“nosotros”] decidan las políticas, la identidad define “quiénes somos” como nación, y la seguridad protege la soberanía y la identidad de la nación. Los gobiernos deben convencer a los ciudadanos de que los proyectos regionales son consistentes con estos tres valores, mediante la expansión de la definición del ‘nosotros.’”²⁵⁶

²⁵³ Alexander Wendt, “Why a World State is Inevitable?”, *European Journal of International Relations* Vol. 9, No. 4, 2003, p. 511.

²⁵⁴ Wendt *op. cit.*, p. 515.

²⁵⁵ Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, 2004, p. 23.

²⁵⁶ Citado en Emily Heard, *Toward a North American Community? A Conference Report*, *op. cit.*, p. 10.

Seguridad en América del Norte

El estado actual de la integración en América del Norte hace evidente que la definición misma de seguridad nacional, con lo que ella implica en términos tanto de identidad como de soberanía, ha sufrido mutaciones importantes en los últimos años, antes aún del 11 de septiembre de 2001. Así, ya durante la administración de Ernesto Zedillo, por mencionar un par de ejemplos relevantes, México y Estados Unidos establecieron un grupo bilateral para explorar medidas de cooperación en cuatro áreas (operaciones contra el narcotráfico, desastres naturales, modernización de las fuerzas armadas y entrenamiento, así como educación). También se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel, con la participación, por parte de México, de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y Salud, además del Procurador General. Fue en este contexto que en 1997, por primera vez en un documento producido conjuntamente, se identificó al narcotráfico como una “amenaza común” y se estableció una “Alianza” para combatirlo.²⁵⁷

Así pues, si bien la constitución, en 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, o la más reciente Iniciativa Mérida obedecen en buena medida a los imperativos de seguridad impuestos por Estados Unidos, es claro que la región gravitaba ya, desde mediados de la década anterior, hacia esquemas de cooperación más profundos. En el caso de la Iniciativa Mérida, más allá de sus limitaciones, el hecho de que Washington haya reconocido política y financieramente su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, dejando atrás la práctica de simplemente culpar a su vecino del sur, parecen haber facilitado el cambio en la concepción no sólo de su seguridad, sino también de la soberanía que tiene México. Esta mudanza, a su vez, tendrá sin duda un importante impacto en la futura agenda de seguridad regional.

²⁵⁷ Martha Bárcena Coqui, “México y Estados Unidos en el contexto Internacional y sus intereses de Seguridad Nacional”, en Agustín Maciel (editor), *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2003, p. 24. Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, en Agustín Maciel (ed.) *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, op. cit. p. 263.

49. Seguridad binacional y combate al crimen organizado. Logros y mitos

*John Bailey*²⁵⁸

Estamos en el momento justo para las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. La relación ha sido influida por la opinión de los medios sobre el hecho de que los Estados fallidos, la demanda de droga, la corrupción y la narcoviolenencia se están filtrando a Estados Unidos a través de la frontera. Las autoridades mexicanas tienen razón cuando exigen mayor compromiso en el combate al crimen organizado, pues las cosas parecen caminar en el discurso, pero no en la práctica. Desde los ataques perpetrados con granadas contra la población civil, el 15 de septiembre de 2008 en Morelia, y contra el consulado de Estados Unidos en Monterrey, el 12 de octubre del mismo año, la dinámica del crimen organizado ha cambiado: se habla ya de narcoterrorismo. La mejor muestra de que en Estados Unidos vemos este cambio cualitativo y se habla de México con un lenguaje semicatastrófico, es que simplemente en este año ha habido más muertes en México a causa del crimen organizado que en Afganistán.

El secretario de Seguridad Pública de México, Genaro García Luna, ha sido enfático al decir que se requiere mayor cooperación de Estados Unidos en materia de seguridad; que la situación actual es una en la que México está poniendo los muertos, mientras Estados Unidos pone las armas y los consumidores. Éste último, no ha hecho lo mínimo suficiente para frenar el flujo de armas, ni la demanda interna de drogas. Se ha dicho mucho, pero las cosas parecen no cambiar.

Respecto a la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en contra del crimen organizado, hay que tener en cuenta que este mandatario heredó una situación muy grave y muy deteriorada, en la que no contaba con las herramientas clave para enfrentar dicho problema. Esto lo obligó a recurrir al ejército, que en definitiva no es el instrumento adecuado para esta lucha, pero, a falta de un buen sistema de inteligencia y una policía capaz, no le queda otra alternativa. El presidente firmó un Acuerdo Nacional de Seguridad con los gobiernos estatales el 22 de agosto de 2008. Lo importante de este convenio es que se busca crear el consenso político para hacer un frente común al crimen organizado. Si el acuerdo logra eso, sería un triunfo del presidente Calderón.

La Iniciativa Mérida forma parte de la estrategia del gobierno de Calderón, lo cual es un acierto, no tanto por el monto y los recursos que implica, sino más bien porque

muestra que los políticos en Estados Unidos se han despertado para darse cuenta, de una vez por todas, que la situación de seguridad en Centroamérica y México es grave.

La relación entre México y Estados Unidos es lo suficientemente fuerte como para resistir tanta presión, pero es necesario hacer una reflexión seria por cuatro razones:

1. La seguridad pública se ha politizado en México, y tanto el gobierno como la oposición necesitan pasar las elecciones de julio de 2009;
2. El equipo de la administración de Obama no ha reflexionado lo suficiente sobre qué hacer con respecto a sus políticas bilaterales y regionales;
3. Existen importantes lagunas de conocimiento con respecto a las políticas de seguridad bilateral;
4. La relación bilateral tiene que ver con algo más que la seguridad, pero la correspondencia entre seguridad y otros aspectos (por ejemplo el comercio, la migración, las relaciones culturales) no está clara. Mencionaré sólo unos ejemplos de estas lagunas de conocimiento en las políticas de seguridad.

Escuchamos con frecuencia la necesidad de dirigir la política antidroga hacia la educación y la disminución de demanda. Hoy en día existen probablemente decenas de programas funcionando en ambos países, pero la realidad es que no sabemos qué es lo que funciona mejor o incluso qué es lo que funciona. Con toda razón, los mexicanos critican la falta de atención en la manera en la que el crimen organizado opera en Estados Unidos y el tipo de corrupción que esto ocasiona. Se necesita una visión más clara al respecto. Los estadounidenses afirman que la violencia relacionada con el narcotráfico está penetrando cada vez más en su país. No obstante, la evidencia son unas cuantas notas periodísticas en esta o aquella localidad.

Existe el mito de los grandes intereses actuando en contra del control de armas, como el de la Asociación Nacional del Rifle (NRA), que están en oposición a cualquier regulación en materia de posesión y uso de armas. Los primeros que se creen esta historia son los políticos en Estados Unidos. Las encuestas serias que se han levantado al respecto, apuntan a que la mayoría de los ciudadanos están en favor de un mayor control sobre la venta y uso de armas, pero no se les hace caso. Es increíble, por ejemplo, que existan más reglas sobre la fabricación de videojuegos que sobre la compra y venta de armas en Estados Unidos.

Nadie tiene un panorama claro sobre la frontera como un universo de 3,218 km de largo y 321 km de ancho. Ambos países hablan de mejorar la coordinación de sus esfuerzos en materia de seguridad, pero no se tiene un registro de las modalidades de cooperación entre los diez estados contiguos y las 14 principales áreas metropolitanas que se encuentran a lo largo de la frontera. Dicho registro puede ayudar a delinear el camino hacia el cual debe dirigirse dicha cooperación.

Podría dar más ejemplos pero el punto está claro. La seguridad es un tema prioritario en esta coyuntura, pero ambos países están operando con lagunas de conocimiento, vacíos de información y en reacción al ciclo de noticias que se va dando. Dan

Lund sustenta lo anterior de manera más efectiva en un informe del 12 de marzo de 2009: “es necesario que tanto México como Estados Unidos hagan un análisis profundo y compartido, lo cual al parecer está anulado por el actual formato de intercambio de discursos en materia de política pública”.

Por tanto, los gobiernos deben analizar de forma conjunta el tipo de guerra que se vive. Esto podría ser a través de una comisión bilateral, un grupo de trabajo conjunto o un equipo de expertos. El imperativo es hacer una pausa, reunir los datos y reflexionar sobre las políticas públicas a implementar. Con suerte, una información más precisa puede mejorar la cooperación. Pero si va a haber discrepancia, ambos países deben al menos estar en desacuerdo con base en los hechos.

50. Relaciones de defensa México-Estados Unidos

*Craig Deare*²⁵⁹

Si bien es cierto que la demanda estadounidense de droga es una de las causas principales del narcotráfico que fluye por el país, y la oferta norteamericana de armas de fuego satisface las necesidades de los cárteles y otros grupos criminales en México, esas realidades tienen poco que ver con la relación de defensa en sí. Sin embargo, en el contexto de desafíos de seguridad y defensa que enfrenta el Estado mexicano, y dado el papel primordial que están jugando las fuerzas armadas en esta guerra declarada por el presidente Calderón, las relaciones de defensa han cobrado relevancia.

Resulta innecesario explicar a una audiencia mexicana el porqué son tensas las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países. Todo niño mexicano en edad escolar conoce los eventos ocurridos en 1836, 1846-1847, 1914, 1917, por mencionar algunas fechas relacionadas con atentados contra la soberanía nacional mexicana. Pero un breve repaso histórico desde 1940 en adelante sirve para demostrar que a pesar de esas violaciones pasadas, la relación militar ha mejorado de manera paulatina y gradual.

La cooperación y colaboración mexicana durante la segunda guerra mundial, en especial la participación activa en las Filipinas del famoso escuadrón 201, demuestra

259 Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.

que cuando el gobierno mexicano percibe una amenaza a su seguridad, es capaz de formar una alianza estratégica –aunque haya sido limitada y temporal– para proteger sus intereses. Cabe mencionar que a principios de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dio un cambio económico gradual pero importante, estrechándose los vínculos comerciales con Estados Unidos. En materia de defensa, el último agregado de defensa estadounidense con rango de General, el Brigadier Joseph Stringham, estableció en ese entonces una relación muy positiva con la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Cuánto de esto se debió a la personalidad de Stringham o a directrices de la presidencia de México para mejorar la relación, no se sabe. No obstante, el cambio más trascendente ocurrió durante 1995 y 1997, cuando el Secretario de Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre, estableció una relación inédita con su contraparte, el Secretario de Defensa, William J. Perry. Fue durante este tiempo que algunos eventos importantes sucedieron, empezando con la visita histórica del Secretario Perry a México en octubre del 1995, siendo la primera vez que un secretario de defensa estadounidense visitaba México. Además se estableció un Grupo de Trabajo Bilateral de Alto Nivel entre los dos países, con participación de las cancillerías y también con la Secretaría de Marina. Asimismo, el General Cervantes fue invitado a visitar Estados Unidos al año siguiente, donde se concretaron algunas iniciativas de cooperación innovadoras. Así, durante estos dos años se avanzó en varios aspectos y las relaciones alcanzaron niveles de cooperación importantes. Sin embargo, con la salida del Secretario Perry, la relación regresó a la realidad previa, es decir, más de vecinos distantes. A su vez, hubo incidentes que enfriaron la relación de defensa, como la devolución por parte de México de un lote de 73 helicópteros UH-1H.

Esta realidad continuó hasta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Las consecuencias de los atentados terroristas tuvieron impactos enormes en muchos campos, algunos de los cuales afectaron las relaciones entre México y Estados Unidos. Muchos temas bilaterales se securitizaron, incluyendo cuestiones de libre comercio y migración, lo cual provocó tensión entre los dos vecinos. En el ámbito de defensa, el cambio mayor fue la creación del Comando Norte, otro “Comando Combatiente” regional. Aunque su misión principal es la defensa interna del territorio nacional de los Estados Unidos, una misión secundaria es la de cooperación y coordinación con los países vecinos, México y Canadá. El hecho de que el gobierno estadounidense creara esta entidad sin haber consultado de manera significativa y participativa a sus vecinos, cambiando relaciones establecidas por muchos años, molestó –y con razón– a los líderes mexicanos.

Durante los seis años de su mandato, el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, nunca viajó a México, su oficina se proponía visitar a su contraparte en la primavera de 2006, meses antes de las elecciones presidenciales mexicanas. Las autoridades mexi-

canas, en cambio, suplicaron al Secretario de Defensa no venir a esas alturas, ya que probablemente tendría un efecto contraproducente para el gobierno panista. Por su parte, el Secretario de Defensa, Robert Gates, visitó México en abril de 2008, concretando la segunda visita de un secretario estadounidense.

Por otro lado, los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina han visitado Estados Unidos en ocasiones múltiples; por ejemplo, el General Vega García fue a Washington en tres ocasiones, dos para visitar al Secretario Rumsfeld y otra para visitar al Jefe del Estado Mayor Conjunto, el General Peter Pace. A su vez, el Secretario de Marina, el Almirante Mariano Saynez Mendoza, acudió al cuartel central del Comando Norte en diciembre de 2007. No obstante estas realidades, la relación de defensa vive un cambio cualitativo desde que el presidente Calderón decidió hacer frente al problema del narcotráfico con más energía.

En términos de sustancia, fue propuesta la Iniciativa Mérida como un acuerdo a nivel presidencial con elementos presupuestales para los Departamentos de Estado, Justicia, y Seguridad Interna, el cual ha recibido un fuerte apoyo por parte del Secretario Gates y su equipo en el Departamento de Defensa. El desafío para esta iniciativa en Estados Unidos es el Congreso estadounidense, en general más interesado en política doméstica que en la relación bilateral con México. En el Congreso mexicano, sectores importantes cuestionan el incremento de la intervención del gobierno americano en los asuntos de defensa, ya que ellos lo perciben como una amenaza a la soberanía nacional.

Realidades estructurales de ambos países

A pesar de los acontecimientos históricos, la realidad es que los niveles de cooperación entre el Pentágono y las dos secretarías mexicanas han mejorado durante los últimos quince años. No obstante, existen una cantidad de realidades estructurales en cada país que crean dificultades para que esa cooperación sea más efectiva.

Por parte de México, existen cuatro retos a superar para mejorar los vínculos con sus contrapartes estadounidenses: la existencia de dos secretarías en vez de una secretaría de defensa unificada; la falta de presupuesto adecuado para las realidades militares del país; la carencia de liderazgo civil capacitado sobre las secretarías; y la desconfianza generalizada de parte de las fuerzas armadas con otras entidades estatales. Tratemos cada uno brevemente:

Aunque en su momento la necesidad de dividir la Secretaría de Guerra y Marina en dos entidades haya existido, la falta de una secretaría unificada, con un solo secretario que pueda conducir y supervisar todas las fuerzas armadas del país, tiene consecuencias de ineficiencia e ineficacia para los propósitos militares de la nación. El hecho de que el Secretario de la Defensa Nacional tenga tres contrapartes estadounidenses —el Secretario de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Jefe del Estado Mayor

del ejército— no contribuye a una relación más estrecha con el Pentágono. Si a eso se añade que el Secretario de Marina también tiene dos contrapartes —el Secretario de Defensa y el Jefe de Operaciones Navales— hay aún mayor confusión en el Pentágono.

Un presupuesto que representa aproximadamente 0.4% del PIB nacional para las fuerzas armadas no es adecuado para los requerimientos de un país del peso internacional de México, y es inadecuado para las realidades militares de un país “en guerra”. Si bien es cierto que las realidades colombianas y mexicanas son muy distintas, vale la pena notar que Colombia gasta aproximadamente 4% de su PIB para la defensa. Un pie de fuerza bien remunerado garantizaría operaciones más efectivas contra los cárteles dispersos por la República y material de calidad y cantidad superior a los que tienen los demás. Asimismo, personal bien entrenado y liderado requiere recursos mayores a los que reciben hoy en día. Las fuerzas armadas que son más profesionales están en mejores condiciones de entenderse y operar con sus contrapartes estadounidenses, sobre todo cuando los incrementos de la asistencia, básicamente en equipo, van en aumento.

Aunque, en el caso de México, pueda tomar años en lograrse esto, hay que reconocer que la mayoría de los ministerios de defensa en países democráticos cuentan con civiles capacitados para ejercer liderazgo político sobre las fuerzas armadas. La carencia de liderazgo civil capacitado en temas de defensa tiene consecuencias internas en el país, pero también dificulta la relación con contrapartes en el norte. Si bien es cierto que para intercambios con militares estadounidenses los militares se entienden bien, en Estados Unidos, el Secretario, los Sub-Secretarios, los Secretarios Asistentes, etc. son todos civiles nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. No tienen contrapartes civiles en México.

Por razones particulares a la realidad mexicana, las fuerzas armadas han operado por muchos años aislados de otras entidades federales. Existe una desconfianza —basada en gran parte por una falta de conocimiento e interacción aunado a fricciones con fuerzas policíacas— entre la SEDENA y la SEMAR y otras corporaciones federales, estatales y municipales. Estas realidades no encajan bien con lo que sucede en la frontera norte, lo cual complica la interacción.

En cuanto a las carencias estadounidenses, hay cuatro limitaciones que hay que mejorar para que la relación entre el Departamento de Defensa y las fuerzas armadas mexicanas prospere: la falta de atención hacia América Latina en general y México en particular, por lo que debe reestructurarse el modo de tratar los temas relacionados con la defensa; se tienen prioridades distintas en materia defensiva; y los procesos de interacción intergubernamentales en las fases de implementación de programas de cooperación son diferentes. Veamos cada uno rápidamente:

Uno de los grandes desafíos para Estados Unidos es la falta de atención que se presta hacia la región. Esto se debe a factores difíciles de superar. Estados Unidos es

un actor global y las amenazas provenientes de otras partes del mundo son mayores. El continente americano es una región mucho menos peligrosa militarmente hablando porque se ha logrado controlar el desarrollo de armas nucleares y por la casi inexistencia de amenazas terroristas, así, el enfoque regional de la política de Washington suele ser más económico y comercial. Los desafíos de la región tienden a ser más de desarrollo que de defensa.

Dadas estas realidades, el Pentágono no ha puesto mucho énfasis en las estructuras para el continente; por ejemplo, el cargo en la Oficina del Secretario de Defensa responsable para políticas de defensa hacia la región es un Secretario de Defensa Asistente Adjunto, un civil con jerarquía equivalente a un general de dos estrellas. En comparación, para asuntos de Asia existe un Secretario de Defensa Asistente, un funcionario con jerarquía equivalente a un general de cuatro estrellas. Y en cuanto a estructuras militares, en vez de tener a un comando con responsabilidad para el continente completo, hay dos. El Comando Sur interactúa con la mayoría de América Latina –desde Guatemala hacia el sur- y la mayoría del Caribe. Mientras tanto el Comando Norte tiene la responsabilidad de interactuar con México, Canadá y algunas islas del Caribe. Esta división arbitraria viola el principio de la guerra de “La Unidad de Mando” y crea grietas innecesarias entre México y Guatemala, al igual que confusión en el Caribe.

La prioridad defensiva estadounidense tiene que ver con la guerra externa (sea convencional o irregular) y expedicionaria. En contraste, la mayoría de los países del continente (con la excepción de Canadá) enfoca su esfuerzo en defender el territorio nacional o en combatir amenazas internas. En el caso de México, el énfasis puesto en operar en contra de los cárteles y el crimen organizado es completamente ajeno a las misiones militares estadounidenses.

Finalmente, cada país se encuentra en fases muy distintas en cuanto a las relaciones entre las fuerzas armadas y otras entidades gubernamentales. Por una parte, las fuerzas armadas estadounidenses operan de manera integrada con otras agencias federales, incluyendo los Departamentos de Seguridad Interna, Justicia, Hacienda, la CIA, el FBI, y otros. Los Comandos Norte y Sur integran representantes de aproximadamente 45 agencias federales en sus cuarteles. En contraste, las fuerzas armadas mexicanas aún no operan de manera conjunta y sus relaciones con la mayoría de las otras agencias federales son distantes.

Conclusión General

La posibilidad de desarrollar relaciones bilaterales más cercanas, sobre todo con respecto a cuestiones de defensa, es un aspecto importante para una “Asociación Estratégica”. Esta posibilidad contaba con el respaldo de los presidentes Calderón y Bush, de modo que ahora está por verse si el presidente Barack Obama apoya con

igual entusiasmo. Sin embargo, el acercamiento no se ha logrado debido a las realidades estructurales expuestas previamente, exacerbadas por desconfianzas y prejuicios desarrollados a través de los años. Esta “interfase poco compatible” entre las instituciones burocráticas y sus procesos distintos, hace más difícil avanzar hacia esa asociación. Tomará mucho tiempo y esfuerzo superar estas realidades. Sin embargo, la Iniciativa Mérida es un buen primer paso, debido a que el 50% de la ayuda del primer año se destinó a las fuerzas armadas mexicanas.

51. Dinero, armas y drogas: ¿son los insumos estadounidenses alimento de la violencia en la frontera Estados Unidos-México?²⁶⁰

Andrew Selee²⁶¹

Hablar del crimen organizado unido al tráfico de drogas es oportuno debido al aumento de la violencia en México, que alcanzó 6 mil muertes relacionadas con la violencia el año pasado. Aunque la mayoría de éstas tuvieron lugar en tres ciudades y, abrumadoramente, implicó a aquellos que trabajan para las organizaciones de tráfico de droga, el alcance del crimen organizado es más amplio que esto, y está socavando la ley en muchos lugares de México, creando un sentido creciente de inseguridad. El gobierno mexicano ha definido esto como la mayor amenaza al país y ha tomado una valiente postura contra la delincuencia organizada, mientras trata de fortalecer a las instituciones judiciales y fuerzas policíacas mexicanas.

Este problema es importante para Estados Unidos no solo porque México es vecino, con el cual se comparte una frontera de 2 mil millas, o porque sea un socio estratégico en el hemisferio, al cual se dirige la mayoría del comercio exterior, sino importa debido a que las organizaciones de crimen organizado que están causando muerte y destrucción en México tienen presencia en ambos países y su comercio es un problema

²⁶⁰ Testimonio de Andrew Selee, Director del Instituto México del Woodrow Wilson Center ante el Sub Comité de Seguridad Nacional y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el 12 de marzo de 2009.

²⁶¹ Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

compartido. Estas organizaciones están nutridas por el apetito de narcóticos en este lado de la frontera, con ventas de droga estadounidense entre los 10 mil y 25 mil millones de dólares que son enviados de regreso a México para alimentar a los cárteles. Algunos de estos productos son usados para comprar armas para las organizaciones de tráfico de drogas, casi siempre en tiendas de armas o en ferias de venta libre.

Cuando se ve la violencia a través de la frontera y sus consecuencias profundas para la democracia y el imperio de la ley, se debe reconocer que Estados Unidos alberga a aquellos que a sabiendas o no, financian y equipan a las organizaciones del crimen organizado detrás de ellos. Eso significa que también Estados Unidos tiene responsabilidad en al menos una parte de la solución a este problema.

La cooperación en la aplicación de la ley entre los gobiernos de Estados Unidos y México se ha incrementado significativamente en años recientes. Los gobiernos realizan investigaciones de forma conjunta y capturan a algunos de los peores criminales envueltos en el comercio de drogas, mientras se mueven de un país a otro. A su vez, se comparte inteligencia oportuna que ayuda a obstaculizar las operaciones de las organizaciones de tráfico de drogas. La aprobación, por el Congreso, de la Iniciativa Mérida el año pasado, ha impulsado profundamente la cooperación, fortaleciendo contactos y construyendo confianza entre los dos gobiernos para hacer frente a esta amenaza de manera conjunta.

Sin embargo, las medidas más importantes que el gobierno de Estados Unidos podría tomar para socavar el alcance y la violencia de las organizaciones de tráfico de drogas, deben llevarse a cabo en su propio territorio. Existen tres conjuntos de acciones que se pueden reforzar y que serán vitales para socavar el tráfico de narcóticos. Responden al interés estadounidense de seguridad nacional porque ayudarán a estabilizar la situación en México y prevenir cualquier desbordamiento hacia Estados Unidos. Al mismo tiempo, son buenas políticas domésticas porque harán que las comunidades en Estados Unidos sean más seguras.

Primero, es posible hacer mucho más para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos. La demanda de narcóticos en este país guía al comercio de droga de cualquier parte del hemisferio, incluyendo México. No hay, por supuesto, una varita mágica para hacer esto, y no reivindico ninguna experiencia en particular en la prevención y tratamiento de adicciones. Sin embargo, incluso un vistazo rápido a los últimos gastos federales en narcóticos muestra que hemos enfatizado de manera creciente la reducción del suministro e interdicción, mientras se ha reducido el compromiso para bajar el consumo en los Estados Unidos. Investigaciones disponibles sugieren que invertir en el tratamiento de adicciones puede ser en realidad la manera menos costosa para bajar las ganancias de las organizaciones de tráfico de drogas, mediante la reducción de su mercado potencial. Y aunque muchos programas de prevención tienen efectos marginales en el uso, también hemos aprendido mucho en los últimos años

sobre la prevención de adicciones con el gran éxito de las campañas anti-tabaco, que sugiere que es oportuno invertir de nueva cuenta en la prevención. No es posible eliminar el uso de drogas o las adicciones, pero vale la pena hacer un esfuerzo para lograr la reducción de la demanda, no sólo por salud pública, sino porque también hiere la última línea de las organizaciones criminales.

Segundo, se puede hacer más para reducir y controlar los 10 o 25 mil millones de dólares que fluyen de las ventas de drogas en ciudades americanas a las organizaciones de tráfico de drogas en México y que alimentan la violencia que se vive. El Departamento del Tesoro ha hecho un buen trabajo para controlar el lavado de dinero en instituciones financieras. Sin embargo, las organizaciones de tráfico de drogas ahora usan el envío de cargas en efectivo a través de la frontera, lo cual se ha convertido en la manera preferida de obtener sus ganancias. Actualmente, ningún organismo tiene la tarea de seguir las rutas del dinero de la misma manera que las agencias persiguen a las drogas (CBP, ICE, DEA, FBI).²⁶² Tesorería y las policías locales también integran este esfuerzo, pero se encuentran atareadas con otras responsabilidades. Redadas masivas a los coches saliendo de Estados Unidos a México podría obstaculizar los vínculos económicos que hay entre las ciudades fronterizas, ya que el dinero es a menudo llevado a través de la frontera en pequeñas cantidades. El reto real es desarrollar las capacidades de inteligencia para detectar el flujo de dinero mientras es transportado de un punto a otro dentro de Estados Unidos, o cuando entra a las instituciones financieras como transferencias monetarias, compras de moneda extranjera y depósitos de banco. Hay experiencias recientes de persecución de financiamiento terrorista que pueden ser modelos útiles de esfuerzos similares para perseguir las finanzas de los narcotraficantes.

Tercero, se puede hacer más para limitar el flujo de armas de alto calibre de Estados Unidos a México. La mayoría de las armas de alto calibre –tal vez 90%– que son usadas por las organizaciones de narcotraficantes, son compradas en Estados Unidos y exportadas ilegalmente a México. Es vital el incremento de inspectores de la ATF en la frontera, así como intensificar la cooperación entre las agencias que se encargan de aplicar la ley, que a menudo tienen inteligencia pertinente para esto. El enjuiciamiento actual por parte de la oficina de la fiscalía general de Arizona de un distribuidor de armas, que se sabía que vendía armas a las organizaciones de narcotraficantes es un precedente poderoso, pero es solo un primer paso. La administración Obama también debe limitar el acceso de los criminales a armas de alto poder, limitando la importación en Estados Unidos de algunas de las armas de alto calibre utilizadas por las narcotraficantes. Sin embargo, hay mucho por hacer para limitar el acceso que

²⁶² US Customs and Border Protection (CBP); US Immigration and Customs Enforcement (ICE); Drug Enforcement Administration (DEA); Federal Bureau of Investigation (FBI).

tienen los criminales a armas de alto poder sin violar el espíritu de la Segunda Enmienda o sin dañar los intereses de los cazadores americanos y de los coleccionistas de armas. En los últimos años, los esfuerzos para tratar con organizaciones de narcotraficantes han sido primordialmente enfocados a la interdicción del suministro en el extranjero y en casa. No se debe abandonar esta estrategia completamente. El gobierno mexicano ha requerido de ayuda para hacer frente a la amenaza de las organizaciones de narcotraficantes, así como para la emisión de leyes e instituciones judiciales para hacer difícil la operación criminal en un largo plazo. Sin embargo, es tiempo de adoptar políticas que son mucho más estratégicas y atacar las fuentes de las ganancias y armamento que alimentan la violencia relacionada con la droga. Esto requiere asumir nuestras responsabilidades para reducir las tasas de consumo y obstruir el suministro de dinero y armas. Para hacer esto se necesita liderazgo, tanto del presidente como del Congreso, para conseguir que nuestra política exterior y las agencias domésticas trabajen juntas para hacer frente a este problema de una manera más comprehensiva de lo que hemos hecho en los últimos años. No hay solución mágica a las amenazas que plantea el crimen organizado, pero una estrategia más comprehensiva ayudará a reducir el alcance y el impacto de estas organizaciones criminales.

Si hacemos esto, no solo será un servicio a nuestros vecinos y socios en México, que desean vivir en paz sin la amenaza de las organizaciones narcotraficantes a su seguridad y a su imperio de la ley, sino también a las comunidades que en Estados Unidos viven las consecuencias del deterioro de la seguridad pública y sus efectos en la salud pública.

52. Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida

*Armando Rodríguez Luna*²⁶³

En este artículo se va a analizar la transferencia de recursos asignados a las instituciones de seguridad mexicanas, así como algunos de los límites que tiene este programa de cooperación conforme a su contenido y a la estructura de seguridad en México.

El tráfico de drogas y de armas se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional de México. Estas vertientes del crimen organizado desafían no sólo a las ins-

²⁶³ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C.

tituciones encargadas de seguridad y procuración de justicia, sino a todas las instituciones del gobierno. La sociedad en su conjunto se ve afectada por el poder corruptor y por la violencia que ha caracterizado sus actividades, particularmente en los últimos seis años. Por su parte, la capacidad de organización de los narcotraficantes mexicanos los ha colocado como los principales distribuidores de cocaína en Estados Unidos.

Para enfrentar este fenómeno transnacional, los presidentes de México, Felipe Calderón, y de Estados Unidos, George W. Bush, acordaron instrumentar, en marzo de 2007, un programa de cooperación en seguridad conocido como Iniciativa Mérida, aludiendo a la ciudad mexicana donde tuvo lugar el encuentro. Este nuevo marco de cooperación, anunciado oficialmente el 22 de octubre de 2007, está fincado en el principio de responsabilidad compartida y destinado a combatir el tráfico de drogas y de armas, al igual que la violencia generada por el crimen organizado. Dicho programa está planteado para ejecutarse durante tres años, con un monto total de 1.4 mil millones de dólares destinados para México. El programa tiene contemplados recursos adicionales para Centroamérica, República Dominicana y Haití. Es importante considerar que las partidas presupuestales están sometidas a la aprobación del Congreso de Estados Unidos, por lo que la transferencia anual de recursos puede variar de acuerdo a condiciones de política interna de ese país.

La estrategia del gobierno de Felipe Calderón contra el narcotráfico se basa en el uso de la fuerza a través de las instituciones militares y de seguridad pública. Los resultados en los primeros dos años de la actual administración, que inició en diciembre de 2006, han sido un incremento de la violencia dentro del territorio nacional medido por el número de ejecutados, el cual se incrementó en más de 100% en 2008, comparado con 2007. Además, el porcentaje del valor de la droga decomisada en México con relación al valor del negocio del narcotráfico se estima en 4.65%, mientras que se considera que el decomiso de armas ilegales tal vez alcance solo 1.4% del total que entra a México.²⁶⁴

En Estados Unidos, informes de inteligencia revelan que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son ya la principal amenaza dentro del crimen organizado que opera en ese país porque controlan la distribución de cocaína en casi todo el territorio.²⁶⁵ De acuerdo con la *Office of National Drug Control Policy* de la Casa Blanca, la oferta de cocaína en Estados Unidos ha aumentado al igual que la pureza de la misma, mientras sus precios han disminuido.²⁶⁶ Por su parte, de acuerdo a cifras de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), cerca de 87% de

²⁶⁴ Sergio Aguayo Quezada *México Todo en Cifras*, Ed. Aguilar, México, 2008, p. 209.

²⁶⁵ *National Drug Threat Assessment 2009*, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, Washington, December, 2008.

²⁶⁶ *The National Drug Control Strategy. Data Supplement 2009*, The Office of National Drug Control Policy, White House, Washington, January 2009.

las armas que ha decomisado el gobierno mexicano a diferentes cárteles del narcotráfico, en los últimos cinco años, provienen de Estados Unidos. Una parte importante de este porcentaje son armas de alto poder como rifles semiautomáticos AR-15.²⁶⁷

Dentro de la Iniciativa Mérida, por cooperación en seguridad se entiende como transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, intercambio de información y programas de capacitación. El programa significa para México tener acceso a un paquete de ayuda que le permita fortalecer sus capacidades operativas para combatir a los seis principales cárteles del narcotráfico que existen en el país. Por su parte, Estados Unidos asume la responsabilidad de ser el principal consumidor de drogas en el mundo y el origen de más de 90% del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras que llegan a México, así como de una parte significativa de los precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas y ser clave en el circuito financiero, que provee de recursos a los cárteles mexicanos.

La Iniciativa Mérida está dividida en cuatro grandes grupos. El primero de ellos tiene como objetivo combatir al terrorismo y al narcotráfico, al mismo tiempo resguardar la seguridad de las fronteras por tierra y aire. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) son los destinatarios de cerca de 60% de los recursos en este rubro. Aquí destacan los aviones CASA 235 que se destinarán a la SEMAR para realizar acciones de patrullaje y vigilancia, principalmente en las fronteras marítimas del Caribe y el Pacífico. De hecho, es lo único que esta secretaría recibirá dentro del programa. De igual forma, sobresalen los helicópteros Bell 412 EP con equipo de visión nocturna para despliegue rápido etiquetados para la SEDENA.²⁶⁸ Esta secretaría recibirá también equipo no intrusivo de rayos gamma y scanners de ión, a utilizarse en puntos de inspección dentro del territorio nacional. Estos aparatos son útiles para detectar drogas, armas, químicos y explosivos.

De igual modo está contemplada la transferencia de equipo informático para conformar e integrar bases de datos con registros de personas, armas, drogas y vehículos. Los principales receptores de éste serán la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Administración General de Aduanas (AGA). Cabe señalar que con la PGR se tiene un proyecto para la frontera norte con el objetivo de conformar una base de datos digital, con los registros que ya tiene esta dependencia, de traficantes de personas, armas y drogas.

Por su parte, con el INM está en marcha un proyecto para establecer una red informática de verificación y control, estableciendo puntos biométricos en los 165 puertos

²⁶⁷ United States Government Accountability Office, "Firearms trafficking: US efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges", Report to Congressional Requesters, Washington, D.C., June, 2009, p. 3.

²⁶⁸ En junio de 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó fondos suplementarios, por lo cual se entregarán a la Armada de México tres aviones CASA 235 y un mayor número de helicópteros Bell 412, *Reforma*, México, 17 de junio de 2009.

de entrada aéreas, terrestres y marítimas de México, con la prioridad de instrumentarlos en la frontera sur. Finalmente, la AGA recibirá equipo de rayos x para la revisión de transporte comercial, vehículos y equipaje, además de un Sistema Integrado de Vigilancia Inteligente con la capacidad para centralizar los datos que producen los puertos de todo el país. Esto forma parte de la estrategia establecida en la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), diseñada para garantizar el comercio seguro en la región.

El segundo grupo está enfocado a la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Salud (SS). La primera recibirá equipo blindado y de comunicación para funcionarios y policías que incluye desde vehículos hasta chalecos antibala. La SSP es la más favorecida de todas ya que recibirá 60% de los recursos, destacando aviones Cessna Caravan para vigilancia y monitoreo de comunicaciones; helicópteros UH60, también conocidos como *Blackhawk*, para transporte y despliegue rápido, así como equipos móviles de rayos gamma y rayos x.

La SHCP recibirá infraestructura informática para fortalecer la capacidad de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) contra el lavado de dinero. Esta infraestructura permitirá conectar a la UIF con la Plataforma México, el sistema informático que enlaza a todas las dependencias que forman parte de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón.

La cooperación con Estados Unidos es fundamental para atacar los circuitos financieros que capitalizan las actividades de los cárteles del narcotráfico en México. Dentro de la Iniciativa Mérida se establece que la corresponsabilidad de Estados Unidos, tiene como punto esencial vigilar su sistema financiero para impedir que sea utilizado por los cárteles del narcotráfico. En este sentido, un primer paso dado por el presidente Barack Obama fue la solicitud que hizo al Congreso de su país para incluir al Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y a la organización criminal llamada 'La Familia Michoacana', en la lista de narcotraficantes sujetos a la *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, la cual autoriza a la Oficina de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro a congelar las cuentas bancarias de los miembros de esas organizaciones delictivas.²⁶⁹

Por su parte, la Secretaría de Salud recibirá equipo informático para interconectar las oficinas estatales y municipales del Consejo Nacional de Adicciones (CONADIC), con el objetivo de extender a más lugares los programas de prevención y tratamiento contra las drogas. El combate al narcotráfico tendría que incluir con mayor énfasis la

²⁶⁹ Embajada de Estados Unidos en México. http://mexico.usembassy.gov/eng/releases/ep090415_BOsama_Drug-Trafficking.html

reducción del consumo de drogas, principalmente en Estados Unidos, pero también en México. Ello debido a que se ha observado un incremento del uso de drogas en ambos países durante los últimos años, particularmente de la cocaína, por lo que se requiere diseñar políticas preventivas integrales.

El tercer grupo del paquete de ayuda es para fortalecer las instituciones de procuración de justicia. La PGR es la principal receptora de recursos, los cuales son de carácter informático y de capacitación. Las partidas están definidas en torno a programas que buscan mejorar el sistema de justicia penal, destacando el financiamiento al programa de testigo protegido. Otro programa, por ejemplo, tiene el objetivo de modernizar los laboratorios periciales, específicamente lo relacionado al análisis balístico, químico-biológico y cibernético. Adicionalmente, está contemplado un programa para digitalizar administrativamente a los ministerios públicos, así como establecer intercambio de información y análisis entre el Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (CENAPI) y el programa *Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security* (OASISS). Éste forma parte del acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos vigente desde octubre de 2005, para combatir el tráfico y la trata de personas en la frontera.

El último grupo se enfoca a fomentar la transparencia a través del acercamiento con organizaciones no gubernamentales y a la capacitación sobre el conocimiento y respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo tiene el objetivo de combatir la corrupción dentro de las instancias de gobierno. Este último ocupa 90% de los recursos en este rubro.

Los recursos asignados resultan a todas luces insuficientes para cumplir con los objetivos establecidos. Tan solo hay que tomar en cuenta que mientras la Iniciativa Mérida contempla la transferencia de recursos durante tres años por 1.4 mil millones de dólares, los narcotraficantes mexicanos y colombianos lavan anualmente entre 18 mil y 39 mil millones de dólares producto de sus ganancias en Estados Unidos.²⁷⁰ La base tecnológica para resguardar las fronteras de ambos países, a través del intercambio de información en el área de inteligencia criminal y financiera, tiene el reto de incrementar los porcentajes de decomiso ya señalados, además de proporcionar información de inteligencia útil y oportuna, para impactar contundentemente el negocio de la droga en México y Estados Unidos.

Es importante la transferencia y actualización tecnológica de las instituciones mexicanas de inteligencia, procuración de justicia, impuestos y aduanas. Pero además de esto, México necesita mejorar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de seguridad y los tres niveles de gobierno, algo que la tecnología por sí misma

270 David Johnson, *Guns, drugs and violence: The Merida Initiative and the challenge in Mexico*, Statement before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the House Foreign Affairs Committee, March, 2009.

no puede solucionar. En este sentido, la instrumentación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente desde el 2 de enero de 2009, es clave para hacer más eficiente el aparato de seguridad mexicano. Son notables las facultades otorgadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) para promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública del país.

Otro factor relevante es la implementación de acciones de vigilancia y control sobre el uso de los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. Este programa de cooperación no contempla partidas específicas para ello, por lo que en la práctica, esta facultad quedará en manos del Congreso estadounidense, como parte del proceso legislativo para liberar los recursos. Sin embargo, México tiene que fortalecer sus procesos de auditoría y fiscalización de los montos asignados a la seguridad. La ley antes referida otorga facultades en este sentido al CNSP, pero también es importante la coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, las otras instancias de rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano.

Estados Unidos aún se encuentra en el proceso de elevar el nivel de coordinación entre las dependencias encargadas de combatir el tráfico de armas hacia México. Para contrarrestar la violencia generada por los cárteles de la droga en la frontera común, entró en vigor, en junio de 2009, la *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, instrumentada por la Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas. Uno de los objetivos de la estrategia está el establecer mecanismos de coordinación entre la ATF y la *Immigration and Customs Enforcement* (ICE por sus siglas en inglés) para analizar y compartir información relativa a la violencia en la frontera y el tráfico de armas.²⁷¹ Esta información la controla el Centro de Inteligencia de El Paso, sin embargo, tanto la ATF como el ICE utilizan plataformas de información diferentes, lo cual da como resultado la dispersión de la información e incluso la duplicidad de funciones entre las dos agencias. No está claro hasta qué punto esta estrategia está vinculada con la del Departamento de Seguridad Interna, llamada *Southwest Border Security*, instrumentada a partir de 2009.

En síntesis, la Iniciativa Mérida es un programa de cooperación bilateral que pretende fortalecer la estructura de vigilancia y control de las fronteras en México, al igual que a las instituciones de seguridad pública. No queda claro si equipándolas militarmente es la mejor forma de disminuir la capacidad operativa y la violencia de los cárteles de la droga mexicanos. Cabe recordar que la Policía Federal, antes policía Federal Preventiva, integrante de la SSP, cuenta ya con más de 15 mil elementos provenientes de las fuerzas armadas.

²⁷¹ *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Office of National Drug Control Policy, June, 2009, pp. 29-36.

En este sentido, la Iniciativa también tiene como objetivo paralelo retirar gradualmente a las fuerzas armadas mexicanas del combate contra el narcotráfico, tal como lo establece la ley que autoriza el contenido y objetivos de la Iniciativa Mérida,²⁷² particularmente de las tareas de patrullaje y procuración de justicia que ha tenido que asumir en algunos municipios del país.²⁷³ Esto explica la importancia de dotar de capacidades operativas y de recolección de información de inteligencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. Lo anterior sólo será posible en la medida que el gobierno mexicano logre mejorar el nivel de cooperación, coordinación y profesionalización de sus instituciones y elementos de seguridad. Dicho de otro modo, el éxito de la Iniciativa Mérida depende, en gran medida, de las acciones internas tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos.

53. La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos

*Carlos Rodríguez Ulloa*²⁷⁴

A los diez días de asumir la presidencia, en diciembre de 2006, el gobierno del presidente Felipe Calderón declaró la guerra a la delincuencia organizada y con ello a sus representantes más virulentos, los cárteles del narcotráfico. Así, inició una campaña policiaca-militar con espectaculares operaciones que servirían para delinear su principal eje de acción en la política interna de seguridad: la lucha contra la delincuencia organizada.

Para complementar dichas acciones, el gobierno federal desarrolló una política exterior activa en materia de seguridad que busca optimizar los esfuerzos nacionales con el aumento en la cooperación internacional. Se fortaleció el intercambio de información de inteligencia, el uso de tecnologías, una mejora en los mecanismos de extradición, además de su extensión a otros temas relacionados al tráfico de drogas, como el combate al tráfico de armas y el control de los flujos financieros ilegales.

El tema de la política exterior de seguridad hacia otros países además de Estados Unidos, ha sido muy poco atendido. Ello se debe, en parte, a la gran importancia y noto-

272 Ver Sección Segunda, párrafo 6° “Merida Initiative to combat illicit narcotics and reduce organized crime authorization Act of 2008”. H.R. 6028, 11th Congress, 2D Session, Senate of the United States, June 11th, 2008.

273 Jesús Aranda, “En 16 meses el ejército ha recibido casi 15 mil denuncias”, *La Jornada*, 25 de mayo de 2009.

274 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

riedad que ha adquirido la Iniciativa Mérida. Además, dicha política de seguridad la están desarrollando diversas burocracias que inauguran nuevos canales ‘no tradicionales’ de acción exterior, como la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la misma oficina presidencial y, en menor medida, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), dejando un papel reservado como intermediario y gestor a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El activismo de la PGR se desarrolla en materia de extradiciones de delinquentes reclamados por otros Estados, principalmente Estados Unidos, con quién el gobierno federal ha mantenido una estrecha colaboración en esta materia. En los primeros seis meses del mandato de Felipe Calderón se extraditaron a 63 narcotraficantes, estableciendo una cifra récord del gobierno mexicano. Así, se ha extraditado a un total de 192 personas relacionadas con el narcotráfico, hasta el 1 de enero de 2009: 184 a Estados Unidos, dos a Italia y una a El Salvador, Países Bajos, Panamá, Francia, Perú y Guatemala, respectivamente. Además, la PGR trabaja en el diseño de instrumentos jurídicos en materia de extradiciones con España, Perú, Argelia, Azerbaiyán, China, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Honduras, Italia y Rusia.

Lo anterior es un cambio importante ya que, tradicionalmente, México se había rehusado a promover las extradiciones, pues evidenciaban la incapacidad del Estado en mantener el control en las prisiones nacionales y exhibía sus deficiencias al respecto. Si bien es cierto que esta política cambió a partir del gobierno de Vicente Fox, esta administración le ha dado un impulso sin precedentes, utilizándola como factor generador de confianza internacional y de promoción de su imagen exterior. Por otro lado, la PGR también participó en junio de 2007 en la Reunión de Fiscales Generales de México, Estados Unidos, Colombia y Centroamérica, buscando crear un frente común regional contra la delincuencia organizada. Además, como producto de su participación en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el 12 de diciembre de 2007, se adoptó a nivel Ministerial la ‘Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México’, mecanismo que permitirá mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los países miembros.

La SSP ilustra otro ejemplo de cooperación internacional en seguridad, por medio de la administración e impulso de la ‘Plataforma México’, que es un conjunto tecnológico de comunicaciones y de sistemas de información, el cual integra las bases de datos, voz, cartografía, video conferencia, radio RF, video monitoreo de los edificios estratégicos y seguridad y de las agencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal y hasta local. Plataforma México se ha usado como una base tecnológica para compartir información con otros países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Colombia.

Esta Plataforma ha sido una de las herramientas que se ha desarrollado con mayor éxito también para compartir información con los gobiernos de los estados, e incluso ha sido el eje de las propuestas mexicanas en foros multilaterales como el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), la OEA y una oferta práctica de México en mecanismos regionales de cooperación como la Cumbre Regional Ampliada Sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, celebrada el primero de agosto de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia. En esta reunión de alto nivel, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, México, Colombia y Venezuela acordaron combatir el narcotráfico desarrollando un frente común que mejore las técnicas de operación de aduanas, puertos y aeropuertos y la capacitación de personal. Cumbre que México hospedará en 2009 como una forma de darle un seguimiento sostenido a dichas iniciativas. Plataforma México se ofreció también durante la Jornada Presidencial Contra la Delincuencia Organizada, que se llevó a cabo en Panamá el 16 de enero de 2009, donde participaron México, Guatemala, Panamá y Colombia. Aquí se acordó sincronizar los distintos acuerdos para trabajar en un instrumento jurídico único de carácter abierto a otros países de la región, que permita aumentar el intercambio de información y estrechar la cooperación. Ambos foros ejemplifican el uso de la diplomacia presidencial con la activa participación y protagonismo del presidente Calderón en estas reuniones.

La SEGOB, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en 2007 desplegó un importante activismo internacional de intercambio de insumos e información con 43 organismos (22 civiles, 13 militares y ocho policíacos) de 34 países. Destacando la Reunión de la Comisión Técnica de la Comunidad de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, México, Belice y España, donde se firmó un acuerdo para elaborar una Agenda Regional de Riesgos y mantener disponible el Sistema Transnacional de Pandillas para consulta de los servicios que lo requieran.

En cuanto a las burocracias militares, la SEDENA se ha caracterizado por una acción exterior discreta y acotada, a diferencia de la SEMAR, que despliega una diplomacia militar más activa. Así, en 2007 la SEDENA participó en la conferencia de interdicción aérea y marítima en El Salvador y en el 41 periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, mientras que de septiembre de 2007 a junio de 2008, asistió a 24 reuniones sobre cooperación internacional. Por su parte, la SEMAR desde 2007 ha fortalecido la cooperación para hacer más eficientes las operaciones navales en el combate al narcotráfico a través del intercambio de información con Estados Unidos, Guatemala, Perú, Panamá, Colombia, Uruguay, Chile y Nicaragua. Destacando la III Reunión de Acuerdo de Cooperación Marítima Colombia- México; la III Reunión de Acuerdo Bilateral de Inteligencia entre la Marina de Guerra de Perú y SEMAR; la Primera Reunión de Intercambio de información entre el Servicio Marítimo Nacional de Panamá y la SEMAR; y la VI

Reunión de Coordinación de Inteligencia entre la Armada de Chile y la SEMAR.

La SEMAR en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), también realiza algunas nuevas funciones en materia de migración. Como la repatriación en diciembre de 2008 de 41 ciudadanos cubanos, tal como fue acordado en el “Memorando de entendimiento para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro”, firmado entre México y Cuba en octubre de 2008. Este compromiso lleva a la devolución ordenada de nacionales a sus respectivos países, realizado por la SEMAR en los patrullajes en el Caribe mexicano. Finalmente, en un hecho inédito, del 19 de abril al 7 de mayo de 2009, la SEMAR participó en los ejercicios conjuntos UNITAS 50-09, junto a Estados Unidos y otros 9 países, realizados en Mayport, Florida. La SEMAR participó con la fragata clase Allende ‘Mina’ (F-214), un helicóptero Bolkow BO-05, la patrulla oceánica ‘Oaxaca’ (PO-161) y un helicóptero Panther, además de 298 elementos de tripulación y un agrupamiento de infantería de marina con 45 elementos.

Una zona donde se ha aplicado este activismo es la frontera sur del país a través de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF), uno con Guatemala y otro con Belice. Estos grupos de alto nivel fueron creados en 2002 para vigilar la seguridad de la frontera sur. Se componen de cinco subgrupos: migración, narcotráfico y delincuencia organizada, terrorismo, seguridad pública y aduanas. En ellos participan distintas áreas del gobierno federal como PGR, SSP, Presidencia, SEGOB (CISEN y el INM), SEDENA, Marina y Hacienda. En general, es un mecanismo de intercambio de información y estrategias, donde se ponen en marcha los protocolos para la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana (COBART).

En el ámbito bilateral, Guatemala fue el destino de la primera visita al exterior de Felipe Calderón como presidente electo en octubre de 2006, considerando que con Guatemala se tiene una relación estratégica y prioritaria. En marzo de 2008, tres meses después la asunción de Álvaro Colom a la presidencia de Guatemala, la SSP de México y la Policía Nacional Civil (PNC) de ese país celebraron la Reunión plenaria de enlaces operativos en Chiapas, donde se acordó enlazar a la PNC con la Plataforma México para compartir información de inteligencia contra el crimen organizado, tráfico de personas y armas, el robo de vehículos y contra las maras y pandillas. Con Guatemala se ha aprobado una Matriz de cruces fronterizos que persigue ordenar dicho movimiento, la homologación en los puntos de cruce, así como la elaboración conjunta de un estudio integral de la frontera y la modernización de la infraestructura fronteriza para agilizar el pase basado en el SICA. Asimismo, el INM cooperó con el gobierno de Belice en la capacitación e intercambio de tecnología para implementar la forma migratoria de visitante local, y el 29 de agosto de 2008, se aprobó un “Plan sobre Seguridad Fronteriza México-Belice” que coordina la seguridad de esa frontera de 236 km.

México ha buscado un acercamiento con distintos países que sufren la presencia de narcotraficantes mexicanos, como Perú, o que tienen experiencia en el tema como

Colombia, con quién se ha dado un importante impulso a la cooperación en seguridad por medio de encuentros bilaterales en Panamá y Colombia. En 2007 se celebraron cuatro reuniones intersecretariales en materia de seguridad que sentaron las bases de una estrecha cooperación bilateral, misma que se vio reflejada durante la III Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia México-Colombia (GANSJ), que se celebró el 10-11 de noviembre de 2008 en la ciudad de México, y que se organizó en torno a cinco mesas: diálogo político; cooperación de lucha contra la delincuencia organizada; procuración de justicia y cooperación judicial; terrorismo y grupos armados ilegales; y problema de las drogas. Este mecanismo reunió a funcionarios de la PGR, SSP, Y SRE de México y al Ministro de Defensa y Fiscal General colombianos, cuyos esfuerzos se enfocaron en mejorar la coordinación en materia de inteligencia, el intercambio de información y cooperación judicial en el combate al narcotráfico, según el comunicado conjunto. Además, se acordó trabajar en forma conjunta para fortalecer mecanismos regionales como la Cumbre de Ministros de Seguridad Pública de las Américas de la OEA, o la Trilateral de la Cumbre Regional Sobre el problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, conformada por República Dominicana, Colombia y México.

Ejemplo de cooperación en seguridad es el acuerdo bilateral México-Perú, donde aprovechando la XVI cumbre APEC celebrada en Lima el 22 de noviembre de 2008, se hizo un compromiso de optimizar la relación en este rubro, debido a la expansión de las mafias mexicanas en Perú (actualmente el segundo productor de cocaína después de Colombia), que han elevado el nivel de violencia al disputarse la plaza con los grupos colombianos previamente establecidos, al grado que el presidente Alan García hizo una declaración solicitando 300 policías mexicanos para combatir a dichos grupos. Como respuesta a dichas solicitudes, el 9 de febrero de 2009, una delegación mexicana compuesta por funcionarios de la PGR, SSP, SRE, Secretaría de Hacienda y el CISEN hizo un viaje de dos días a Lima para hacer un diagnóstico del problema y las organizaciones, ubicando así las prioridades en torno al combate al narcotráfico. Se concluyó con la necesidad de fortalecer las relaciones, comprometiendo la pronta suscripción de un acuerdo en el ámbito operativo, para intercambiar experiencias en materia judicial e impartición de justicia, y también para el combate a drogas sintéticas. De igual manera, se tomó en cuenta el tema de la prevención y el tratamiento epidemiológico a través de la mejora en el intercambio de información.

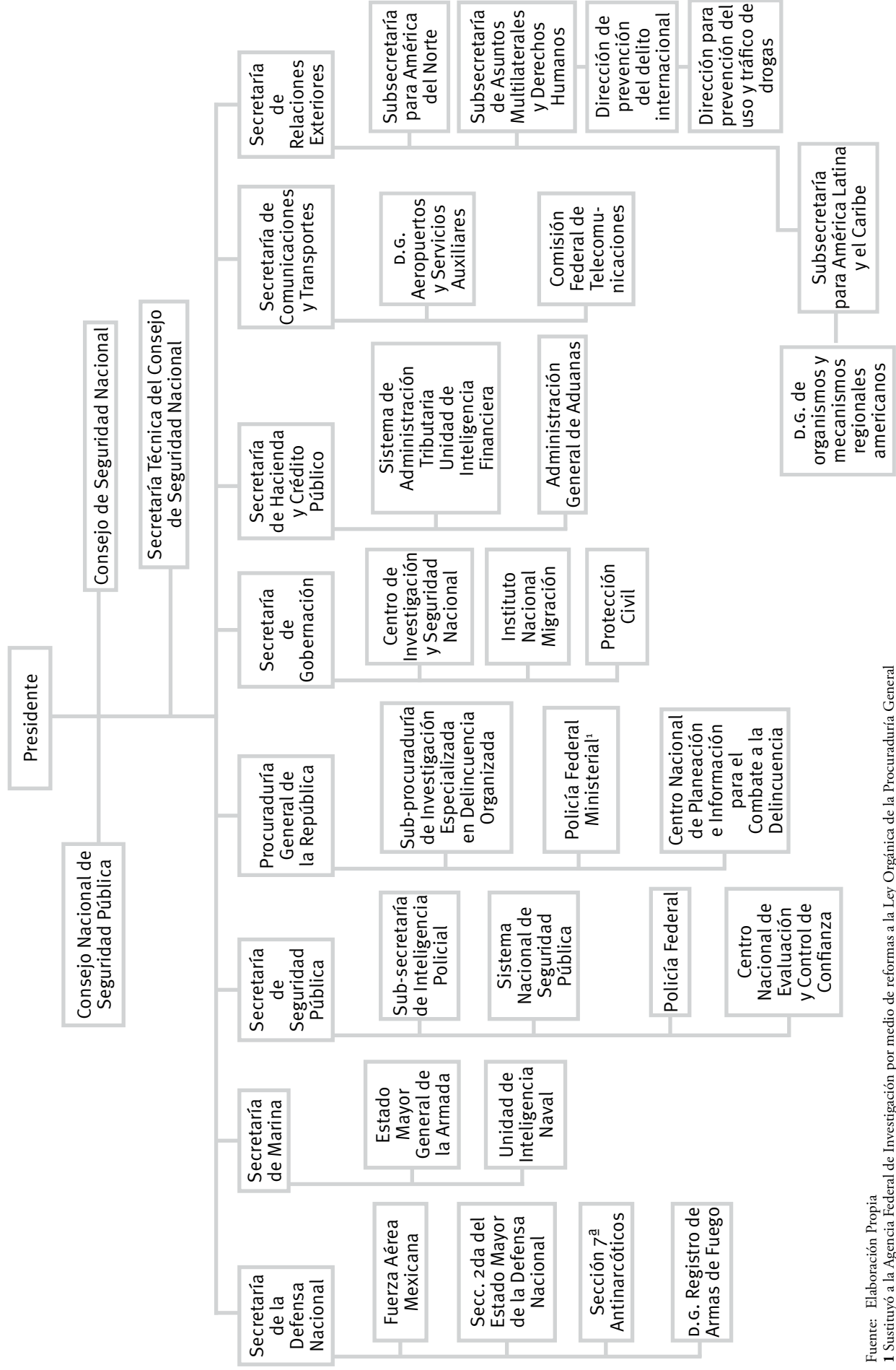
Como conclusiones, se puede observar que se le está dando un mayor énfasis a los temas de seguridad de la política exterior mexicana, principalmente con Centroamérica y los países andinos, ya que este es el principal asunto en torno al cual se han movilizad los recursos de la cooperación. En este sentido, se observa una mayor implicación de las burocracias civiles en materia de seguridad, quienes adquieren un importante papel de interlocución exterior. Finalmente, el gran dinamismo de esta cooperación internacional también ha servido como una estrategia de promoción exterior de esta administración.

parte II

*Cuadros, gráficos
y mapas*

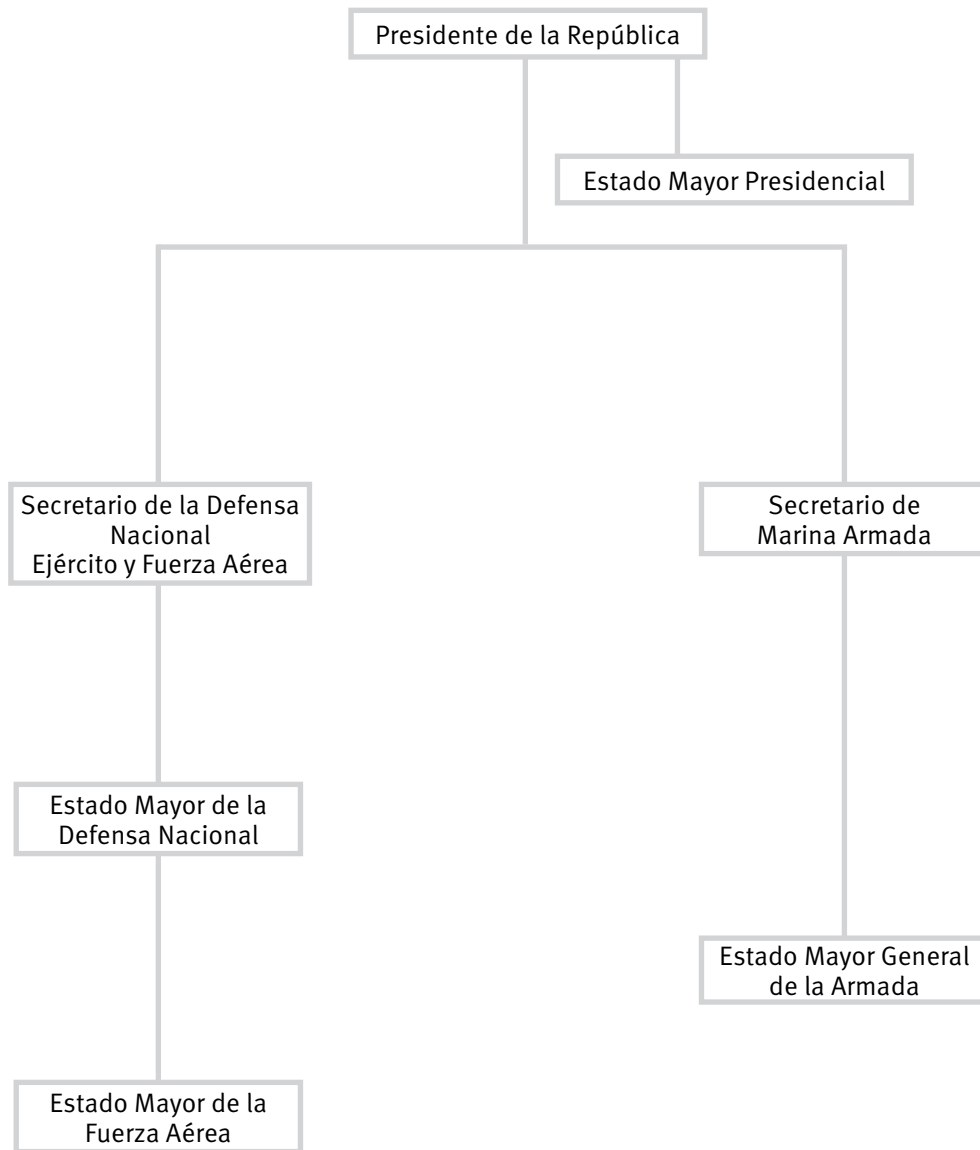
*Organización de
la seguridad y la defensa*

1. Estructura de Seguridad Nacional en México. Nivel Federal. 2009



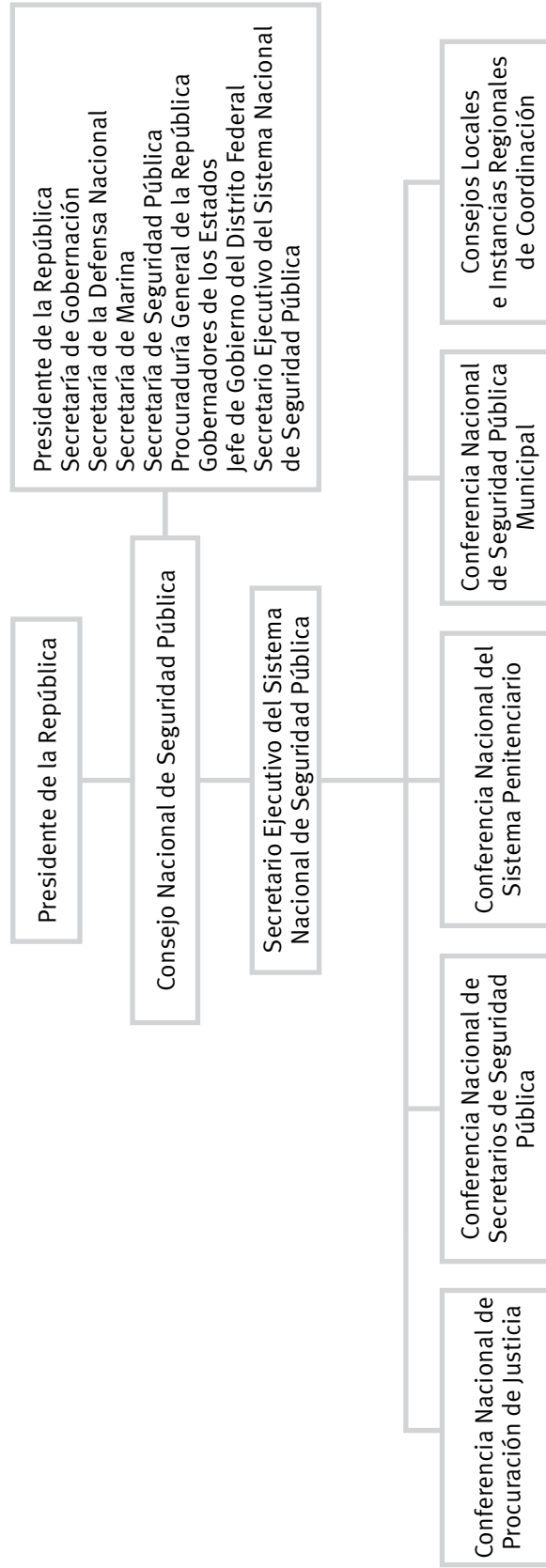
Fuente: Elaboración Propia
 1 Sustituyó a la Agencia Federal de Investigación por medio de reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009

2. Sistema de Defensa en México. Relación de Mando. 2009



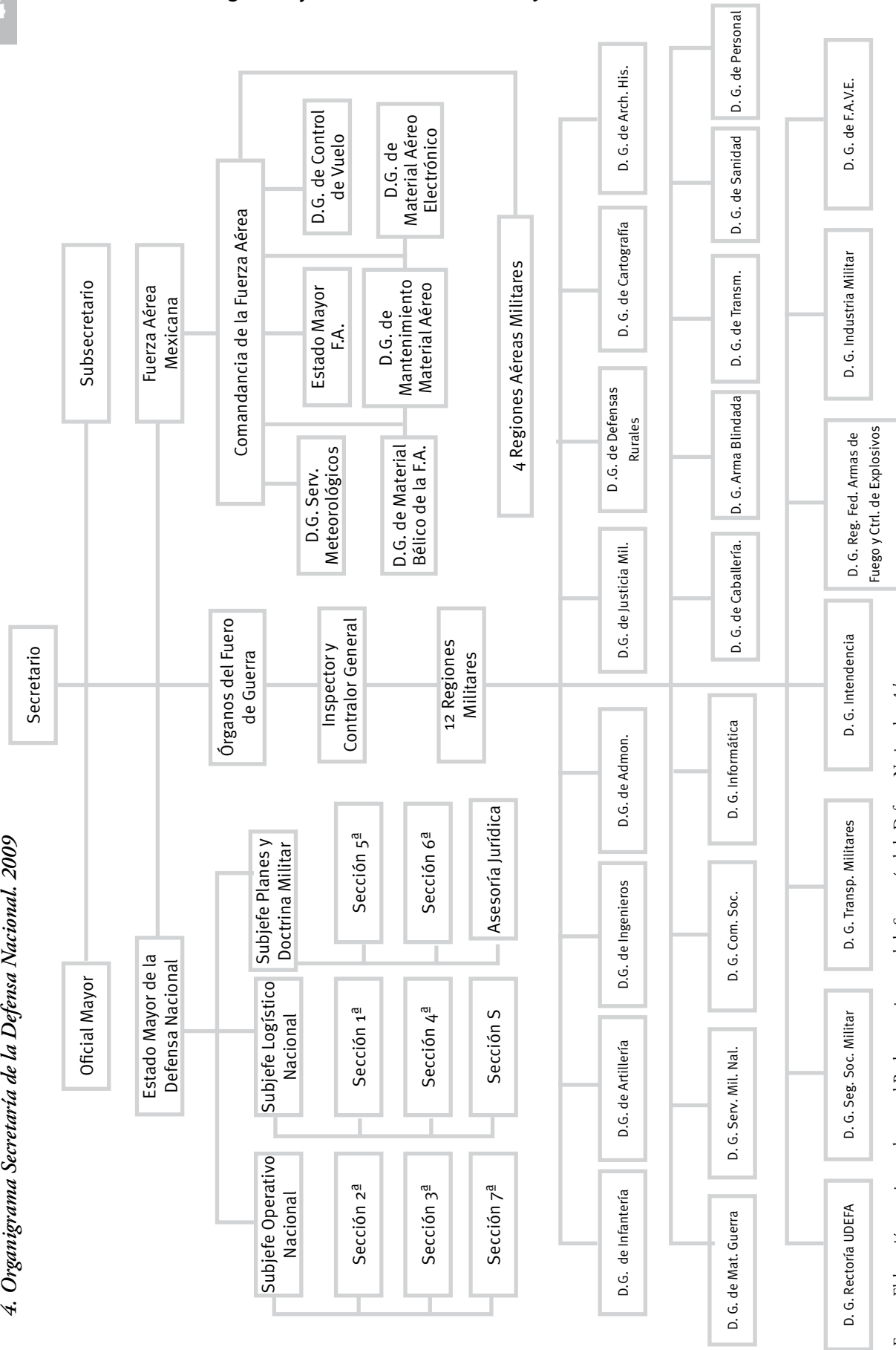
Fuente: Elaboración propia

3. Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2009



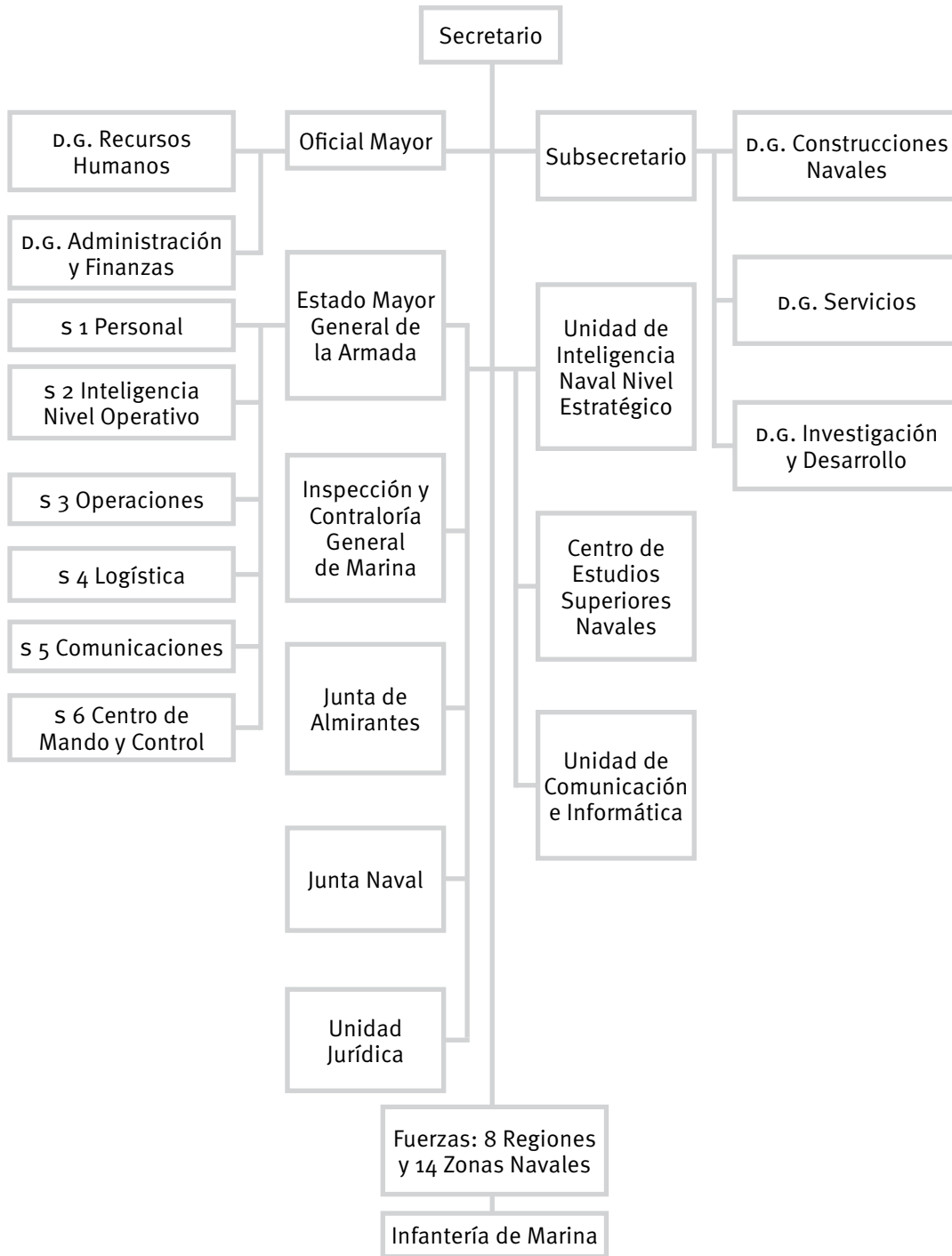
Elaboración propia con base en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero, 2009.

4. Organigrama Secretaría de la Defensa Nacional. 2009



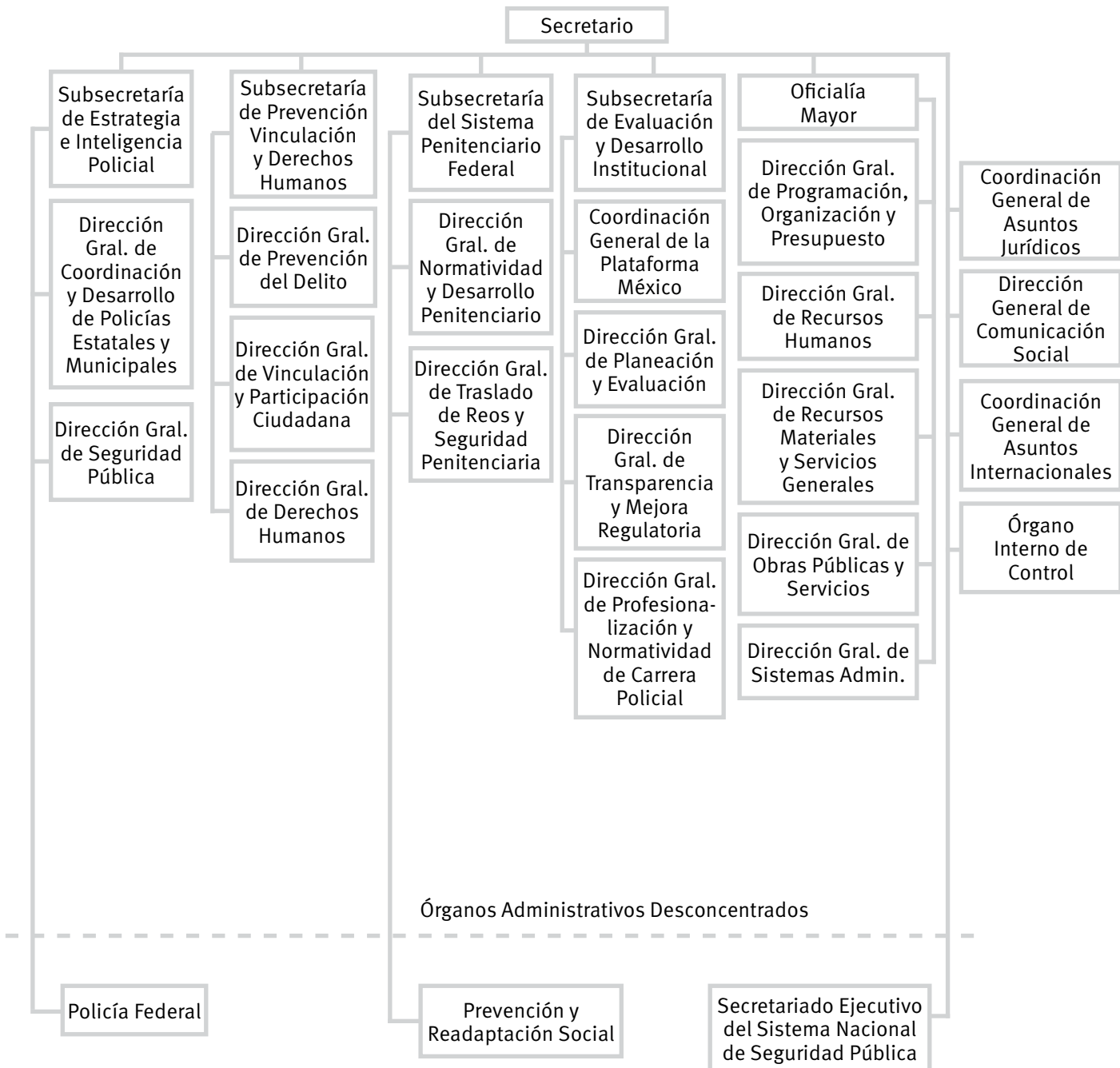
Fuente: Elaboración propia, con base en el Reglamento interno de la Secretaría de la Defensa Nacional, y *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires, 2008, <http://www.resdal.org/atlas/atlas-cap18-espanol.pdf>.

5. Organigrama Secretaría de Marina. 2009

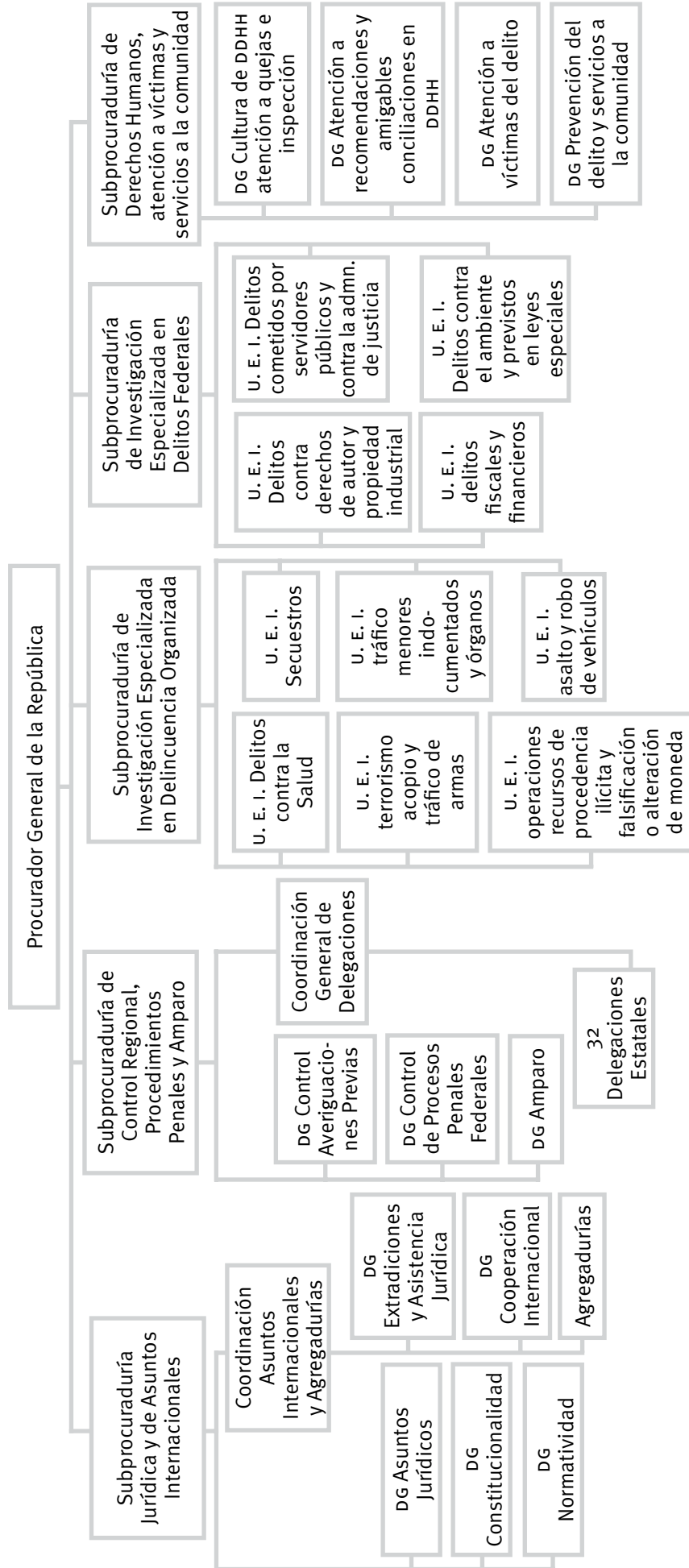


Fuente: Elaboración propia, con base en *Segundo Informe de Labores*, Secretaría de Marina, 2008, y http://www.semar.gob.mx/planilla_organica/planilla_basica.htm

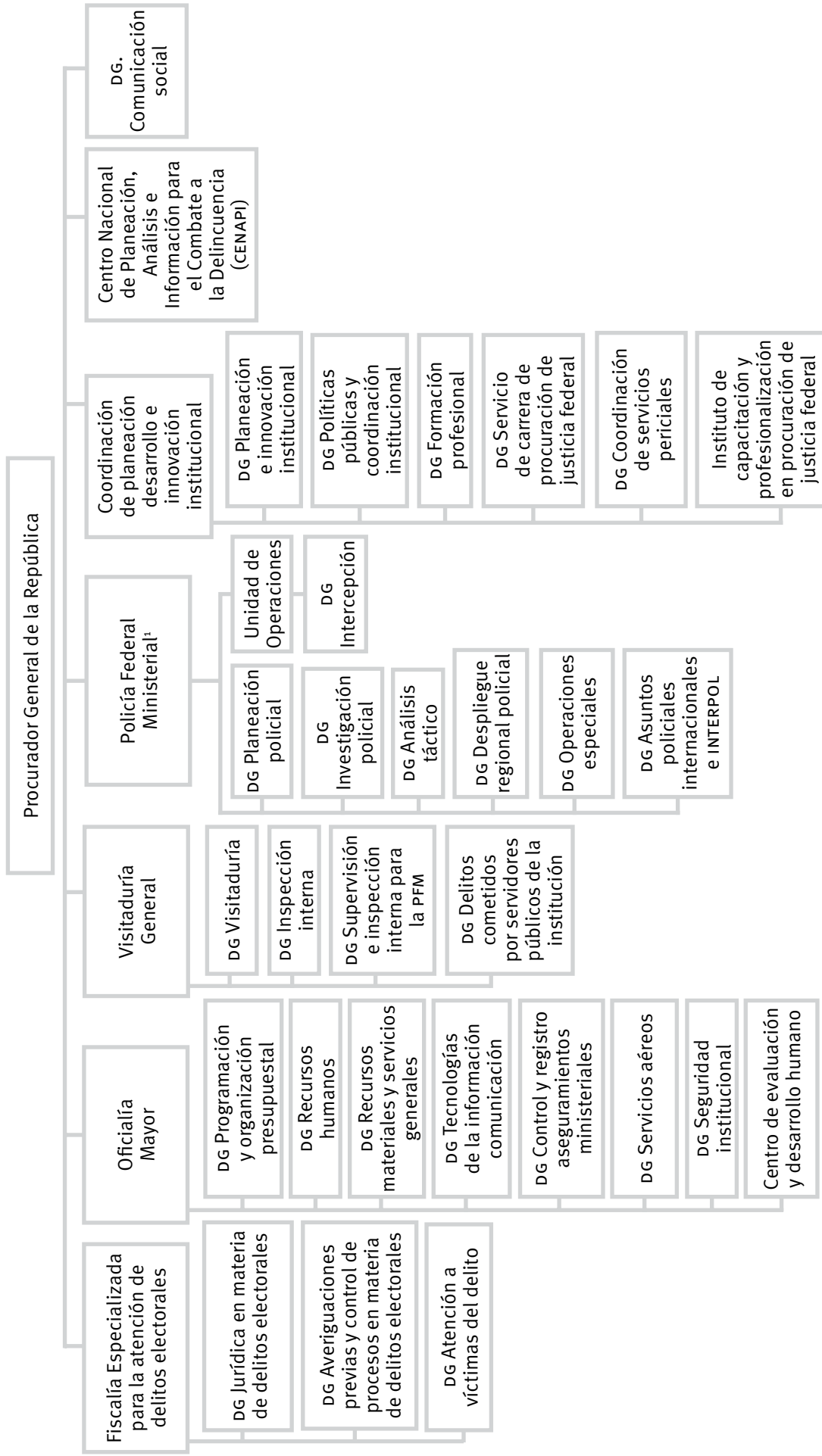
6. Organigrama Secretaría de Seguridad Pública. 2009



7. Organigrama de la Procuraduría General de la República. 2009



Continúa

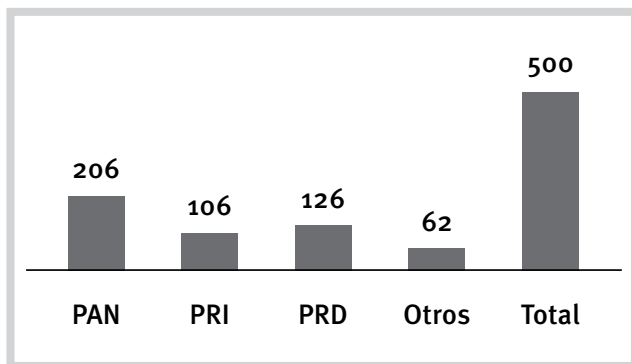


DG.- Dirección General.
 UEL.- Unidad Especializada en Investigación.
 PFM.- Policía Federal Ministerial.
 I Sustituyó a la Agencia Federal de Investigación por medio de reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicadas en el Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009.
 Fuente: *Manual de organización general*, Procuraduría General de la República, 28 de abril, 2009, http://www.pgpr.gob.mx/que%20es%20pgr/documentos/manual_organizacion_general.pdf.

*El Congreso:
Seguridad y Defensa*

Cuadro 1.

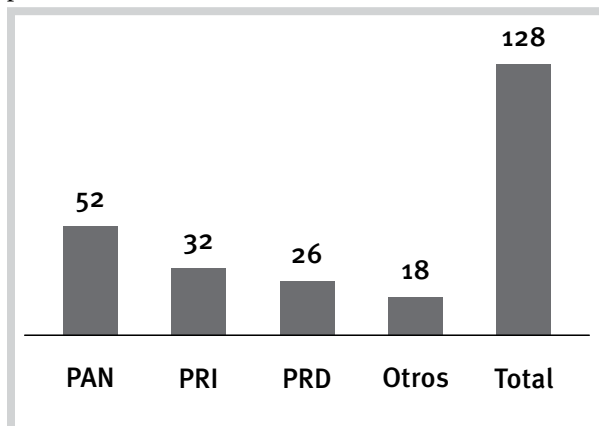
Cámara de Diputados, LX Legislatura. Composición por Partidos. 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Cuadro 2.

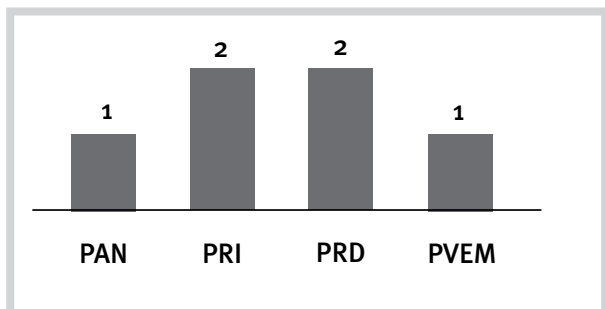
Cámara de Senadores, LX Legislatura. Composición por Partidos. 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Senadores.

Cuadro 3.

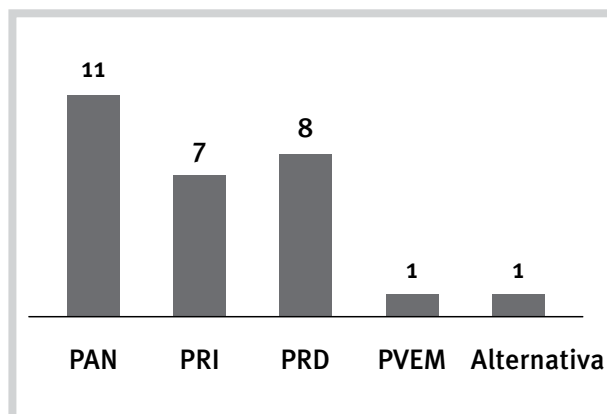
Cámara de Senadores, LX Legislatura. Comisión de Defensa Nacional. 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Senadores.

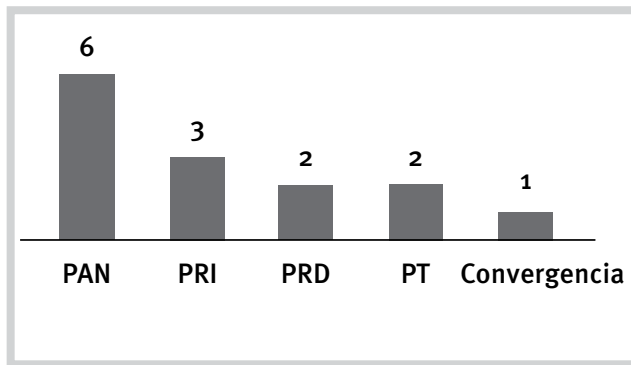
Cuadro 4.

Cámara de Diputados, LX Legislatura. Comisión de Defensa Nacional. 2006-2009



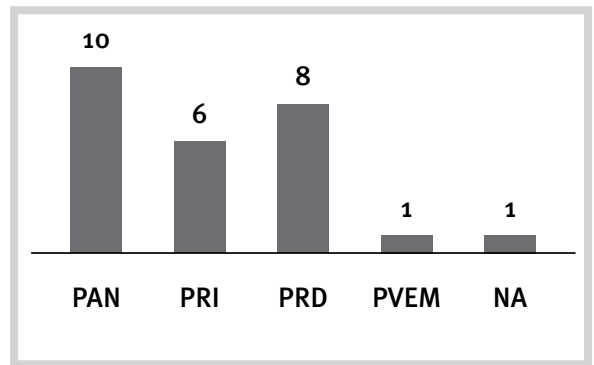
Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Cuadro 5.
Cámara de Senadores, LX Legislatura. Comisión de Seguridad Pública. 2006-2009



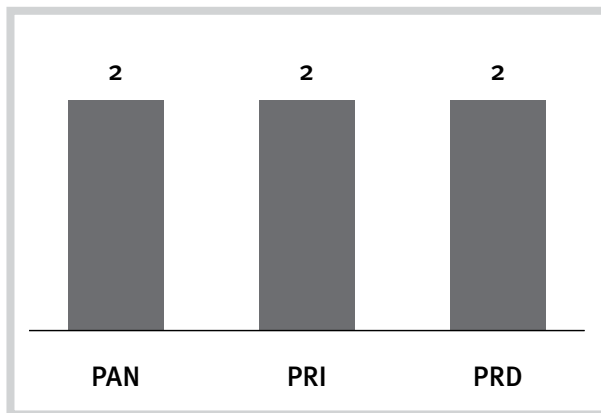
Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Senadores.

Cuadro 6.
Cámara de Diputados, LX Legislatura. Comisión de Seguridad Pública. 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Cuadro 7.
Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, LX Legislatura. 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Cámara de Senadores.

*Presupuestos
Seguridad y Defensa 2000-2008*

Cuadro 8. Presupuesto del gobierno federal y del sector seguridad y defensa. 2000-2008 (Millones de Dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento Porcentual 2000-2008 ³
PIB	523,020	553,304	596,489	656,380	734,200	797,557	870,338	893,400	1,157,352	
Presupuesto Total Administración Federal	113,839	127,581	139,365	157,191	157,191	173,185	190,483	215,277	244,710	
Sector Seguridad y Defensa										
SEDENA	1,943	2,141	2,162	2,174	2,222	2,286	2,479	3,067	3,319	70.82%
SEMAR	759	848	811	848	808	822	873	1,043	1,274	67.85%
SSP	-----	605	697	673	615	670	883	1,301	1,877	304.53%
PGR	464	541	660	681	691	776	910	878	886	90.95%
CISEN	86	93	98	69	92	84	110	106	121	40.70%
Total	3,252	4,228	4,429	4,445	4,429	4,638	5,254	6,395	7,478	125.31%
Incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa¹		30.01%	4.75%	0.36%	-0.36%	4.72%	13.28%	21.72%	16.94%	
Variación porcentual del Presupuesto con respecto al PIB²	0.62%	0.76%	0.74%	0.68%	0.60%	0.58%	0.60%	0.72%	0.65%	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2008*, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

PIB: Producto Interno Bruto

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

PGR: Procuraduría General de la República

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

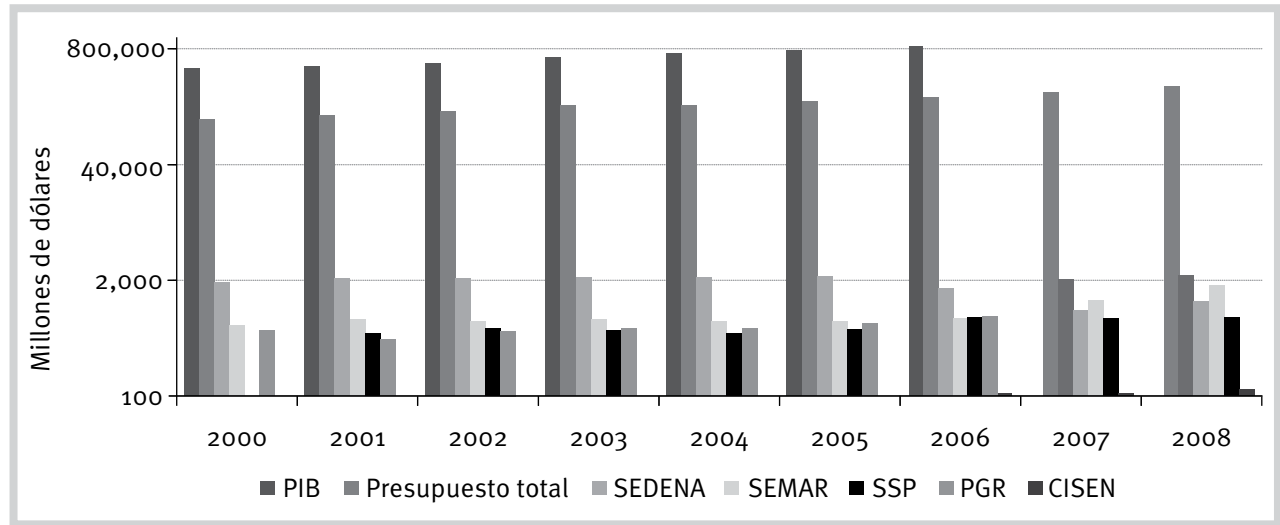
¹ Se calculó por cada año el incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al año anterior.

² Se calculó el porcentaje que corresponde del presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al PIB por cada año.

³ Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 por cada una de las dependencias.

Gráfico 1.

Presupuesto del gobierno federal sector seguridad y defensa. 2000-2008 (Millones de Dólares)



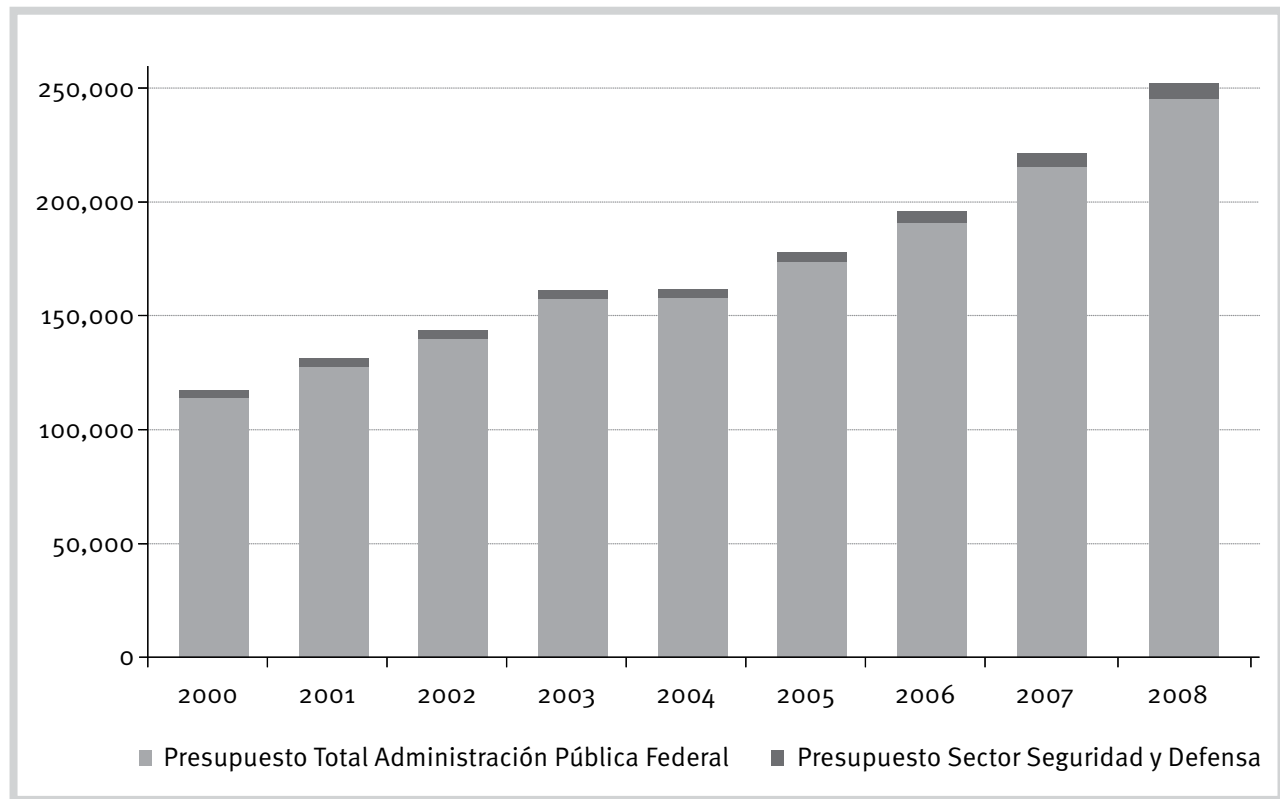
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

Gráfico 2.

Presupuesto total Administración Pública Federal y presupuesto sector seguridad y defensa. 2000-2008 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

Cuadro 9. Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República. 2000-2008

Año	Agentes Ministerio Público Federal	Variación porcentual Anual ¹	Elementos de la Agencia Federal Investigadora	Variación porcentual Anual	Peritos	Variación porcentual Anual	Personal directivo y administrativo	Variación porcentual Anual	Gastos Personales*	Variación porcentual Anual	Presupuesto total*	Variación porcentual Anual
2000	1,572		3,583		368		2,442		4,401		4,875	
2001	2,303	31.74%	4,920	27.17%	593	37.94%	2,417	-1.03%	5,306	17.06%	5,594	12.85%
2002	2,304	0.04%	5,254	6.36%	656	9.60%	2,558	5.51%	6,358	16.55%	6,932	19.30%
2003	2,712	15.04%	6,122	14.18%	756	13.23%	2,245	-13.94%	6,662	4.56%	7,154	3.10%
2004	2,712	0.00%	8,078	24.21%	1,356	44.25%	2,213	-1.45%	6,838	2.57%	7,256	1.41%
2005	2,679	-1.23%	7,676	-5.24%	1,392	2.59%	2,111	-4.83%	7,834	12.71%	8,143	10.89%
2006	2,854	6.13%	8,127	5.55%	1,492	6.70%	2,235	5.55%	9,262	15.42%	9,550	14.73%
2007	2,799	-1.96%	7,992	-1.69%	1,439	-3.68%	2,151	-3.91%	9,216	-0.50%	9,216	-3.62%
2008	2,797	-0.07%	5,996	-33.29%	1,418	-1.48%	2,155	0.19%	9,209	-0.08%	9,307	0.98%
Incremento Porcentual 2000-2008²	77.93%		67.35%		385.33%		-13.32%		109.25%		90.91%	

* Millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración Propia con base en el *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, 2008*, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2008*, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

¹ Se calculó por cada año la variación porcentual de recursos humanos y presupuesto con respecto al año anterior.

² Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 por cada una de las áreas.

Cuadro 10.

Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Secretaría de Seguridad Pública. 2001-2008

Año	Elementos de la Policía Federal Preventiva	Variación porcentual Anual ¹	Elementos del OAD Prevención y Readaptación Social	Variación porcentual Anual	Elementos del OAD Secretario Ejecutivo SNSP	Variación porcentual Anual	Elementos del OAD Consejo de Menores	Variación porcentual Anual	Gastos Personales*	Variación porcentual Anual	Presupuesto total*	Variación porcentual Anual
2001	10,241		4,789		505		224		5,341		6,350	
2002	10,830	5.75%	4,998	4.36%	537	6.34%	212	-5.36%	4,897	-8.31%	7,320	15.28%
2003	12,535	15.74%	5,130	2.64%	543	1.12%	218	2.83%	4,968	1.45%	7,067	-3.46%
2004	14,415	15.00%	6,183	20.53%	564	3.87%	231	5.96%	6,199	24.78%	6,462	-8.56%
2005	11,756	-18.45%	6,259	1.23%	562	-0.35%	231	0.00%	6,855	10.58%	7,036	8.88%
2006	12,907	9.79%	6,124	-2.16%	573	1.96%	337	45.89%	8,556	24.81%	9,274	31.81%
2007	21,761	68.60%	5,483	-10.47%	526	-8.20%	233	-30.86%	12,994	51.87%	13,664	47.34%
2008	24,478	12.49%	5,237	-4.49%	492	-6.46%	236	1.29%	18,812	44.77%	19,711	44.25%
Incremento Porcentual 2000-2008²	139.02%		9.35%		-2.57%		5.36%		252.22%		210.41%	

* Millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración Propia con base en el anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno*, 2008, y elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2008*, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

OAD: Órgano Administrativo Desconcentrado

1 Se calculó por cada año la variación porcentual de recursos humanos y presupuesto con respecto al año anterior.

2 Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 por cada una de las áreas.

Cuadro 11.
Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008¹ (Millones de Pesos Corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento Porcentual 2000-2008 ³
Secretaría de Gobernación ⁴	3,671	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
FASP*	5,213	5,786	3,210	2,733	3,500	5,000	5,000	5,000	6,000	15.10%
Secretaría de Seguridad Pública	-----	5,115	6,343	5,649	6,397	6,853	8,676	13,600	19,711	285.36%
Secretaría de Marina	250	250	250	319	274	108	117	229	229	-8.40%
Secretaría de la Defensa Nacional	400	650	1,429	1,207	987	1,049	1,368	1,434	1,751	337.75%
Procuraduría General de la República	1,451	1,681	224	200	200	267	455	0	0	-318.90%
Total	10,987	13,483	11,456	10,109	11,360	13,279	15,616	20,264	27,692	152.04%
Variación porcentual Anual²		22.72%	-15.03%	-11.76%	12.38%	16.89%	17.60%	29.76%	36.66%	
Recursos Estatales del FOSEG**	1,846	1,938	1,294	1,141	1,069	1,533	1,621	1,653	1,901	

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública, 2008, CEFP/029/2008.

Nota: A partir del año 2001, el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública incluye el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública y además, aportaciones adicionales para seguridad pública a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, la sumatoria del presupuesto de cada una de las dependencias en algunos años no da exacto.

* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

** Fideicomiso Estatal para la Distribución de Fondos. Recursos que aportan las Entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal

1 En materia de Seguridad Pública, el presupuesto tiene dos componentes; el primero es el que ejercen la SSP, la PGR, la SEDENA y la SEMAR de manera independiente; la segunda corresponde a los recursos que el gobierno federal asigna a las Entidades Federativas a través del FASP.

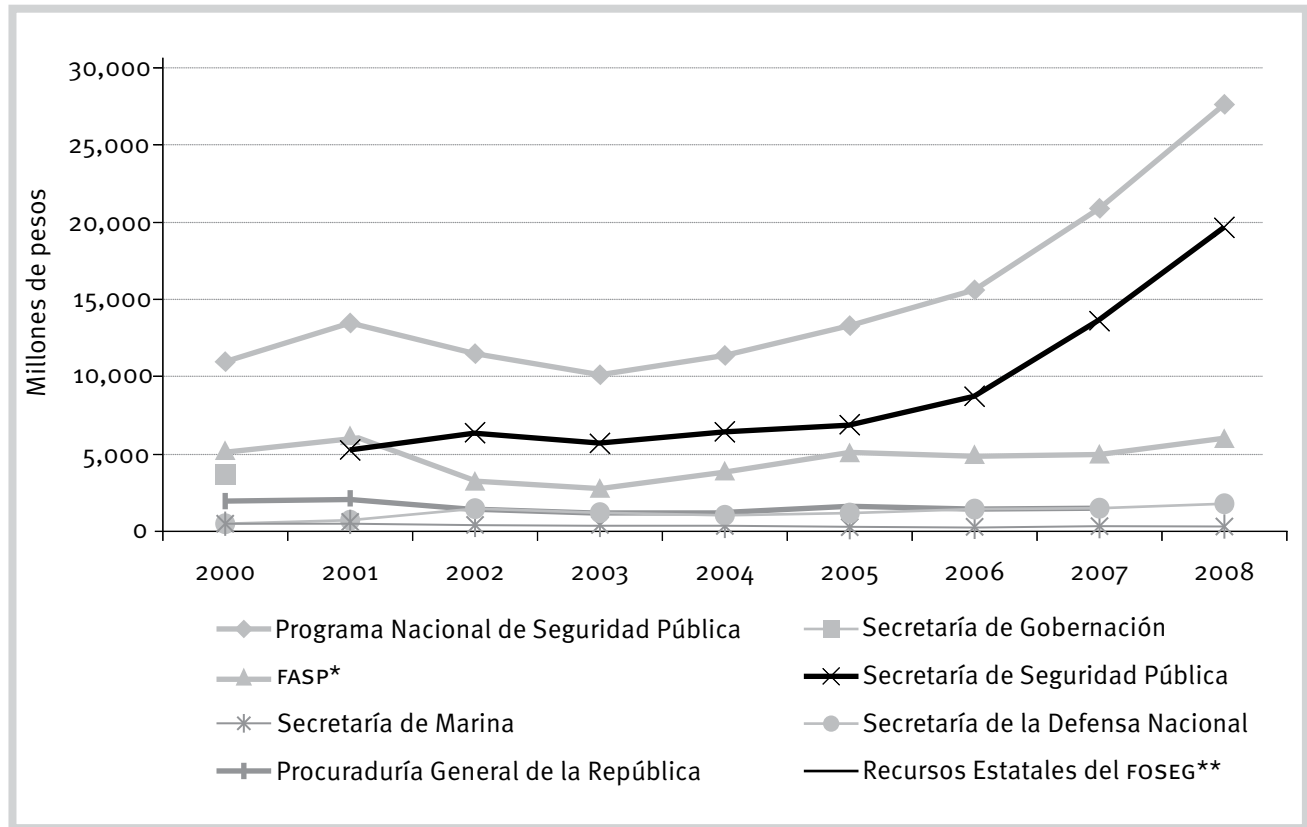
2 Se calculó por cada año la variación porcentual del *Presupuesto de Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública*, con respecto al año anterior.

3 Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 por cada una de las dependencias.

4 La Secretaría de Gobernación dejó de recibir fondos dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública a partir de 2001 porque se orientaron hacia la Secretaría de Seguridad Pública, creada el 30 de noviembre de 2000.

Gráfico 3.

Aportaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012” y el “Presupuesto de Seguridad Pública 2008”, CEF/029/2008.

* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

** Fideicomiso Estatal para la Distribución de Fondos. Recursos que aportan las Entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal

Cuadro 12.
Destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008 (Millones de Pesos Corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Incremento Porcentual 2000-2007 ²
Profesionalización	835	1,261	1,010	1,175	1,088	723	662	488	69	-41.56%
Equipamiento, tecnología e infraestructura	5,876	5,638	2,949	2,361	3,100	3,487	2,674	2,301	263	-60.84%
Apoyo a tribunales superiores	214	519	277	130	162	1,622	1,049	806	99	276.64%
Participación de la Comunidad	50	86	33	44	34	81	80	77	12	54.00%
Seguimiento y Evaluación				75	84	129	129	127	29	69.33%
Operativos Conjuntos	84	204	180	75	64	153	83	84	32	0.00%
Total	7,059	7,708	4,449	3,860	4,532	6,195	4,677	3,883	504	-44.99%
Variación porcentual Anual¹		9.19%	-42.28%	-13.24%	17.41%	36.69%	-24.50%	-16.98%		

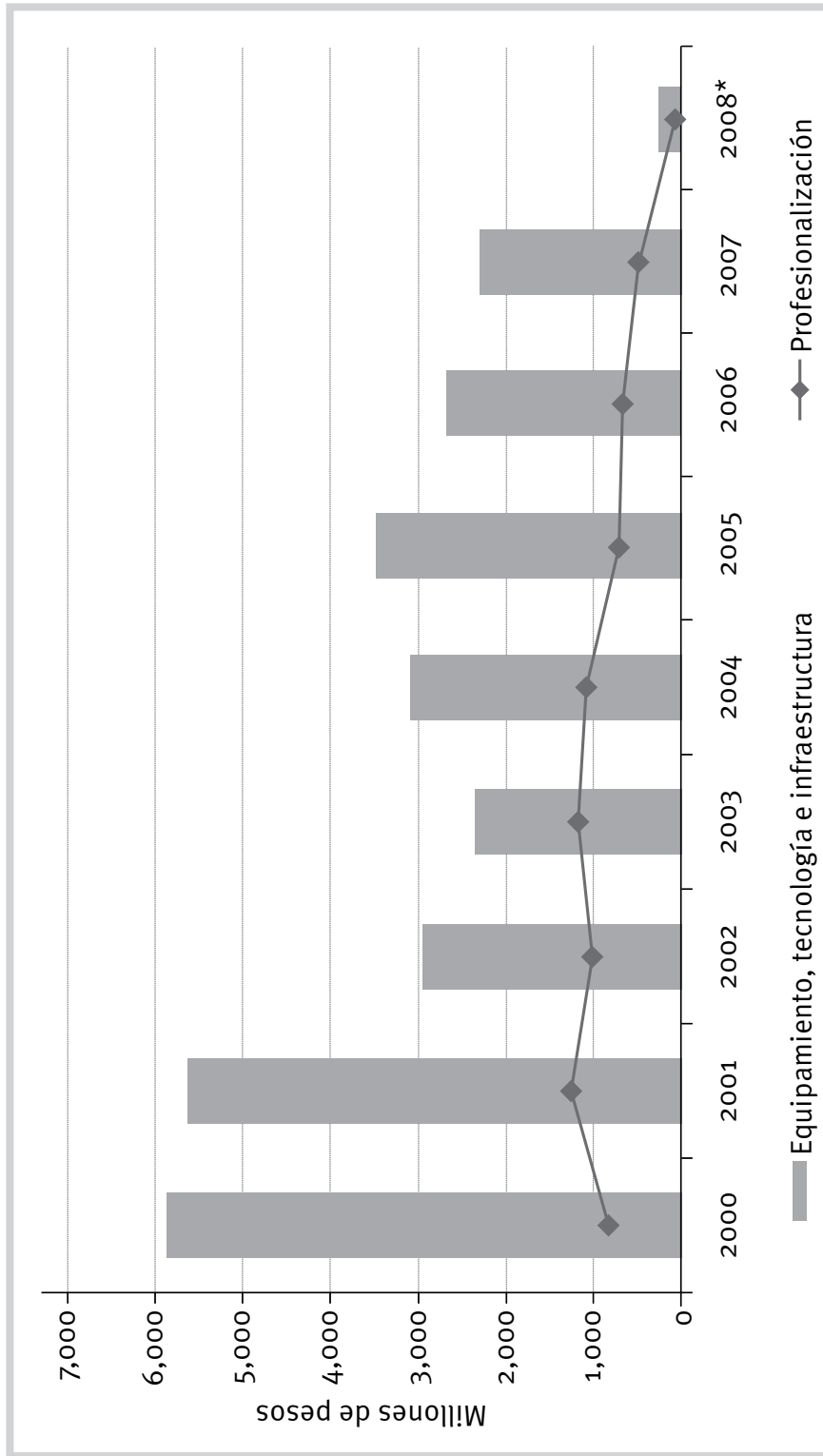
Fuente: Elaboración propia con base en el *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

* Cifras al mes de junio.

¹ Se calculó por cada año la variación porcentual del Destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública con respecto al año anterior hasta el 2007.

² Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2007 por cada una de las áreas.

Gráfico 4.
Destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en el *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.
* Cifras al mes de junio.

Cuadro 13.

Presupuesto Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) por entidad federativa. 2000-2008 (Pesos Corrientes)

Estados	2000	% ¹	2001	%	2002	%	2003	%
México	399,000,000	7.72%	432,000,000	7.83%	249,000,000	8.42%	202,376,212	8.09%
Distrito Federal	372,000,000	7.20%	397,000,000	7.19%	205,000,000	6.93%	154,274,578	6.17%
Veracruz	248,000,000	4.80%	269,000,000	4.87%	151,000,000	5.10%	124,479,842	4.98%
Jalisco	230,000,000	4.45%	244,000,000	4.42%	143,000,000	4.83%	116,716,269	4.67%
Baja California	227,000,000	4.39%	239,000,000	4.33%	124,000,000	4.19%	105,511,521	4.22%
Sonora	223,000,000	4.31%	226,000,000	4.09%	124,000,000	4.19%	104,527,429	4.18%
Nuevo León	216,000,000	4.18%	229,000,000	4.15%	129,000,000	4.36%	98,569,979	3.94%
Puebla	191,000,000	3.70%	208,000,000	3.77%	111,000,000	3.75%	93,329,543	3.73%
Tamaulipas	210,000,000	4.06%	217,000,000	3.93%	108,000,000	3.65%	96,500,362	3.86%
Guanajuato	192,000,000	3.71%	211,000,000	3.82%	110,000,000	3.72%	90,646,748	3.63%
Michoacán	191,000,000	3.70%	201,000,000	3.64%	101,000,000	3.41%	94,182,122	3.77%
Chihuahua	172,000,000	3.33%	181,000,000	3.28%	103,000,000	3.48%	85,018,568	3.40%
Oaxaca	164,000,000	3.17%	180,000,000	3.26%	104,000,000	3.52%	81,538,438	3.26%
Guerrero	152,000,000	2.94%	165,000,000	2.99%	95,000,000	3.21%	77,935,027	3.12%
San Luis Potosí	144,000,000	2.79%	151,000,000	2.74%	82,000,000	2.77%	74,650,452	2.99%
Sinaloa	154,000,000	2.98%	165,000,000	2.99%	89,000,000	3.01%	73,269,984	2.93%
Coahuila	148,000,000	2.86%	159,000,000	2.88%	87,000,000	2.94%	73,349,507	2.93%
Hidalgo	132,000,000	2.55%	140,000,000	2.54%	65,000,000	2.20%	59,409,734	2.38%
Durango	134,000,000	2.59%	140,000,000	2.54%	73,000,000	2.47%	61,288,428	2.45%
Tabasco	138,000,000	2.67%	148,000,000	2.68%	74,000,000	2.50%	60,286,955	2.41%
Yucatán	99,000,000	1.92%	110,000,000	1.99%	55,000,000	1.86%	51,257,222	2.05%
Morelos	97,000,000	1.88%	103,000,000	1.87%	57,000,000	1.93%	50,866,280	2.03%
Quintana Roo	71,000,000	1.37%	79,000,000	1.43%	46,000,000	1.56%	42,761,675	1.71%
Baja California Sur	115,000,000	2.22%	116,000,000	2.10%	4,900,000	0.17%	43,420,792	1.74%
Nayarit	69,000,000	1.33%	74,000,000	1.34%	48,000,000	1.62%	46,350,007	1.85%
Querétaro	92,000,000	1.78%	101,000,000	1.83%	53,000,000	1.79%	45,598,202	1.82%
Tlaxcala	70,000,000	1.35%	72,000,000	1.30%	39,000,000	1.32%	30,783,622	1.23%
Zacatecas	74,000,000	1.43%	85,000,000	1.54%	53,000,000	1.79%	40,297,620	1.61%
Aguascalientes	74,000,000	1.43%	81,000,000	1.47%	45,000,000	1.52%	37,632,409	1.51%
Campeche	91,000,000	1.76%	93,000,000	1.69%	53,000,000	1.79%	37,758,665	1.51%
Colima	59,000,000	1.14%	64,000,000	1.16%	43,000,000	1.45%	35,998,918	1.44%
Total	5,169,000,000	100%	5,519,000,000	100%	2,957,900,000	100%	2,500,100,000	100%

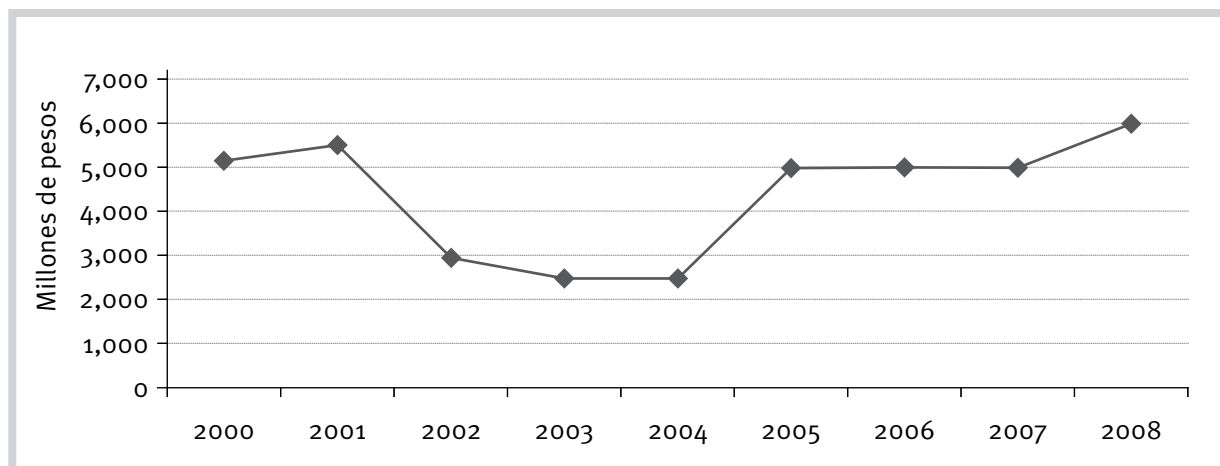
Fuente: Acuerdos Publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación* 2000-2002, 2004, 2008; Acuerdos Publicados por la Secretaría de Seguridad Pública en el *Diario Oficial de la Federación*, 2003, 2005-2007.

Cuadro 13.
(Continuación)

2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
202,376,212	8.09%	404,725,328	8.09%	404,725,328	8.09%	404,725,328	8.09%	477,156,002	7.95%
154,274,578	6.17%	315,981,722	6.32%	315,891,722	6.32%	315,891,722	6.32%	376,007,488	6.27%
124,479,842	4.98%	245,852,708	4.92%	245,852,708	4.92%	245,852,708	4.92%	288,520,531	4.81%
116,716,269	4.67%	228,873,426	4.58%	228,783,426	4.58%	228,783,426	4.58%	269,554,937	4.49%
105,511,521	4.22%	205,887,167	4.12%	205,887,167	4.12%	205,887,167	4.12%	244,070,872	4.07%
104,527,429	4.18%	206,303,944	4.13%	206,303,944	4.13%	206,303,944	4.13%	243,415,087	4.06%
98,569,979	3.94%	193,149,768	3.86%	193,149,768	3.86%	193,149,768	3.86%	229,950,866	3.83%
93,329,543	3.73%	191,387,856	3.83%	191,387,856	3.83%	191,387,856	3.83%	227,802,807	3.80%
96,500,362	3.86%	188,076,811	3.76%	188,076,811	3.76%	188,076,811	3.76%	222,242,646	3.70%
90,646,748	3.63%	180,907,302	3.62%	180,907,302	3.62%	180,907,302	3.62%	217,629,866	3.63%
94,182,122	3.77%	185,663,066	3.71%	185,663,066	3.71%	185,663,066	3.71%	216,254,251	3.60%
85,018,568	3.40%	171,502,489	3.43%	171,502,489	3.43%	171,502,489	3.43%	207,016,382	3.45%
81,538,438	3.26%	160,405,237	3.21%	160,405,237	3.21%	160,405,237	3.21%	189,436,280	3.16%
77,935,027	3.12%	152,423,290	3.05%	152,423,290	3.05%	152,423,290	3.05%	178,520,338	2.98%
74,650,452	2.99%	147,240,596	2.94%	147,240,596	2.94%	147,240,596	2.94%	172,764,373	2.88%
73,269,984	2.93%	144,014,871	2.88%	144,014,871	2.88%	144,014,871	2.88%	170,676,508	2.84%
73,349,507	2.93%	142,494,700	2.85%	142,494,700	2.85%	142,494,700	2.85%	169,509,587	2.83%
59,409,734	2.38%	123,834,422	2.48%	123,834,422	2.48%	123,834,422	2.48%	150,952,970	2.52%
61,288,428	2.45%	120,794,306	2.42%	120,794,306	2.42%	120,794,306	2.42%	141,700,873	2.36%
60,286,955	2.41%	117,654,747	2.35%	117,654,747	2.35%	117,654,747	2.35%	139,409,809	2.32%
51,257,222	2.05%	104,437,139	2.09%	104,437,139	2.09%	104,437,139	2.09%	129,773,669	2.16%
50,866,280	2.03%	107,214,066	2.14%	107,214,066	2.14%	107,214,066	2.14%	128,134,766	2.14%
42,761,675	1.71%	92,116,171	1.84%	92,116,171	1.84%	92,116,171	1.84%	122,162,275	2.04%
43,420,792	1.74%	92,668,306	1.85%	92,668,306	1.85%	92,668,306	1.85%	120,580,392	2.01%
46,350,007	1.85%	96,160,078	1.92%	96,160,078	1.92%	96,160,078	1.92%	115,646,896	1.93%
45,598,202	1.82%	93,610,503	1.87%	93,610,503	1.87%	93,610,503	1.87%	114,524,716	1.91%
30,783,622	1.23%	65,914,218	1.32%	65,914,218	1.32%	65,914,218	1.32%	111,449,473	1.86%
40,297,620	1.61%	81,372,204	1.63%	81,372,204	1.63%	81,372,204	1.63%	97,668,225	1.63%
37,632,409	1.51%	75,966,943	1.52%	75,966,943	1.52%	75,966,943	1.52%	93,453,286	1.56%
37,758,665	1.51%	76,401,995	1.53%	76,401,995	1.53%	76,401,995	1.53%	93,443,690	1.56%
35,998,918	1.44%	74,656,683	1.49%	74,656,683	1.49%	74,656,683	1.49%	91,220,301	1.52%
2,500,100,000	100%	5,000,180,000	100%	5,000,000,000	100%	5,000,000,000	100%	6,000,000,000	100%

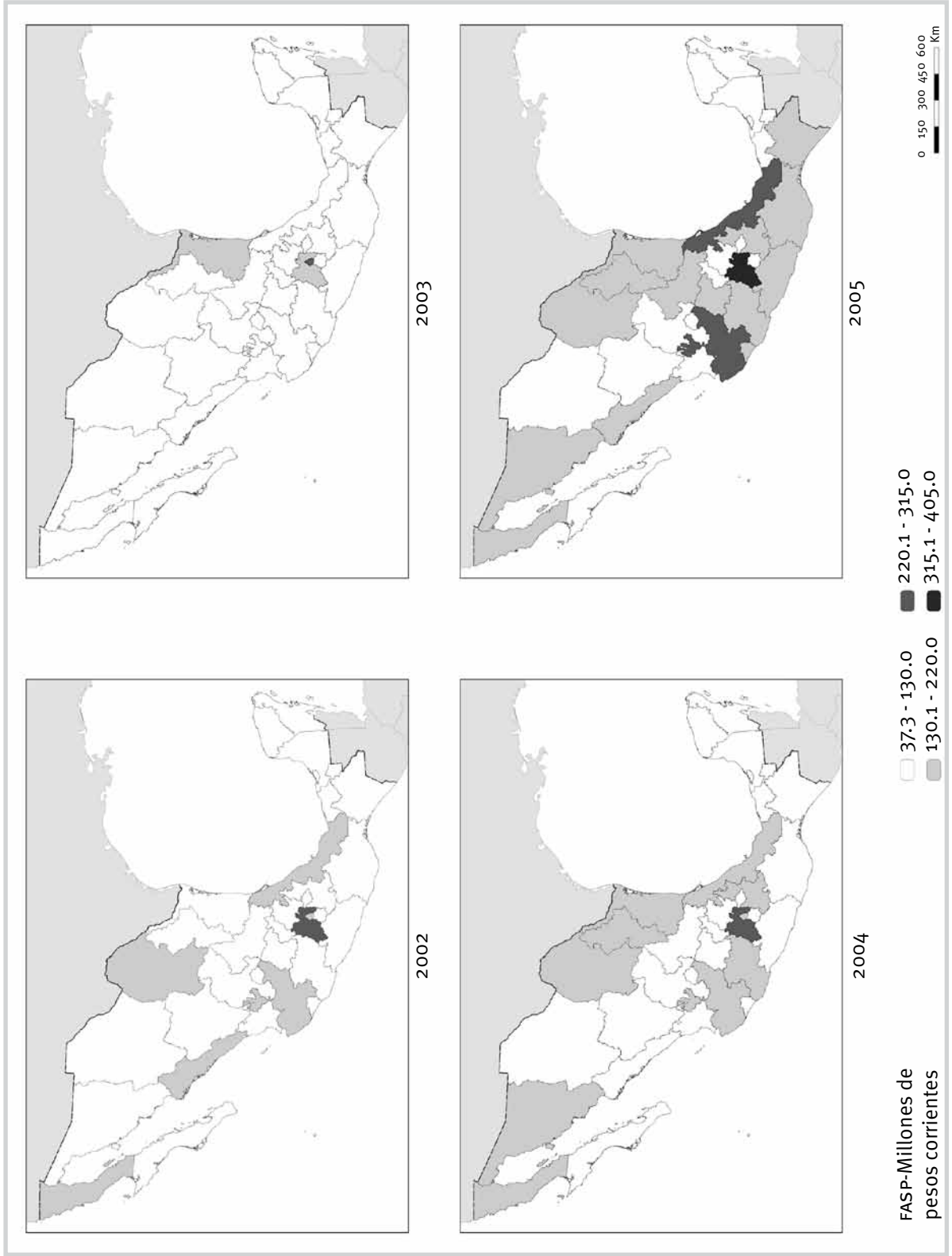
Gráfico 5.

Presupuesto total anual Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2000-2008



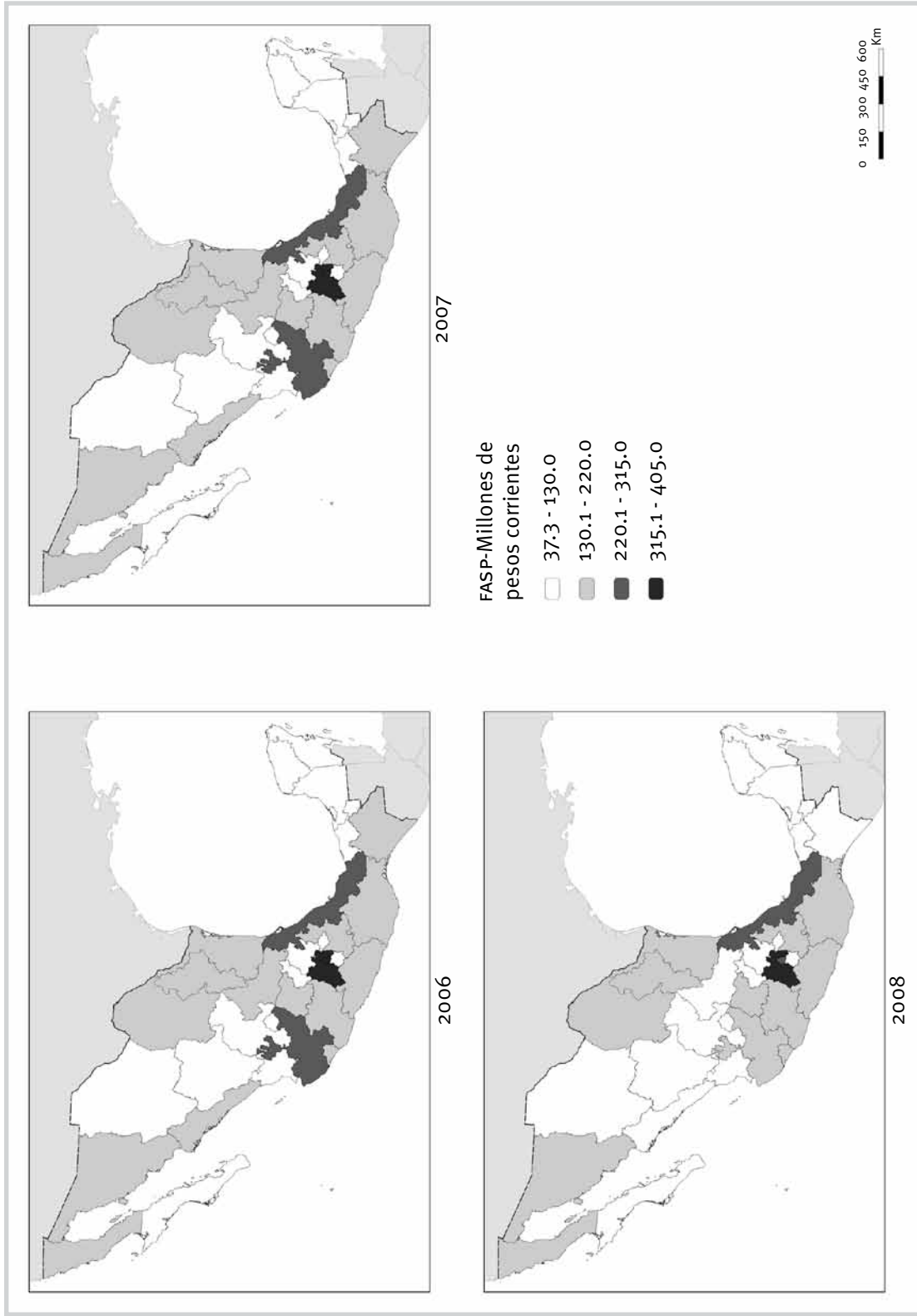
Fuente: Acuerdos Publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación*, 2000-2002, 2004, 2008; Acuerdos Publicados por la Secretaría de Seguridad Pública en el *Diario Oficial de la Federación*, 2003, 2005-2007.

Mapa 1.
 Presupuesto Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). 2002-2008. Distribución Nacional



Fuente: Elaboración Propia con base en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Mapa 2.
Presupuesto FASP. 2002-2008. Distribución Nacional



Fuente: Elaboración Propia con base en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Cuadro 14.

Presupuesto asignado por la Procuraduría General de la República para el combate al narcotráfico. 2000-2008. Pesos

Ejercicio	Unidades responsables con participación directa	Monto por UR	Proporción porcentual ¹	Total	Otras UR	Importe	Monto Total	Incremento porcentual Anual ²
2000	FEADS	668,718,943.60	83.77%	798,240,585.70			798,240,585.70	
	UEDO	129,521,642.10	16.23%					
2001	FEADS	620,450,270.30	86.91%	713,928,530.20			713,928,530.20	-10.56%
	UEDO	93,478,259.90	13.09%					
2002	FEADS	701,099,449.40	76.66%	914,598,879.30	Delegaciones y UE	3,045,745,622.90	3,960,344,502.20	454.73%
	UEDO	213,499,429.80	23.34%					
2003	FEADS	539,996,147.00	62.63%	862,200,130.40	Delegaciones y UE	3,410,698,611.90	4,272,898,742.30	7.89%
	UEDO	133,711,615.80	15.51%					
2004	UEDICS	483,102.50	0.06%	2,682,774,798.40	Delegaciones y UE	1,895,115,165.70	4,577,889,964.10	7.14%
	AFI	2,291,995,552.90	85.43%					
	UO	47,281,205.60	1.76%					
	SIEDO	325,354,904.10	12.13%					
2005	UEDICS	18,143,135.90	0.68%	2,409,879,049.00	Delegaciones y UE	2,120,252,565.00	4,530,131,614.00	-1.04%
	AFI	1,937,518,953.00	80.40%					
	UO	95,292,133.00	3.95%					
	SIEDO	328,623,672.00	13.64%					
2006	UEDICS	48,444,291.00	2.01%	3,256,844,965.00	Delegaciones y UE	2,164,701,780.00	5,421,546,745.00	19.68%
	AFI	2,764,732,758.00	84.89%					
	UO	95,223,310.00	2.92%					
	SIEDO	346,159,589.00	10.63%					
2007	UEDICS	50,719,308.00	1.56%	2,060,126,130.99	Delegaciones y UE	2,076,014,657.38	4,136,140,788.37	-23.71%
	AFI	1,702,320,343.89	82.63%					
	UO	53,736,948.21	2.61%					
	SIEDO	261,717,400.82	12.70%					
	UEDICS	42,351,438.07	2.06%					

Continúa

Cuadro 14.
(Continuación)

2008	AFI	1,646,377,280.00	80.72%	2,039,523,746.00	Delegaciones y UE	1,838,003,874.00	3,877,527,620.00	-6.25%
	UO	46,561,834.00	2.28%					
	SIEDO	289,314,349.00	14.19%					
	UEDICS	57,270,283.00	2.81%					
Incremento Porcentual 2000-2008³							385.76%	

Fuente: Solicitudes de IFAI a la pgr 5 de junio de 2007 y 8 de abril de 2008. Información proporcionada por la pgr, tomado de Sergio Aguayo Quezada, *México Todo en Cifras*, México, 2008, p. 206.

AFI: Agencia Federal de Investigación

SIEDO: Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada

UEDO: Unidad Especializada en Delincuencia Organizada

FEADS: Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud

UEDICS: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud

UO: Unidad de Operaciones

¹ Se calculó la parte proporcional de cada una de las áreas de la pgr con respecto al Total del Presupuesto por cada uno de los años.

² Se calculó por cada año la variación porcentual del Presupuesto Total de la pgr con respecto al año anterior.

³ Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 del Presupuesto de la pgr.

Cuadro 15.
Presupuesto Secretaría de Seguridad Pública por clasificación funcional. 2000-2008 (Millones de pesos corrientes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento Porcentual 2000-2008 ²
Policia	3,407.50	4,232.40	4,088.50	4,122.00	4,257.70	5,289.00	5,590.50	8,681.50	154.78%
Prisiones	993.7	1,281.20	1,330.40	1,395.70	1,943.00	2,123.30	2,423.20	2,470.80	148.65%
Apoyo Administrativo	428.2	518.2	457.1	406.1	407.4	458.4	4,418.60	3,469.10	710.16%
Impartición de Justicia	41.4	46	49.5	55.5	58.3	64.9	78.3	86.6	109.18%
SNSP	286	311.3	334	418.4	310.6	740.5	1,154.00	5,003.70	1,649.55%
Total	5,156.80	6,389.10	6,259.50	6,397.70	6,977.00	8,676.10	13,664.60	19,711.70	282.25%
Variación porcentual¹		23.90%	-2.03%	2.21%	9.05%	24.35%	57.50%	44.25%	

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012" y el "Presupuesto de Seguridad Pública 2008", CEFIP/029/2008.

Nora: En materia de presupuesto, la Secretaría de Seguridad Pública tiene cinco funciones: Policía, Prisiones, Proporcionar servicios de apoyo administrativo, Impartición de justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

¹ Se calculó por cada año la variación porcentual del Presupuesto Total de la SSP con respecto al año anterior.

² Se calculó el incremento porcentual del año 2008 con respecto al año 2000 con respecto a cada una de las áreas de la SSP y el Total.

Cuadro 16.Presupuesto regiones militares SEDENA. 2000-2009 (Millones de Dólares)¹

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
1a Región Militar	356.4	34.86%	298.3	27.02%	196.3	19.06%	381.8	35.16%	386.1	34.15%
2a Región Militar	67.1	6.56%	80.6	7.30%	83	8.06%	73.5	6.77%	75.2	6.65%
3a Región Militar	44.6	4.36%	53.6	4.86%	54.5	5.29%	44.5	4.10%	47.4	4.19%
4a Región Militar	45	4.40%	48	4.35%	48.9	4.75%	40.3	3.71%	43.2	3.82%
6a Región Militar	83	8.12%	103.4	9.37%	106.4	10.33%	93.2	8.58%	98.3	8.69%
7a Región Militar	104.2	10.19%	121.6	11.02%	125.7	12.21%	102.3	9.42%	110.1	9.74%
8a Región Militar	61.7	6.04%	76.1	6.89%	79	7.67%	72.3	6.66%	76.2	6.74%
9a Región Militar	35.4	3.46%	50.1	4.54%	51.8	5.03%	45	4.14%	47.7	4.22%
10a Región Militar	40.2	3.93%	46.7	4.23%	48.2	4.68%	41.5	3.82%	44.2	3.91%
11a Región Militar	48.1	4.71%	60.6	5.49%	64.8	6.29%	51.1	4.71%	54.2	4.79%
12a Región Militar	58.4	5.71%	70.1	6.35%	74.1	7.20%	67.4	6.21%	71	6.28%
Total	1,022.30	100%	1,103.90	100%	1,029.70	100%	1,086.00	100%	1,130.70	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2009, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

1 Se calculó la parte proporcional que le corresponde a cada Región Militar con respecto al total del presupuesto de las regiones militares SEDENA por cada uno de los años.

2 Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2009 del presupuesto por cada región militar y el total del presupuesto regiones militares SEDENA.

Continúa

2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	Incremento Porcentual 2000-2009 ²
541.4	42.52%	624.1	44.68%	848.7	51.33%	787.4	43.81%	877.2	44.82%	59.37%
76.2	5.98%	80.4	5.76%	85	5.14%	105.4	5.86%	112.7	5.76%	40.46%
46.5	3.65%	49.2	3.52%	53.5	3.24%	67.7	3.77%	72.4	3.70%	38.40%
41.9	3.29%	44.6	3.19%	48.4	2.93%	61	3.39%	64.9	3.32%	30.66%
95.8	7.52%	101.3	7.25%	100.3	6.07%	130.5	7.26%	140.2	7.16%	40.80%
107.9	8.47%	113.5	8.13%	115	6.95%	141.9	7.89%	151.6	7.75%	31.27%
75.2	5.91%	78.6	5.63%	81	4.90%	101.8	5.66%	109.1	5.57%	43.45%
47	3.69%	49.7	3.56%	51.7	3.13%	66.6	3.71%	71	3.63%	50.14%
43.5	3.42%	46	3.29%	47	2.84%	58.1	3.23%	61.8	3.16%	34.95%
52.7	4.14%	56.8	4.07%	62.8	3.80%	75.7	4.21%	80.4	4.11%	40.17%
70	5.50%	73.6	5.27%	78.1	4.72%	97.4	5.42%	104.5	5.34%	44.11%
1,273.40	100%	1,396.80	100%	1,653.50	100%	1,797.50	100%	1,957.10	100%	91.44%

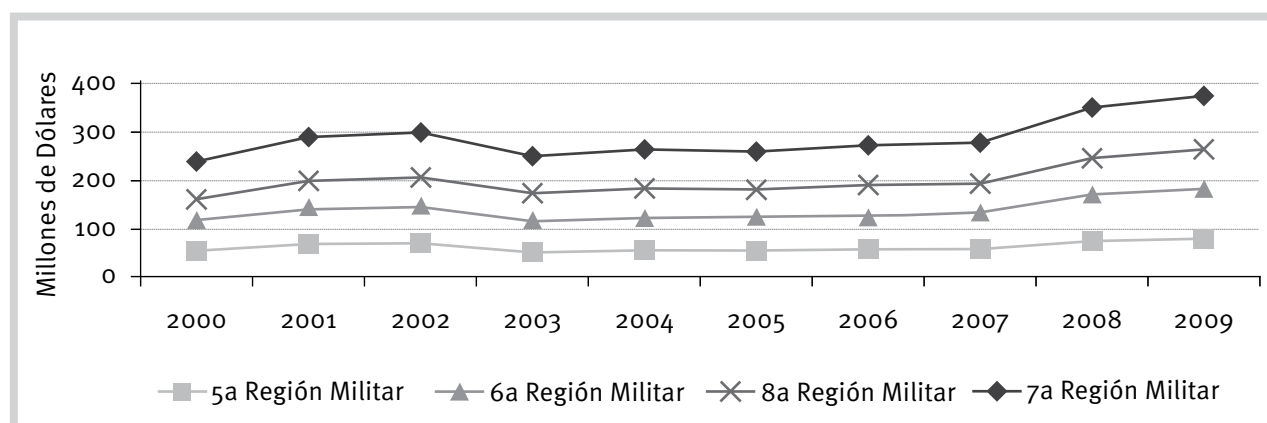
Cuadro 17.

Regiones militares SEDENA. 2009

Región Militar	Cuartel General	Área Geográfica
I	Distrito Federal	Estado de México, Morelos y Distrito Federal
II	Mexicali, B.C.	Baja California, Baja California Sur y Sonora
III	Mazatlán, Sin.	Sinaloa y Durango
IV	Tancol, Tamps.	Tamaulipas y Nuevo León
V	Guadalajara, Jal.	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas
VI	La Boticaria, Ver.	Veracruz, Puebla y Tlaxcala
VII	Tuxtla Gutierrez, Chis.	Chiapas y Tabasco
VIII	Ixcotel, Oax.	Oaxaca y Veracruz
IX	Cumbres de Llano Largo, Gro.	Guerrero
X	Mérida, Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo
XI	Torreón, Coah.	Coahuila y Chihuahua
XII	Irapuato, Gto.	Guanajuato, Querétaro y Michoacán

Fuente: Elaboración de Íñigo Guevara, investigación de boletines de prensa, tomado de *México Todo en Cifras*, op. cit., p. 186.

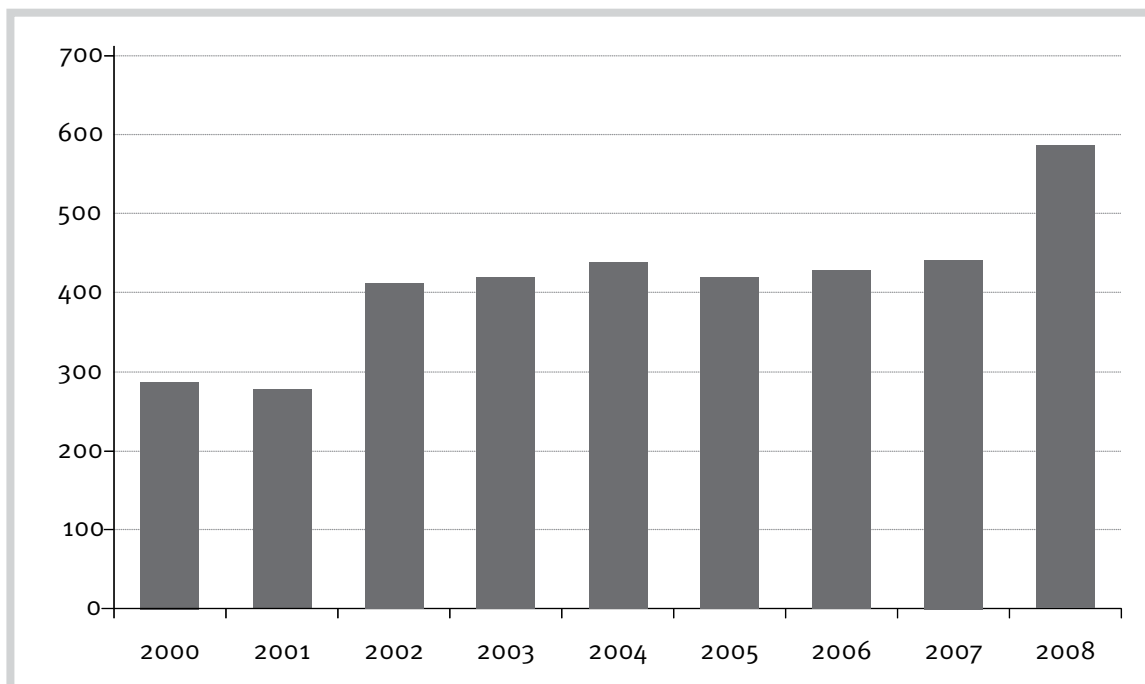
Gráfico 6.

Presupuesto 5^a-8^a Regiones Militares. 2000-2009 (Millones de Dólares)

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2009, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense. Estas regiones militares son las que tuvieron un incremento significativo en el periodo 2000-2009.

Gráfico 7.

Presupuesto total Zonas Navales. 2000-2008 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

Cuadro 18.

Orientación del gasto SEDENA. 2000-2008 (Millones de Dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Corriente Total	1,827	2,031	2,125	2,155	2,222	2,286	2,479	3,038	3,320
Gasto de Capital Total	114	105	37	19	n.s.	n.s.	n.s.	29	n.s.
Educación	65	77	87	88	80	85	87	58	102
Salud	134	152	167	190	200	199	217	220	297
Seguridad Social	15	n.d.	135	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

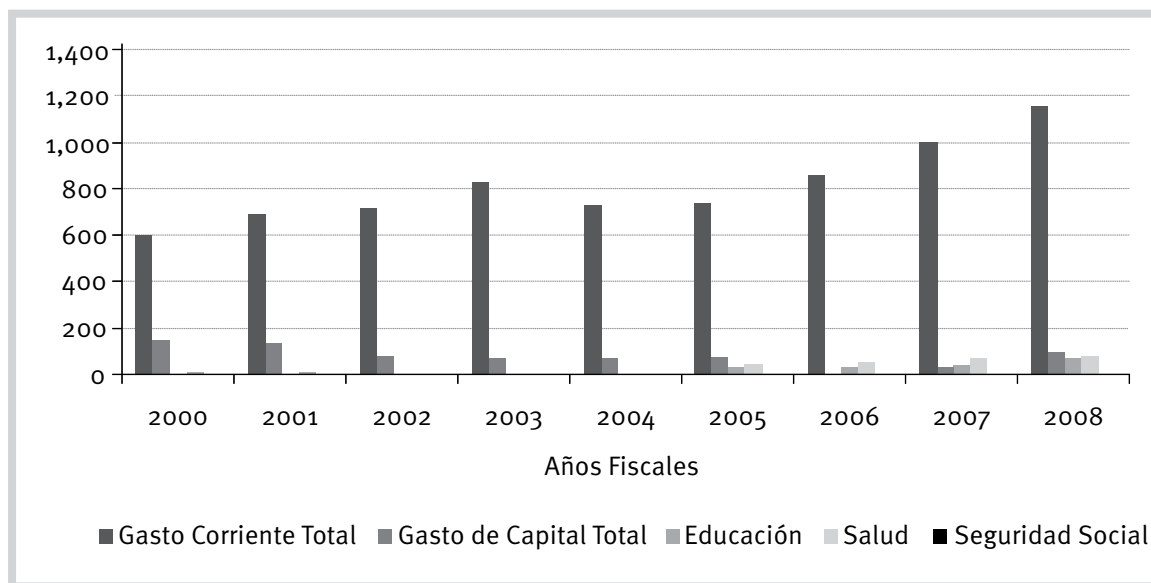
Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

n.s. No significativo.

n.d. No disponible.

Gráfico 8.

Orientación del Gasto SEDENA. 2000-2008 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

Cuadro 19.

Orientación del gasto SEMAR. 2000-2008 (Millones de Dólares)

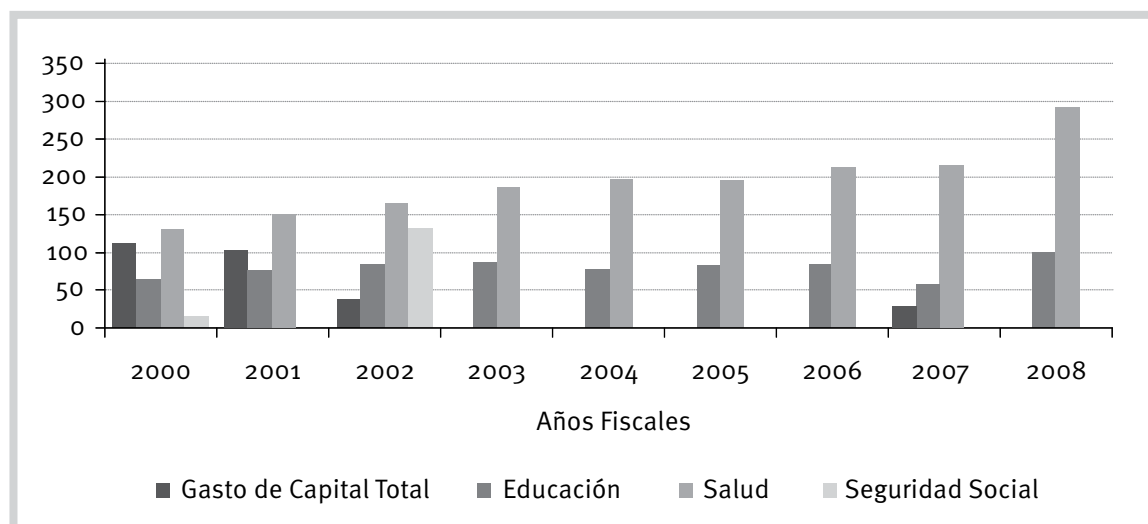
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Corriente Total	449	520	536	622	545	551	641	745	866
Gasto de Capital Total	108	101	59	51	49	53	m.d.	21	70
Educación	1	2	n.d.	n.d.	n.d.	20	21	29	49
Salud	4	4	n.d.	n.d.	n.d.	33	36	50	57
Seguridad Social	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.
n.d. No disponible.

Gráfico 9.

Orientación del Gasto SEMAR. 2000-2008 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

Cuadro 20.

Gasto total de instituciones de defensa. 2008

	SEDENA	SEMAR	ISSFAM	EMP	CGTAP	Total
Servicios personales	\$29,538,129,594	\$9,673,785,181	\$203,517,083	\$261,328,911	\$73,051,695	\$39,749,812,464
Materiales y suministros	\$3,540,811,306	\$1,803,329,101	\$20,088,658	\$53,531,130	\$44,735,715	\$5,462,495,910
Servicios generales	\$1,706,560,000	\$877,579,418	\$1,381,866,081	\$29,498,872	\$82,522,606	\$4,078,026,977
Otros gastos	\$75,500,000	\$26,952,400	\$1,171,143,396	-----	-----	\$1,273,595,796
Inversión en capital	\$5,000	\$1,001,100,000	\$221,701,353	\$12,593,825	\$4,091,920	\$1,239,492,098
Total	\$34,861,005,900	\$13,382,746,100	\$2,998,316,571	\$356,952,738	\$204,401,936	\$51,803,423,245
Porcentaje ¹	67.29%	25.83%	5.79%	0.69%	0.39%	100%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, tomado de *México Todo en Cifras*, op. cit., p. 184.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional; SEMAR: Secretaría de Marina.

EMP: Estado Mayor Presidencial.

CGTAP: Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales.

ISSFAM: Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

¹ Se calculó la parte proporcional del gasto total por cada uno de las áreas.**Cuadro 21.**

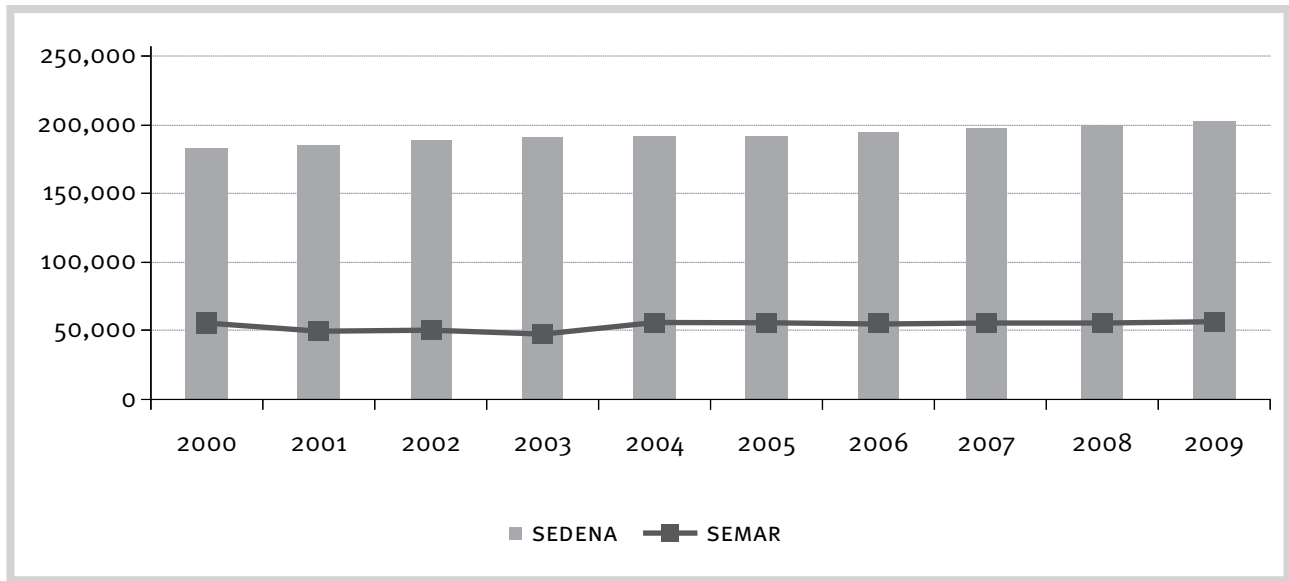
Personal total SEDENA y SEMAR. 2000-2009

	2000	% ¹	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
SEDENA	182,329	76.75%	185,143	79.02%	188,143	79%	191,143	80.16%	191,991	77.58%
SEMAR	55,223	23.25%	49,165	20.98%	50,026	21%	47,304	19.84%	55,497	22.42%
Total	237,552	100%	234,308	100%	238,169	100%	238,447	100%	247,488	100%
Variación Porcentual Anual²			-1.37%		1.65%		0.12%		3.79%	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2009, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.¹ Se calculó la parte proporcional del personal de SEDENA y SEMAR con respecto total de las fuerzas armadas por cada uno de los años.² Se calculó por cada año el incremento porcentual del personal de las fuerzas armadas con respecto al año anterior.³ Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2009 del personal de las fuerzas armadas.

Gráfico 10.

Personal total SEDENA y SEMAR. 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2008, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Cuadro 21.

(Continuación)

2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	Incremento Porcentual 2000-2009 ³
191,991	77.59%	194,991	77.83%	197,615	78%	199,545	78.39%	203,203	78.30%	11.45%
55,451	22.41%	55,539	22.17%	55,733	22%	55,000	21.61%	56,324	21.70%	1.99%
247,442	100%	250,530	100%	253,348	100%	254,545	100%	259,527	100%	9.25%
-0.02%		1.25%		1.12%		0.47%		1.96%		

Cuadro 22.

Composición de las fuerzas armadas. 2008

SEDENA	Total	%	SEMAR	Total	%
Generales	537	0.27%	Almirantes	221	0.39%
Jefes	5,364	2.69%	Jefes (Capitanes)	1,713	3.06%
Oficiales	30,110	15.09%	Oficiales	12,586	22.49%
Tropa	162,686	81.53%	Tropa (Clases)	40,378	72.15%
Otros	848	0.42%	Otros (Infantería de Marina)	1,063	1.90%
Total	199,545	100%	Total	55,961	100%
Rango	Número	%	Rango	Número	%
General de - División	45	0.02%	Almirante	19	0.03%
General de Brigada/ General de Ala	150	0.08%	Vicealmirante	69	0.12%
General Brigadier/ General de Grupo	342	0.17%	Contralmirante	133	0.24%
Coronel	767	0.38%	Capitán de Navío	384	0.69%
Teniente Coronel	1,590	0.80%	Capitán de Fragata	542	0.97%
Mayor	3,007	1.51%	Capitán de Corbeta	787	1.41%
Capitán Primero	3,764	1.89%	Teniente de Navío	1,700	3.04%
Capitán Segundo	3,599	1.80%	Teniente de Fragata	2,375	4.24%
Teniente	10,307	5.17%	Teniente de Corbeta	4,461	7.97%
Subteniente	12,440	6.23%	Primer Maestre	4,050	7.24%
Sargento Primero	16,227	8.13%	Segundo Maestre	6,191	11.06%
Sargento Segundo	35,857	17.97%	Tercer Maestre A	10,720	19.16%
Cabo	43,021	21.56%	Cabo	15,333	27.40%
Soldado	67,581	33.87%	Marinero	8,134	14.54%
Profesores	456	0.23%	Director de área	15	0.03%
Investigador Titular	139	0.07%	Investigador Oceanográfico	15	0.03%
Profesores	206	0.10%	Asesores	7	0.01%
Oficial Administrativo	1	0.00%	Personal Administrativo	535	0.96%
Mecánico	46	0.02%	Técnicos	491	0.88%

Fuente: SEDENA y SEMAR. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, "Análítico de Plazas 2008", tomado de *México Todo en Cifras*, op. cit., p. 185.

Cuadro 23.

Remuneraciones SEDENA. 2008 (Pesos)

Rango	Remuneración neta
General de División	\$ 126,677
General de Brigada/ General de Ala	\$ 111,276
General Brigadier/ General de Grupo	\$ 75,908
Coronel	\$ 58,547
Teniente Coronel	\$ 37,212
Mayor	\$ 28,667
Capitán Primero	\$ 24,367
Capitán Segundo	\$ 22,099
Teniente	\$ 17,040
Subteniente	\$ 13,436
Sargento Primero	\$ 7,679
Sargento Segundo	\$ 7,372
Cabo	\$ 6,567
Soldado	\$ 6,101

Fuente: SEDENA 2008, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 187.

Cuadro 24.

Remuneraciones SEMAR. 2008 (Pesos)

Rango	Sueldo Base	Compensación	Ingreso Neto
Almirante Secretario de Marina	9,078.25	171,999.33	147,688.08
Almirante Sub-Secretario de Marina	9,078.25	166,277.00	136,759.90
Almirante Oficial Mayor	9,078.25	166,277.00	136,759.90
Almirante Insp. Gral. y Comandante de Fuerza Naval	9,078.25	138,248.22	115,590.54
Vicealmirante Jefe de Estado Mayor	8,515.15	134,885.00	109,944.00
Contralmirante, Comandante o Director Gral. Adjunto	7,921.95	99,356.80	81,798.34
Capitán de Navío, Comandante o Director de Área	6,755.60	73,194.20	61,588.64
Capitán de Fragata, Comandante o Subdirector de Área	6,296.65	48,864.00	41,045.76
Capitán de Corbeta, Comandante o Subdirector de Área	5,398.05	27,486.00	25,959.00
Teniente de Navío, Comandante o Jefe de Departamento	4,905.60	19,342.00	19,342.00
Teniente de Fragata Oficial Operativo o Jefe de Departamento	4,341.45	14,150.20	15,086.76
Teniente de Corbeta Oficial Operativo o Jefe de Departamento	3,893.40	8,856.60	11,098.55
Primer Maestre	3,534.10	0.00	7,244.91
Segundo Maestre	3,031.90	0.00	6,063.80
Tercer Maestre	2,866.00	0.00	5,732.00
Cabo	2,458.00	0.00	4,916.00
Marinero	2,221.65	0.00	4,221.14

Fuente: Portal de Transparencia Secretaría de Marina. Consultado el 4 de febrero de 2009.

http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/showConsulta.do?method=showConsulta&_idDependencia=13

Nota: La suma sueldos, compensaciones e ingresos no coincide en la fuente original.

Cuadro 25.

Desglose del aumento salarial a militares en el año 2007 (Pesos corrientes 2007)

Grados	Haber	Sobrehaber del 90% haber	Despensa	Previsión Social Múltiple	Compensación Técnica al Servicio	Total Percepciones Brutas
Sargento 1/o.	\$3,146.80	\$2,832.12	\$100.00	\$120.00	\$1,500.00	\$7,698.92
Sargenteo 2/o.	\$2,974.60	\$2,677.14	\$100.00	\$120.00	\$1,500.00	\$7,371.74
Cabo	\$2,551.15	\$2,296.04	\$100.00	\$120.00	\$1,500.00	\$6,567.19
Soldado	\$2,305.85	\$2,075.27	\$100.00	\$120.00	\$1,500.00	\$6,101.12

Fuente: SEDENA 2008, tomado de *México Todo en Cifras*, op. cit. p. 205.

Cuadro 26.

Incremento porcentual al salario a militares en el año 2007

Soldado	Cabo	Sargento 2/o	Sargento/10
45%	40.7%	34.9%	33%

Fuente: *Primer Informe de Gobierno 2007*.**Cuadro 27.**

Promedio de desertores del ejército por año en el período de 1994-2007

Período	Desertores	Promedio por año	Variación	% de deserción promedio por año	Promedio total de Tropas por año
1994-2000	114,323	19,053	-	11.1%	172,000
2000-2006	123,218	20,536	8%	11.2%	184,000
2007 ¹	15,655	15,655	-24%	7.9%	197,615
Total	253,196				

Fuente: Elaboración propia información obtenida a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, 21 de abril de 2008, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.* p. 205.**Cuadro 28.**

Producción de Equipo Militar SEDENA y SEMAR. 2008 (Millones de Pesos)

Tipo	Modelo	Productor	Número	Año de entrega	Costo
Patrullera Oceánica	Clase Oaxaca	SEMAR	2	2009	\$1,666
Patrullera Interceptora	Polaris II	SEMAR	17	----	\$631
Patrullera Oceánica	Clase Oaxaca	SEMAR	2	2006-2007	\$1,328
Fusil de asalto 5.56 mm	FX-05 Xicóatl	SEDENA	10,000	2007	\$46
Patrullera Interceptora	Polaris II	SEMAR	3	2007	----
Patrullera Interceptora	Polaris	SEMAR	1	2006	----
Patrullera Interceptora	Polaris II	SEMAR	1	2005	----
Patrullera Interceptora	Polaris	SEMAR	3	2005	----
Patrullera Interceptora	Acuario B	SEMAR	4	2004	----
Patrullera Interceptora	Acuario	SEMAR	6	2004	----
Patrullera Interceptora	Polaris	SEMAR	4	2004	----
Patrullera Interceptora	Polaris	SEMAR	1	2002	----
Patrulla de mar territorial / Patrulla costera	Demócrata	SEMAR	1	2008	\$168
Patrulla de mar territorial / Patrulla costera	----	SEMAR	5	----	\$240

Fuente: "Programas y Proyecto de Inversión", SEDENA y SEMAR, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.* p. 188.

Cuadro 29.

Programas de Inversión SEDENA y SEMAR. 2008 (Millones de Pesos)

Secretaría	Proyecto	Equipo	Número proyectado	Costo	País
SEMAR	Avión de patrulla marítima	EADS-CASA CN-235MPA Persuader	6	\$ 2,772	España
SEDENA	Avión de transporte mediano	EADS-CASA C-295M	3	\$ 1,034	España
SEDENA	Helicóptero multipropósito	Sikorsky UH-60L Blackhawk	2	\$ 363	Estados Unidos
SEDENA	Helicóptero multipropósito	Bell 412EP	8	\$ 1,144	Estados Unidos
SEDENA	Vehículo ligero	AM General M1114 HMMWV	1000	\$ 1,287	Estados Unidos
SEDENA	Radios tácticos HF	Harris Falcon II	4414	\$ 1,961	Estados Unidos
SEDENA	Simulador de helicóptero	Simulador Bell 412	1	\$ 199	Estados Unidos
SEDENA	Radares 3-D		3	\$ 2,087	Estados Unidos
SEMAR	Patrulla de mar territorial	Buque LPC de 671 ton.	5	\$ 240	México
SEMAR	Vehículos para la infantería de marina	Varios modelos	646	\$ 591	Alemania
SEDENA	Simulador de caza F-5		1	\$ 51	Estados Unidos

Fuente: SEMAR y SEDENA 2008; Cámara de Diputados 2007, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 188.

Nota metodológica: Estos son los programas de inversión solicitados dentro del presupuesto al Congreso de la Unión.

Cuadro 30.

Principales compras de equipo SEDENA y SEMAR. 2002-2008 (Millones de Pesos)

Proveedor	Equipo	Tipo	Destino	Estado	Número	Año de entrega	Costo (aprox.)
Israel	Lockheed C-130E Hercules	Avión de transporte	SEDENA	Usado	2	2002	\$ 165
Reino Unido	Lockheed C-130K Hercules	Avión de transporte	SEDENA	Usado	2	2002	\$ 66
Reino Unido	Lockheed C-130K-30 Hercules	Avión de transporte	SEDENA	Usado	2	2003	
Rusia	9K38 Iglá	Misil anti-aéreo	SEMAR	Nuevo	30	2002	\$ 24
Rusia	Mil Mi-17-1V Hip-H	Helicóptero de transporte	SEMAR	Usado	2	2002	\$ 90
EEUU	Bell 412EP	Helicóptero de transporte	SEDENA	Nuevo	4	2002	\$ 462
EEUU	LST Newport	Barco de guerra anfibia	SEMAR	Usado	1	2002	\$ 43
Brasil	EMBRAER EMB-145RS	Avión de inteligencia	SEDENA	Nuevo	2	2004	\$ 2,530
Brasil	EMBRAER EMB-145SA	Avión de alerta aérea temprana	SEDENA	Nuevo	1	2004	
Israel	Aliya (clase Huracán)	Patrullera misilera	SEMAR	Usado	2	2005	\$ 772
Francia	Eurocopter AS656MB Panther	Helicóptero naval	SEMAR	Nuevo	2	2005	nd
Israel	Sikorsky S-65C	Helicóptero de transporte	SEDENA	Usado	4	2005	\$ 299
Israel	Grumman E2C Hawkeye	Avión de alerta aérea temprana	SEMAR	Usado	3	2005	\$ 198
Rusia	Mil Mi-17 Hip-H	Helicóptero multipropósito	SEMAR	Nuevo	5	2006	\$ 242
China	Norinco M90	Obús de 105 mm	SEDENA	Nuevo	13	2006	\$ 154
Suiza	Pilatus PC-9M	Avión de entrenamiento	SEDENA	Nuevo	2	2006	\$ 132
EEUU	Raytheon AN/MPQ-64 Sentry	Radar táctico	SEMAR	Nuevo	4	2006	\$ 286
Qatar	Euromissile MILAN	Misil anti-carro	SEDENA	Usado	559	2006	nd
EEUU	Schweizer 300C	Helicóptero de entrenamiento	SEMAR	Nuevo	4	2006	nd
Francia	Eurocopter EC225	Helicóptero presidencial	CGTAP	Nuevo	2	2008	\$ 599
EEUU	Harris Falcon II	radio HF	SEDENA	Nuevo	616	2006	nd

Fuente: Programas y Proyectos de Inversión SEDENA y SEMAR, tomado de *México Todo en Cifras 2008*, op. cit., p. 190.

Cuadro 31.

Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2007
(Millones de Dólares)

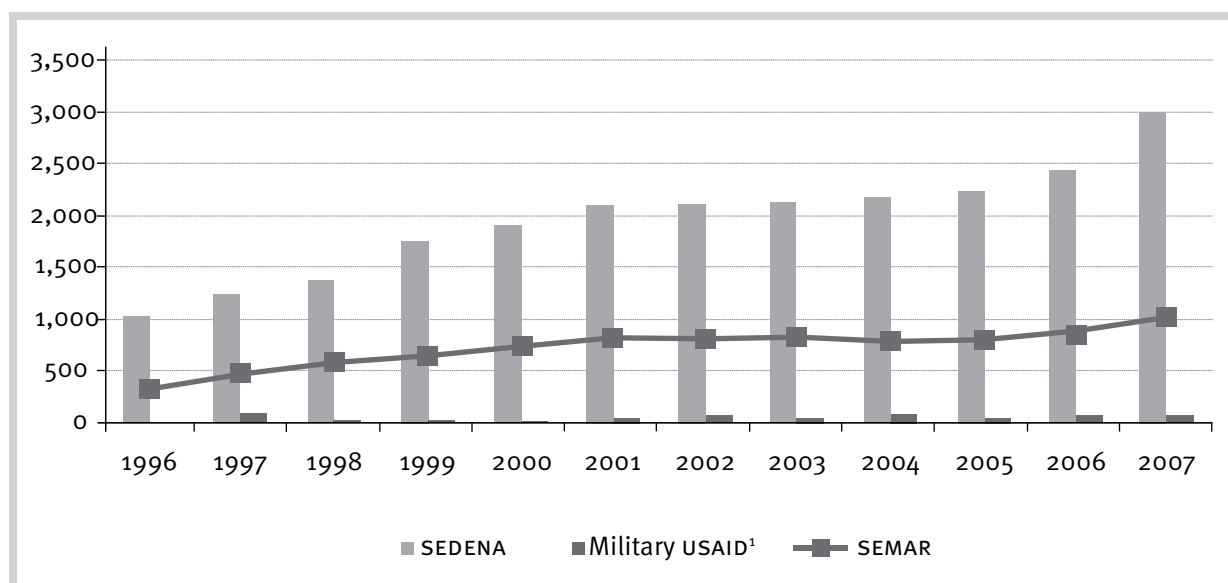
	1996	% ¹	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
SEDENA	1,031	74.93%	1,241	68.72%	1,381	69.22%	1,756	71.85%	1,907	71.40%	2,101	70.36%
SEMAR	337	24.49%	470	26.02%	577	28.92%	658	26.92%	745	27.89%	832	27.86%
Asistencia Militar Estados Unidos	8	0.58%	95.3	5.28%	36.8	1.84%	30.6	1.25%	19.8	0.74%	53.1	1.78%
Total	1,376	100%	1,806	100%	1,995	100%	2,444	100%	2,671	100%	2,986	100%
Incremento porcentual Anual ²			31.25%		10.47%		22.51%		9.29%		11.79%	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000-2007, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html> y Center for International Policy, <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>.

- 1 Se calculó por la parte proporcional por cada una de las áreas con respecto al total del presupuesto de las fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos por cada uno de los años.
- 2 Se calculó por cada año el incremento porcentual del presupuesto de las fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos con respecto al año anterior.
- 3 Se calculó el incremento porcentual del año 1996 con respecto al año 2007 del presupuesto de las fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos.

Gráfico 11.

Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006
(Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación* 2000-2007 en millones de pesos corrientes y Center for International Policy <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>

1 Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos

Cuadro 31.
(Continuación)

2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	Incremento Porcentual 1996-2007 ³
2,122	70.83%	2,134	70.59%	2,181	71.20%	2,243	72.28%	2,433	72.26%	3,009	73.09%	191.85%
796	26.57%	832	27.52%	793	25.89%	807	26.01%	856	25.42%	1,023	24.85%	203.56%
78.1	2.61%	57.6	1.91%	89.1	2.91%	52.8	1.70%	77.4	2.30%	84.1	2.04%	951.25%
2,996	100%	3,023	100%	3,063	100%	3,103	100%	3,367	100%	4,117	100%	199.20%
0.33%		0.90%		1.32%		1.31%		8.51%		22.28%		

Defensa Nacional.
Ejército, Fuerza Aérea y Marina
Capítulo elaborado por Íñigo Guevara

Cuadro 32. Despliegue de las principales unidades. 2008
SEDENA. Despliegue de las principales unidades. 2008

Región Militar	Despliegue Ejército (unidades básicas)		Infantería		Caballería		Artillería		Fuerzas Especiales	Ingenieros	PM
	Cuartel General	Área Geográfica	Batallón	Cía	Reg	Reg	Reg	Gpo	Batallón	Batallón	Brigada
I	Distrito Federal	Estado de México, Morelos y Distrito Federal	7	nd	1	7	6	4	2	2	3
II	Mexicali, B.C.	Baja California, B.C.S. y Sonora	9	3	5	---	---	---	2	---	---
III	Mazatlán, Sin.	Sinaloa y Durango	10	2	---	---	---	---	2	---	---
IV	Tancoil, Tamps.	Tamaulipas y Nuevo León	7	nd	4	---	---	---	1	---	---
V	Guadalajara, Jal.	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas	9	1	---	1	---	---	1	---	---
VI	La Botকারিয়া, Ver.	Veracruz, Puebla y Tlaxcala	6	nd	3	4	---	1	---	---	---
VII	Tuxtla Gutierrez, Chis.	Chiapas y Tabasco	5	4	---	---	1	1	---	---	---
VIII	Ixcotel, Oax.	Oaxaca y Ver	7	1	2	---	1	---	1	---	---
IX	Cumbres de Llano Largo, Gro.	Guerrero	9	nd	---	---	---	---	---	---	---
X	Mérida, Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo	4	nd	2	---	---	---	2	---	---
XI	Torreón, Coah.	Coahuila y Chihuahua	6	nd	2	---	---	---	---	---	---
XII	Irapuato, Gto.	Guanajuato, Querétaro y Michoacán	7	nd	2	5	---	2	1	1	---
ND			15	11	3	---	---	---	2	---	---
Total			101	22	24	17	8	8	14	3	3

Fuente: Elaboración de Ínigo Guevara, investigación de boletines de prensa, tomado de Sergio Aguayo Quezada, *México Todo en*

Cifras, México, 2008, p. 186.

Nota: Las dotaciones aproximadas en hombres de las unidades son las siguientes:

Brigada: 1,800 a 2,400; Batallón y Regimiento (Reg): 600 a 700; Grupo (Gpo): 400; Compañía (Cía): 100

Cuadro 33.

Fuerza Aérea Mexicana. Despliegue. 2008

Bases Aéreas	Escuadrones
BAM 1 Santa Lucia, Estado de México	8
BAM 2 Ixtepec, Oaxaca	1
BAM 3 El Ciprés, Baja California	1
BAM 4 Cozumel, Quintana Roo	1
BAM 5 Zapopan, Jalisco	5
BAM 6 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	1
BAM 7 Pie de la Cuesta, Guerrero	2
BAM 8 Mérida, Yucatán	1
BAM 9 La Paz, Baja California Sur	1
BAM 10 Culiacán, Sinaloa	0
BAM 11 Santa Gertrudis, Chihuahua	1
BAM 12 Tijuana, Baja California	0
BAM 13 Chihuahua, Chihuahua	1
BAM 14 Monterrey, Nuevo León	1
BAM 15 San Juan Bautista de la Raya, Oaxaca	1
BAM 16 Ciudad Pemex, Tabasco	1
BAM 17 Copalar, Chiapas	0
BAM 18 Hermosillo, Sonora	1
Total	27

Fuente: Elaboración de Íñigo Guevara, SEDENA, Comandancia FAM, tomado de *México Todo en cifras, op. cit.*, p. 186.

BAM: Base Aérea Militar.

Cuadro 34.

SEMAR. Despliegue por regiones navales. 2009

Región Naval	Cuartel General	Área Geográfica
I Golfo Norte	Ciudad Madero, Tamps.	Tamaulipas y Veracruz
II Pacífico Norte	Ensenada, B.C.	Baja California
III Sonda de Campeche	Ciudad del Carmen, Camp.	Campeche y Tabasco
IV Mar de Cortés	Guaymas, Son.	Sonora, B.C.S. y Sinaloa
V Caribe	Isla Mujeres, Q.R.	Quintana Roo y Yucatán
VI Pacífico Centro	Manzanillo, Col.	Colima, Nayarit y Michoacán
VII Pacífico Sur	Acapulco, Gro.	Guerrero, Chiapas y Oaxaca
CG	México, D.F.	Distrito Federal

Fuente: SEMAR, <http://www.semar.gob.mx/directorio.htm>. Consultado el 12 de julio de 2009.

Cuadro 35.

Vehículos blindados en servicio de las fuerzas armadas. 2008

Blindados SEDENA				
Tipo	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición	Número en servicio
Tanqueta	Panhard ERC-90F1 Lynx	Francia	1981-1986	123
Tanqueta	M8 Greyhound	Estados Unidos	1947	40
Tanqueta	Chrysler MAC-1 (Mex-1)	Estados Unidos	1964	41
Blindado ligero reconocimiento	Panhard VBL/ M-11	Francia	1985	40
Blindado ligero reconocimiento	HMMVW (Hummer)	Estados Unidos	1992-1998	
Transporte blindado	LAV-150ST	Estados Unidos	1994	26
Transporte blindado	DNC-1 (AMX-VC1)	Bélgica	1994-1996	398
Transporte blindado	DNC-2 (BDX)	Bélgica	1994	95
Transporte blindado	Panhard VCR	Francia	1982-1988	44
Transporte blindado	DN-5 Toro	México	1980's	19
Autopropulsado	DN-5 Búfalo	México	1986	6
Transporte blindado	DN-4	México	1980's	25
Transporte blindado	DN-3	México	1979	24
Transporte blindado	MOWAG Roland	Suiza	1977	25
Transporte blindado	HWK-11	Alemania	1964	40
Transporte blindado (semioruga)	International M5A1/ M2A1	Estados Unidos	1961	34
Transporte blindado (semioruga)	White M3A1	Estados Unidos	1961	2
Vehículo de recuperación	M32 Chenchá	Estados Unidos	1947	3
Total vehículos blindados				985
Blindados SEMAR				
Tipo	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición	Número en servicio
Blindado anfibio	APC-70	Rusia	2002	26
Blindado anfibio	APC-60	Rusia	2002	2
Blindado anfibio	Gama Goat	Estados Unidos	1988-1990	124
Vehículo de asalto	Ninja	México	2000	6
Total vehículos blindados				158

Fuente: *The Military Balance* 2008 IISS.

Cuadro 36.

Artillería en servicio de las fuerzas armadas. 2008

Artillería SEDENA					
Tipo	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición	Número en servicio	Alcance
Cañón remolcable	M-101/M2A1 de 105mm	Estados Unidos	1961	56	11 km
Cañón remolcable	OTO Melara M56 de 105mm	Italia	1985	40	10 km
Cañón remolcable	Norinco M90 de 105mm	China	2005	13	10 km
Cañón remolcable	M3 de 105mm	Estados Unidos		13	
Cañón remolcable	M116 de 75mm	Estados Unidos	1961	18	6 km
Cañón sin retroceso	M40A1 de 106 mm y similares	Estados Unidos		96	6.8 km
Mortero pesado	MO120-RT61 de 120mm	Francia	1988	32	8 km
Mortero pesado	Thomson-Brandt 120mm	Francia	ND	75	8 km
Mortero pesado	Soltam M65 de 120mm	Israel	1978-1979	60	8.5 km
Morteros ligeros y medianos	60mm, 81mm y 101mm	Varios	Varios	1,778	
Lanzamisiles anticarro	MILAN	Francia	1984	8	2 km
Lanzacohetes	Varias marcas y calibres	Varios	Varios	1,187	
Tota Artillería				3,376	
Artillería pesada*				403	
Artillería ligera				2,973	
Total				10,128	
Artillería SEMAR					
Tipo	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición	Número en servicio	Alcance
Cañón remolcable	Oto Melara M56 de 105mm	Italia	1985	16	10 km
Lanzacohetes	FIROS-6 de 51mm	Italia	1985	6	
Lanzamisiles antiaéreos	Igla (SA-18 Grouse)	Rusia	2002	5	5.2 km
Total				27	

Fuente: *The Military Balance* 2008 11ss.

* Piezas mayores a 100 mm

Cuadro 37.

Principales buques de la Armada de México. 2008

Tipo	Clase	Número	Desplazamiento	Comisionado	Adquirido	Origen
Destructor	Netzahualcóyotl (Gearing)	1	3,690	1945	1982	Estados Unidos
Destructor	Manuel Azueta (Edsall)	1	1,590	1943	1973	Estados Unidos
Fragata	Allende (Knox)	4	4,260	1970-1974	1997-2002	Estados Unidos
Fragata	Bravo (Bronstein)	2	2,650	1963	1993	Estados Unidos
Guerra Anfibia	Papaloapan (Newport)	2	8,430	1969-1970	2001-2002	Estados Unidos
Guerra Anfibia	Pánuco (LST-1152)	1	3,310	1945	1971	Estados Unidos
Patrullera Misilera	Huracán (Aliya)	2	488	1980	2004	Israel
Patrullera Oceánica	Oaxaca	2	1,680	2003	2005	México
Patrullera Oceánica	Durango	4	1,554	2000	2000-2001	México
Patrullera Oceánica	Sierra	3	1,200	1999	1999	México
Patrullera Oceánica	Holzinger	4	1,290	1991	1991-1994	México
Patrullera Oceánica	Uribe (Halcón)	6	988	1982	1982	España
Patrullera Oceánica	Valle (Auk)	10	1,065	1942-1945	1972-1973	Estados Unidos
Patrullera Territorial	Demócrata	1	509	2002	2002	México
Patrullera Costera	Caribe	1	110	2003	2003	México
Patrullera Costera	Azteca	20	165	1974-1977	1974-1977	Reino Unido
Patrullero Costera	Cabo (Cape)	3	106	1953	1990	Estados Unidos
Patrullera Costera	Punta (Point)	2	67	1961	1991	Estados Unidos
Patrullera Interceptora	Polaris (CB90HMN)	48	19	2000-2004	2000	Suecia
Patrullera Interceptora	Isla (XFPB)	4	52	1993	1993	Estados Unidos
Patrullera Interceptora	Acuario	6	20	2004	2004	Suecia

Cuadro 37.
(Continuación)

Tipo	Clase	Número	Desplazamiento	Comisionado	Adquirido	Origen
Patrullera Interceptora	Acuario B	2	19	2004	2004	Suecia
Patrullera Interceptora	Polaris II (IC16M)	4	19	2005	2005	Suecia
Auxiliar Multipropósito	Huasteco	2	2,650	1986	1986-1988	México
Auxiliar Draga	Banderas (Bahía)	5	1,950	ND	1985	ND
Auxiliar Draga	Tepoca	1	3,840	1945	1974	Estados Unidos
Auxiliar Remolcador	Varios tipos	11	varios	varios	varios	varios
Velero Escuela	Cuauhtémoc	1	1,800	1982	1982	España
Buque de Investigación	Humboldt	1	585	1970	1987	Alemania
Buque de Investigación	Onjuku	1	494	1978	1980	Japón
Buque de Investigación	Altair (Conrad)	1	1,370	1962	1984	Estados Unidos
Buque de Investigación	Antares (Kellar)	1	1,297	1968	1992	Estados Unidos
Buque de Investigación	Suchiate	1	1,390	1943	1996	Estados Unidos
Buque de Investigación	Hondo	1	365	1983	1996	Estados Unidos
Buque de Investigación	Moctezuma II	1	76	ND	2000	ND
Buque de Investigación	Alacrán	4	18	ND	1982-1986	ND
Buque de Investigación	Rio Tuxpan	1	ND	1964	2005	Estados Unidos
Total		165				

Fuente: Elaboración de Íñigo Guevara, SEMAR, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 194-195.

Cuadro 38.

Aeronaves en servicio SEDENA. 2008

Misión	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición*	Número original	Número en servicio
Defensa Aérea	Northrop F-5E/F Tiger II	EEUU	1981	12	10
Patrulla/ Entrenamiento	Pilatus PC-7	Suiza	1979-1992	88	63
Patrulla/ Entrenamiento	Pilatus PC-9M	Suiza	2006	2	2
Entrenamiento	Aermacchi SF-260AM	Italia	1999	30	26
Entrenamiento	Boeing PT-17	EEUU	1957	12	7
Entrenamiento	Beech Bonanza	EEUU	1974-1985	44	28
Alerta Aérea Temprana	EMBRAER EMB-145AEW	Brasil	2004	1	1
Inteligencia	EMBRAER EMB-145RS	Brasil	2004	2	2
Inteligencia	Fairchild C-26B	EEUU	1997	4	4
Inteligencia	Scweizer SA-2-37A	EEUU	1994	3	2
Transporte	C-130E Hercules	Israel	2004	2	2
Transporte	C-130K Hercules	Reino Unido	2004	4	4
Transporte	L-100-30 Commercial Hercules	EEUU	1993	1	1
Transporte	Boeing 727	México	2002	6	3
Transporte	Antonov An-32	Rusia	2000	4	2
Transporte	IAI Arava 201	Israel	1973-1994	14	11
Transporte	Pilatus PC-6B	Suiza	1992	4	4
Transporte	Lockheed C-140 Jetstar	EEUU	1978	1	1
Transporte Presidencial	Boeing 757-200	EEUU	1989	1	1
Transporte Presidencial	Boeing 737-300	EEUU	1992-2004	2	2
Transporte Presidencial	Gulfstream III	EEUU	1990	2	2
Transporte Ejecutivo	Gates Learjet 35/36	EEUU	1991-1992	2	2
Transporte Presidencial	Rockwell Turbo Commander	EEUU	1991	1	1
Observación	Cessna 182S	EEUU	1999	76	57
Observación	Cessna 206	EEUU	2006	3	3
Helicóptero	S-65C Yasuur	Israel	2004	4	4
Helicóptero	Bell 412	EEUU	2000	4	4
Helicóptero	Mil Mi-26T	Rusia	1999	2	1
Helicóptero	Mil Mi-17	Rusia	1998	24	20
Helicóptero	Mil Mi-8T	Rusia	1997	12	9
Helicóptero	Bell 206B Jet Ranger	EEUU	1996	14	14
Helicóptero	Bell 206L Long Ranger	EEUU	1996	7	7
Helicóptero	MD-530	EEUU	1993	25	22
Helicóptero	S-70 Blackhawk	EEUU	1991	6	6
Transporte Presidencial	AS-332L Super Puma	Francia	1987-1993	6	5
Helicóptero	SA-330 Puma	Francia	1978	4	2
Helicóptero	Bell 212	EEUU	1972-1989	27	23
				Total Aviones	241
				Total Helicópteros	117
				Total	358

Fuente: Elaboración de Íñigo Guevara, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p 196-199.

Cuadro 39.

Aeronaves en servicio SEMAR. 2008

Misión	Modelo	Proveedor	Fecha adquisición*	Número original	Número en servicio
Patrulla/Entrenamiento	Valmet L-90TP Redigo	Finlandia	1992	10	7
Alerta Aérea Temprana	Grumman E-2C Hawkeye	Israel	2004	3	3
Patrulla Marítima	EADS-CASA C-212PM	España	1986/2004	8	7
Patrulla Costera	Beech F33 Bonanza	Estados Unidos	1975	7	4
Patrulla Costera	Cessna 404 Titan	Estados Unidos	ND	1	1
Patrulla Costera	Maule MX-7 Star Rocket	Estados Unidos	1994	14	14
Patrulla Costera	Lancair	México	2000	7	4
Entrenamiento	Zlin Z242L	Rep. Checa	2002	10	7
Entrenamiento	Beech Baron	Estados Unidos	1980	5	3
Transporte	Antonov An-32B Cline	Ucrania	1998-2002	6	6
Transporte	Bombardier Dash-8	Canadá	2002	1	1
Transporte	Gates Learjet 25D	Estados Unidos	1999	1	1
Transporte	Bombardier Learjet 31A/60	Estados Unidos	1999	2	2
Transporte	Rockwell Sabreliner 60	Estados Unidos	1992	2	2
Transporte	Turbo Commander 1000	Estados Unidos	1986	5	4
Transporte	King Air 90	Estados Unidos	ND	ND	2
Helicóptero	Mi-17-1V Hip-H	Rusia	1994-2006	23	21
Helicóptero	MD-902CE Combat Explorer	Estados Unidos	1999	8	6
Helicóptero	BO-105CBS-5 Super Five	Alemania	1982/2004	12	11
Helicóptero	AS-565MB Panther	Francia	2004	2	2
Helicóptero	Schweizer 300C	Estados Unidos	2006	4	4
Helicóptero	Robinson R44	Estados Unidos	2000	1	1
Helicóptero	AS-555FN Fennec	Francia	1992	4	2
Helicóptero	MD-500E	Estados Unidos	1990	4	4
Helicóptero	PZL Mi-2 Hoplite	Rusia	1997	4	3
Total Aviones					68
Total Helicópteros					54
Total					122

Fuente: Elaboración de Íñigo Guevara, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p 198-199.

Cuadro 40.

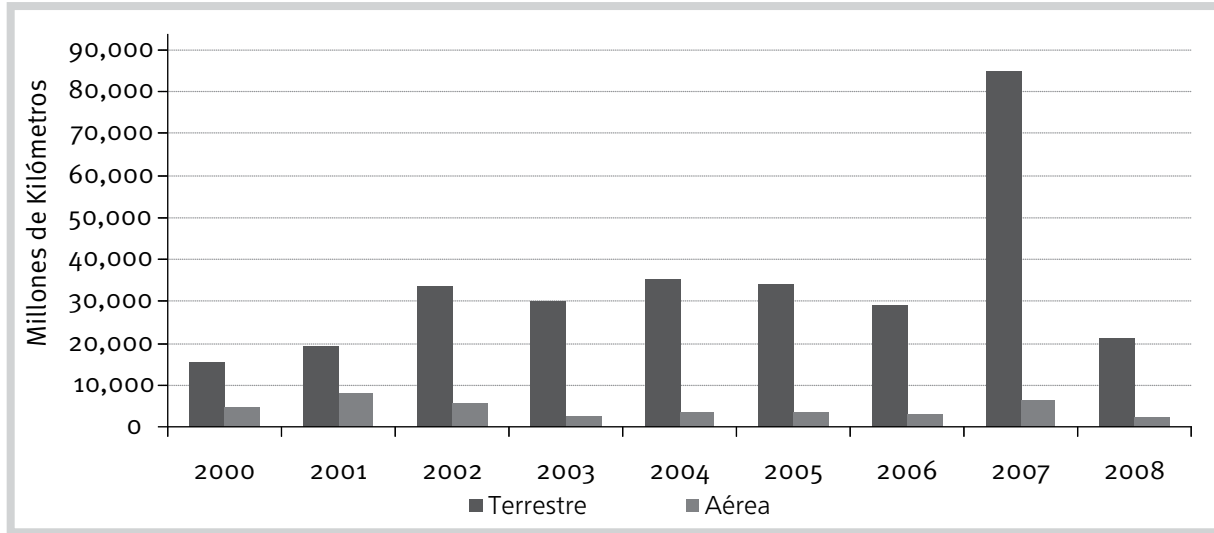
Protección y vigilancia del territorio nacional SEDENA. 2000-2008 (Miles de kilómetros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Terrestre	15,665	19,460	33,657	30,139	35,177	34,294	29,275	85,214	21,170
Aérea	4,528	8,030	5,544	2,564	3,287	3,296	2,864	6,282	2,188

Fuente: *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.
* Cifras al mes de junio de 2008.

Gráfico 12.

Protección y vigilancia del territorio SEDENA. 2000-2008 (Miles de kilómetros)

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

* Cifras al mes de junio de 2008.

Cuadro 41.

Protección y vigilancia del espacio marítimo SEMAR. 2000-2008 (Millas náuticas)

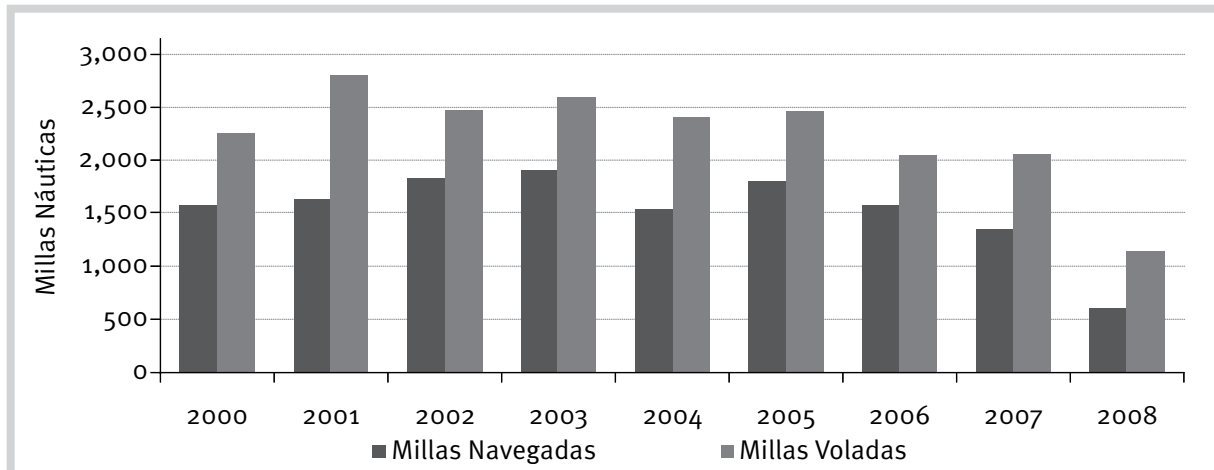
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Millas Navegadas	1,568	1,635	1,831	1,910	1,542	1,805	1,568	1,351	601
Millas Voladas	2,265	2,801	2,469	2,599	2,405	2,466	2,056	2,066	1,142

Fuente: Anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

* Cifras al mes de junio de 2008.

Gráfico 13.

Protección y vigilancia del espacio marítimo SEMAR. 2000-2008 (Millas náuticas)

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

* Cifras al mes de junio de 2008.

Procuración de justicia

Cuadro 42.

Eficacia y costo de la procuración de justicia. 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Delitos Denunciados Fuero Federal	81,760	74,131	73,803	81,103	81,541	89,534	109,646	137,276	68,474
Pesos gastados por delito denunciado¹	122,859	161,126	193,118	175,351	168,249	169,549	171,668	166,680	211,901
Delitos Consignados al Juez	32,260	31,378	33,599	35,575	35,010	36,892	35,492	36,941	S/R
Probables responsables con auto de formal prisión	25,337	25,415	27,086	28,428	27,117	28,735	26,821	26,687	S/R

Gráfico 14.

Eficacia y costo de la procuración de justicia. 2000-2008

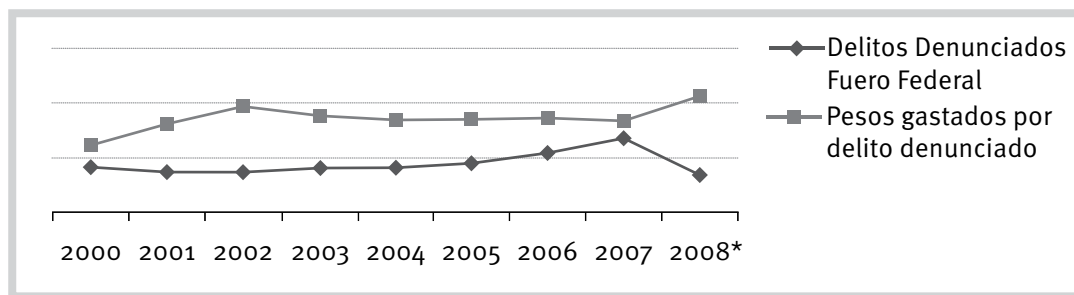
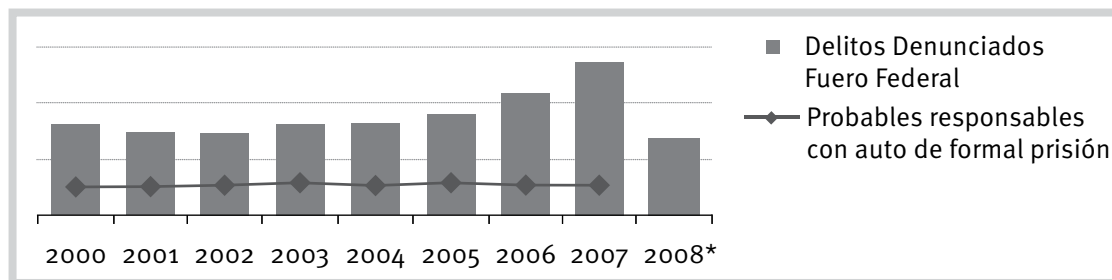


Gráfico 15.

Eficacia de la procuración de justicia. 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en *Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en México.*

* Cifras al 31 de noviembre de 2008

¹ Se refiere al gasto realizado por el gobierno federal.

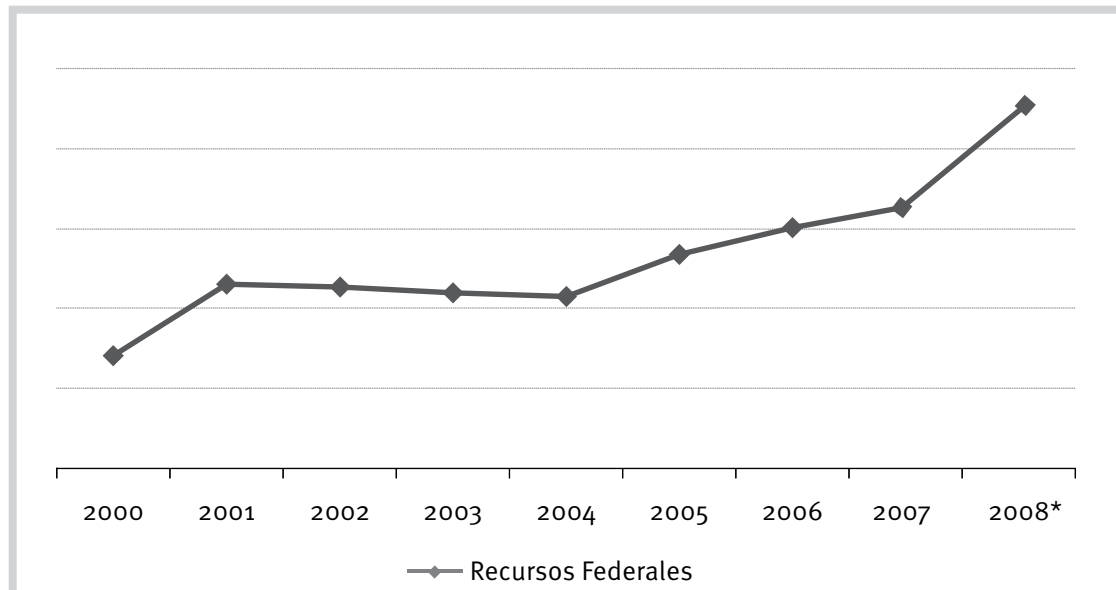
Cuadro 43.

Recursos gastados del Ramo 33 del gobierno federal por delito denunciado de ambos fueros.¹ 2001-2008

Años	Recursos Federales
2000	7,073
2001	11,548
2002	11,380
2003	11,016
2004	10,771
2005	13,407
2006	15,072
2007	16,248
2008*	22,730

Gráfico 16.

Recursos Gastados del Ramo 33 del Gobierno Federal por delito denunciado de ambos fueros.¹ 2001-2008



Fuente: Elaboración con base en *Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en México*.

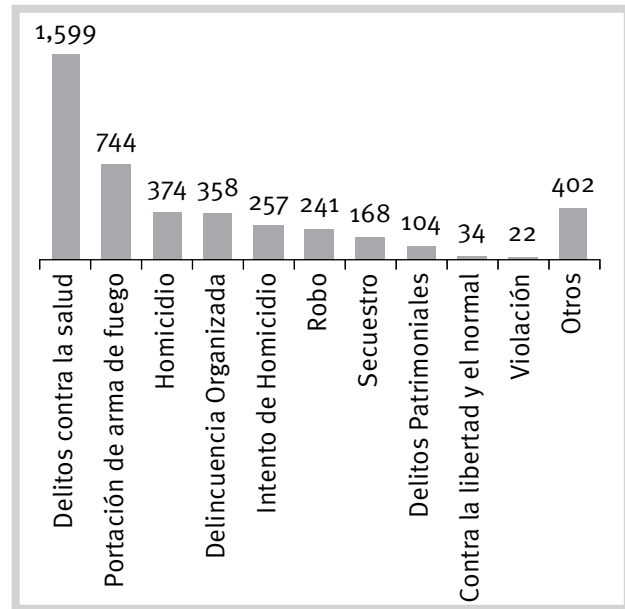
¹ Suma de presupuestos anuales asignados a Ramo 33 dividido entre el número de delitos denunciados de ambos fueros según cifras del INEGI.

* Cifras al 31 de noviembre 2008.

Cuadro 44 y Gráfico 17.

Población carcelaria de los seis penales federales. 2009

Delitos contra la salud	1,599
Portación de arma de fuego	744
Homicidio	374
Delincuencia Organizada	358
Intento de Homicidio	257
Robo	241
Secuestro	168
Delitos Patrimoniales	104
Contra la libertad y el normal desarrollo sicossexual	34
Violación	22
Otros	402



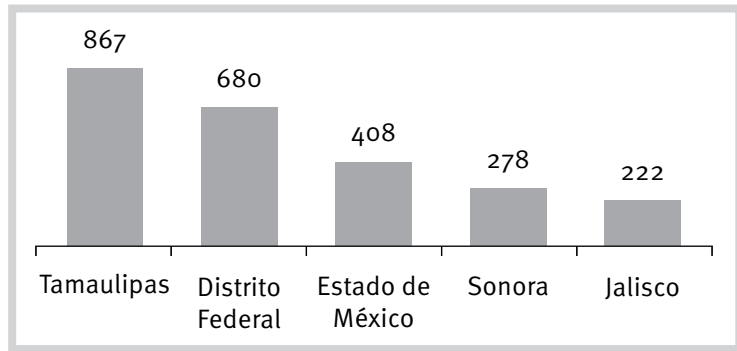
Fuente: Reforma, miércoles de 18 de marzo de 2009.

Nota: Los penales federales son administrados por la Secretaría de Seguridad Pública. Tres son de máxima seguridad (Estado de México, Jalisco y Tamaulipas) y tres de mediana seguridad (Nayarit, Islas Marías y Morelos).

Cuadro 45 y Gráfico 18.

Estados con la mayor cantidad de presos. Febrero 2009

Tamaulipas	867
Distrito Federal	680
Estado de México	408
Sonora	278
Jalisco	222



Fuente: Reforma, miércoles de 18 de marzo de 2009.

Cuadro 46.

Población penitenciaria fuero federal y fuero común. 2000-2008

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Variación %
Fuero federal	41,647	44,594	47,776	49,160	49,618	51,471	49,217	48,566	49,872	-2.1
Fuero común	113,118	121,093	125,112	133,370	144,271	154,350	160,923	164,275	168,158	3.2
Total	154,765	165,687	172,888	182,530	193,889	205,821	210,140	212,841	218,030	1.9
Sobrepoblación %	27.8	23.1	23.1	23.5	25.2	28.9	27.4	33.8	32.3	-1.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Segundo Informe de Gobierno 2008.

*Cifras al mes de Junio de 2008.

Nota: Sobrepoblación se refiere al excedente de internos con relación a la capacidad del centro penitenciario.

Inseguridad pública

Cuadro 47.

Posibles hechos delictivos en los fueros federal y común por entidad federativa.

2000-2007 (Tasa por cada 100 mil habitantes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes								
Fuero Federal	46.6	56.2	57.6	51.6	58.1	58.1	88.6	88.5
Fuero Común	1119.5	1112.7	1 186.1	1 180.2	1 175.0	1 137.3	1 308.4	1 661.5
Baja California								
Fuero Federal	356.8	371.7	339.6	285.9	272.4	262.5	334.8	454.1
Fuero Común	4 596.5	4 268.5	3 893.7	3 625.7	4 099.3	3 584.3	3 854.4	4 316.5
Baja California Sur								
Fuero Federal	160.1	168.1	164.3	191.6	207.5	236.9	226.3	378.5
Fuero Común	3 057.4	2 879.6	2 926.4	2 763.3	2 812.2	3 335.1	3 187.5	3 679.8
Campeche								
Fuero Federal	74.5	83.3	78.0	98.8	112.2	103.6	98.1	97.4
Fuero Común	847.7	564.7	398.7	297.7	251.4	203.8	255.5	212.7
Coahuila								
Fuero Federal	61.7	56.7	49.9	53.9	50.9	40.9	55.5	62.8
Fuero Común	1 126.5	1 235.4	1 121.6	1 150.8	1 160.3	991.0	1 058.0	1 277.8
Colima								
Fuero Federal	115.3	105.5	118.3	123.1	140.2	122.2	191.3	231.3
Fuero Común	817.7	897.3	892.4	906.8	1 143.5	1 719.1	1 692.8	1 825.0
Chiapas								
Fuero Federal	44.7	43.5	42.0	57.5	53.2	47.0	40.3	49.8
Fuero Común	741.8	853.8	858.3	828.1	849.0	737.2	661.4	658.3
Chihuahua								
Fuero Federal	97.1	92.9	109.5	131.3	81.9	92.5	90.8	108.4
Fuero Común	1 736.1	1 989.7	2 007.5	1 891.3	1 841.5	2 078.6	2 058.3	1 557.7
DF								
Fuero Federal	205.2	130.5	126.1	192.5	212.2	230.1	268.9	235.2
Fuero Común	2 032.3	1 962.6	2 031.0	1 965.8	1 845.1	1 746.9	1 692.0	1 841.0
Durango								
Fuero Federal	80.0	75.5	71.0	79.0	76.6	86.3	73.0	98.0
Fuero Común	871.1	1 469.6	1 103.8	831.4	873.8	669.8	504.7	566.4
Guanajuato								
Fuero Federal	55.1	45.9	48.4	50.0	53.0	61.3	122.1	221.2
Fuero Común	962.1	1 329.0	1 299.7	1 248.5	1 362.6	1 532.8	1 603.8	1 679.6
Guerrero								
Fuero Federal	43.9	44.7	44.9	45.0	39.8	57.9	51.5	82.4
Fuero Común	1 058.9	971.8	945.3	930.1	662.4	572.1	627.0	779.9
Hidalgo								
Fuero Federal	43.5	48.8	40.0	46.8	56.4	53.7	68.5	71.9
Fuero Común	734.4	949.7	945.1	1 054.3	1 177.7	1 296.7	1 308.3	1 318.1
Jalisco								
Fuero Federal	67.2	81.3	81.3	92.3	109.0	122.1	207.3	353.0
Fuero Común	1 339.2	1 459.1	1 461.4	1 376.3	1 213.6	1 016.2	1 055.4	1 056.7
México								
Fuero Federal	36.5	41.4	30.9	28.1	25.5	37.7	26.6	32.9
Fuero Común	1477.5	1596.6	1637.0	1607.1	1604.1	1671.4	1671.1	1736.8
Michoacán								
Fuero Federal	71.9	51.0	51.9	50.9	45.1	49.7	69.5	110.3
Fuero Común	602.0	658.6	678.3	669.0	653.1	647.5	786.3	915.2

Morelos								
Fuero Federal	96.4	103.0	101.5	147.1	108.6	83.3	126.0	114.7
Fuero Común	1 669.9	2 168.2	2 021.3	1 980.0	2 163.6	2 504.9	2 596.6	2 634.1
Nayarit								
Fuero Federal	83.4	89.5	100.1	90.8	95.3	105.9	133.8	209.5
Fuero Común	997.9	1 024.6	676.1	596.0	449.8	1 045.4	2 518.0	1 414.7
Nuevo León								
Fuero Federal	34.4	45.8	40.7	46.8	47.8	70.0	92.4	100.3
Fuero Común	1 470.4	1 559.9	1 419.6	1 271.6	1 196.5	1 048.2	1 079.7	1 234.8
Oaxaca								
Fuero Federal	59.6	48.8	58.5	52.4	57.3	47.9	37.7	50.5
Fuero Común	986.9	1 119.9	990.9	1 148.2	1 058.7	833.1	1 012.1	924.0
Puebla								
Fuero Federal	42.7	37.6	32.8	34.5	25.0	29.6	30.9	36.3
Fuero Común	1 033.3	1 160.2	1 160.2	1 222.9	1 202.4	1 031.7	904.7	965.6
Querétaro								
Fuero Federal	45.1	53.5	67.6	74.4	83.1	78.4	67.5	71.0
Fuero Común	1 531.2	1 287.7	1 307.4	1 330.5	1 177.9	1 063.5	1 025.8	1 052.3
Quintana Roo								
Fuero Federal	85.6	85.4	96.1	103.4	90.2	99.9	120.4	148.0
Fuero Común	2 514.8	2 386.1	2 472.6	2 508.9	2 301.0	2 097.7	2 114.8	2 165.1
San Luis Potosí								
Fuero Federal	61.8	60.4	50.9	47.0	52.1	63.2	53.5	71.6
Fuero Común	2 017.8	1 948.8	1 792.0	1 843.1	1 873.5	1 615.5	1 813.6	1 912.6
Sinaloa								
Fuero Federal	105.6	84.5	104.5	72.2	87.8	106.3	172.5	226.7
Fuero Común	737.5	767.5	763.0	778.6	705.3	851.7	799.6	971.6
Sonora								
Fuero Federal	241.3	228.6	249.4	236.5	255.9	273.0	305.8	293.4
Fuero Común	946.9	757.1	722.7	686.2	1 184.9	1 803.2	1 530.3	1 643.4
Tabasco								
Fuero Federal	106.5	64.2	48.5	50.9	43.6	60.0	55.4	47.8
Fuero Común	1 261.7	1 948.0	1 957.0	2 005.8	1 202.7	375.2	1 318.2	2 925.1
Tamaulipas								
Fuero Federal	132.0	82.3	103.2	87.5	63.2	65.4	65.2	98.5
Fuero Común	1 519.7	1 607.1	1 575.5	1 609.2	1 715.5	1 729.8	1 730.8	1 661.7
Tlaxcala								
Fuero Federal	60.8	51.9	38.3	46.4	42.2	37.9	59.0	54.4
Fuero Común	565.3	502.0	525.1	505.5	441.8	1 657.5	602.8	594.3
Veracruz								
Fuero Federal	32.5	34.2	32.7	39.1	35.6	36.5	47.7	50.3
Fuero Común	821.8	831.4	878.2	932.6	888.0	919.1	980.8	956.3
Yucatán								
Fuero Federal	26.3	42.6	41.2	35.2	31.6	27.0	32.4	42.8
Fuero Común	2 601.8	2 497.0	2 826.5	2 875.7	2 685.9	2 685.2	2 765.3	3 157.2
Zacatecas								
Fuero Federal	59.1	51.0	47.1	46.4	45.1	57.3	60.7	62.8
Fuero Común	918.1	904.4	1 055.7	1 054.7	999.2	883.8	905.1	977.4
Total								
	16,981	14,028	13,578	12,358	11,136	13,917	12,173	14,613

Fuente: Anexo Estadístico, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República. http://www.informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf. Consultado el 24 de enero de 2009.

1 Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

Cuadro 48.Posibles hechos delictivos denunciados del fuero común.¹ 2000-2008

Año	Robo		Homicidio		Lesiones		Secuestro	
	Cifras Absolutas	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.
2000	509 729	517.8	31 669	32.2	253 525	257.5	591	0.6
2001	535 964	537.5	31 185	31.3	258 783	259.5	505	0.5
2002	514 551	509.9	29 140	28.9	253 972	251.7	433	0.4
2003	515 122	505.0	28 330	27.8	247 906	243.0	413	0.4
2004	514 922	499.9	26 530	25.8	246 338	239.2	323	0.3
2005	515 916	496.3	25 780	24.8	239 166	230.1	325	0.3
2006	545 232	519.9	27 551	26.3	245 507	234.1	595	0.6
2007	606 693	573.5	28 877	27.3	259 889	245.7	596	0.6
2008*	303 592	n.a.	15 671	n.a.	123 378	n.a.	314	n.a.

I Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

* Cifras al mes de junio de 2008.

n.a. No aplicable

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

Cuadro 49.Posibles hechos delictivos denunciados del fuero federal.¹ 2000-2008

Año	Contra la salud		Portación de arma de fuego		Asociación delictuosa		Ataques a vías generales de comunicación	
	Cifras Absolutas	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.	Cifras Totales	Tasa por cada 100 mil hab.
2000	24 212	24.6	16 765	17.0	48	n.s.	1 797	18
2001	23 232	23.3	16 271	16.3	27	n.s.	1 763	18
2002	23 588	23.4	16 080	15.9	10	n.s.	1 813	18
2003	28 645	28.1	15 123	14.8	32	n.s.	1 394	14
2004	28 715	27.9	14 145	13.7	17	n.s.	1 361	13
2005	38 903	37.4	13 719	13.2	6	n.s.	1 013	10
2006	58 066	55.4	13 331	12.7	0	n.s.	1 350	13
2007	81 491	77.0	13 739	13.0	0	n.s.	1 421	13
2008*	38 889	36.5	7 570	n.a.	0	n.s.	719	n.a.

I Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

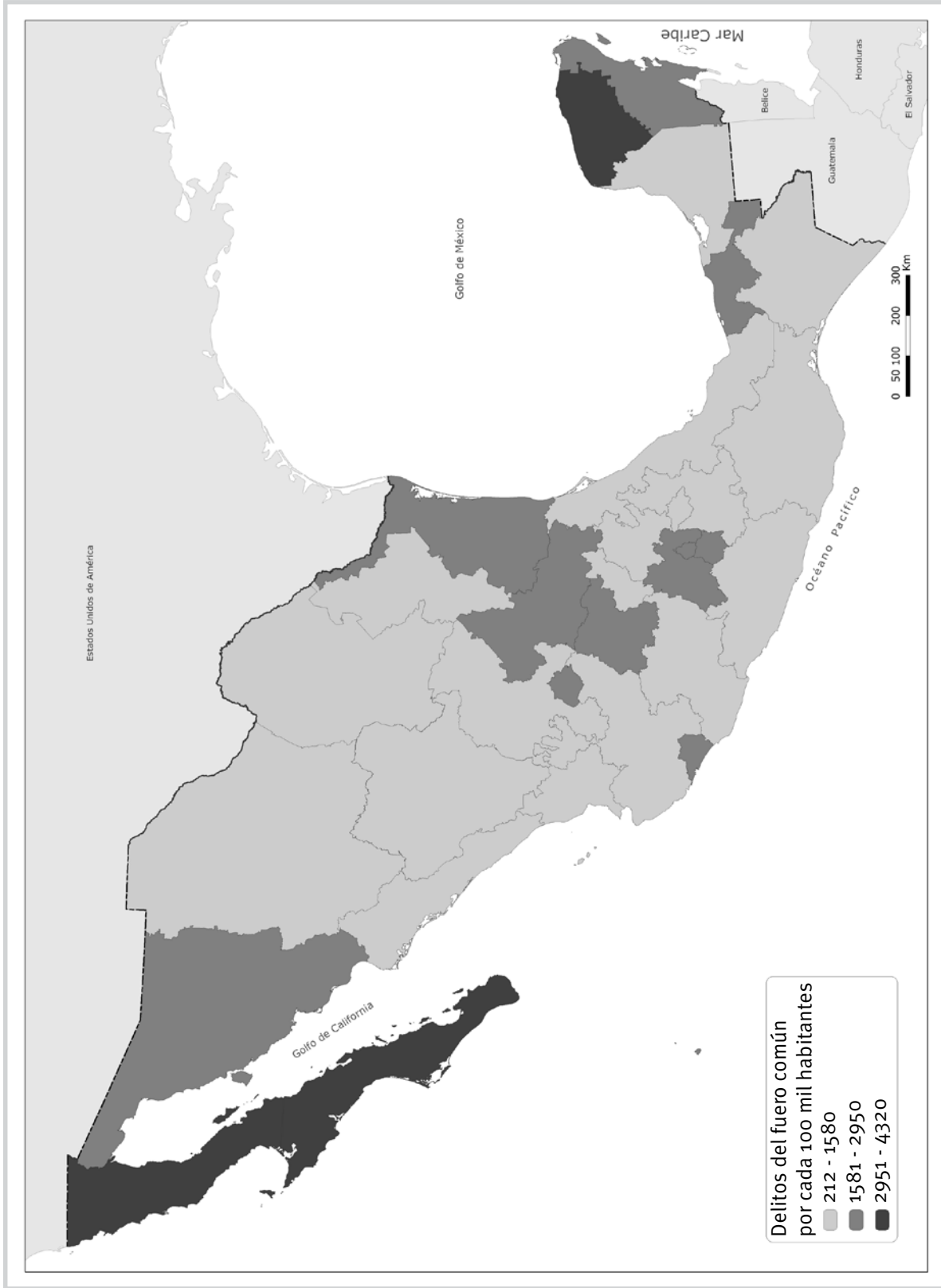
* Cifras al mes de junio de 2008.

n.a. No aplicable

n.s. No significativo

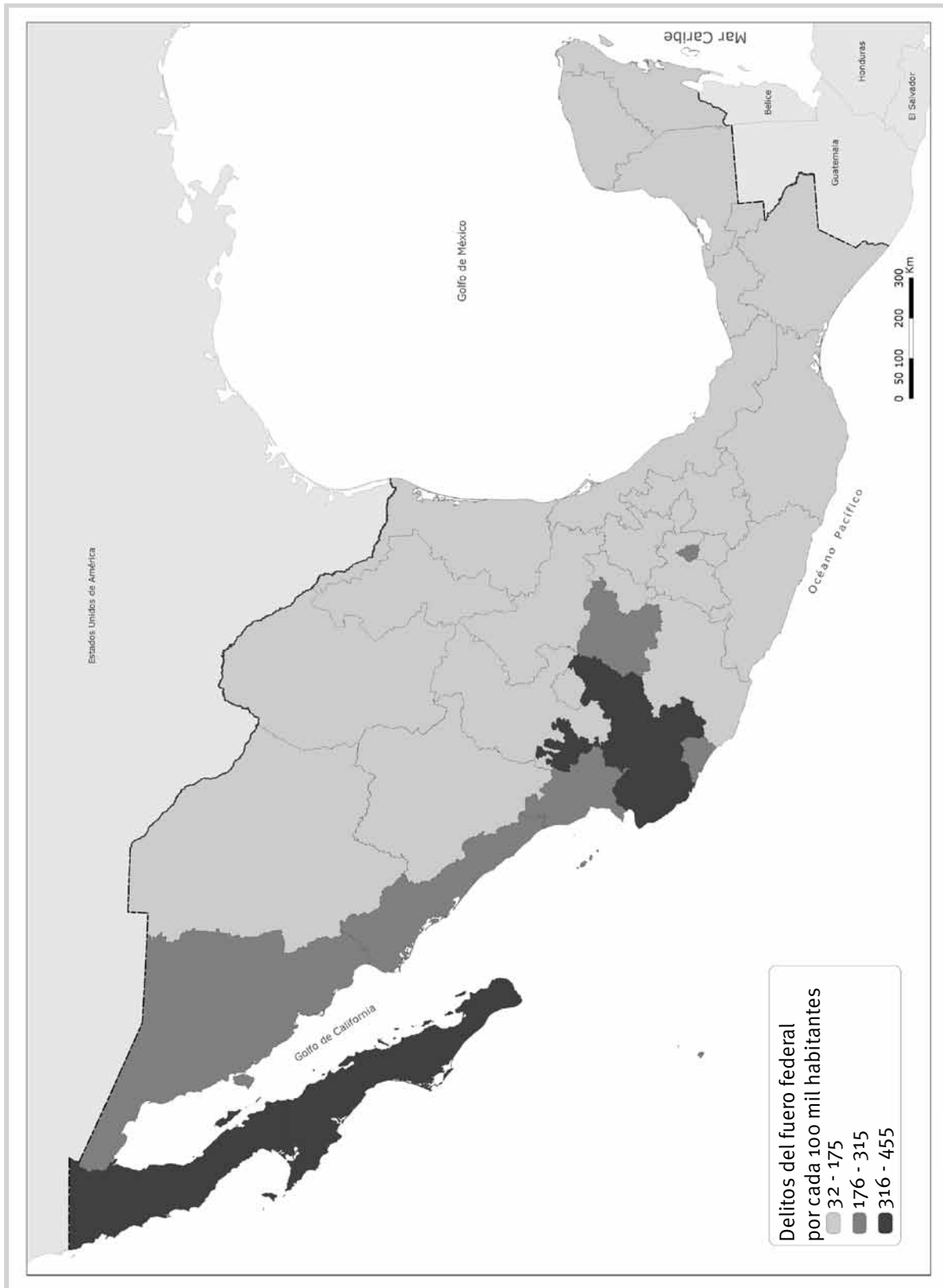
Fuente: Elaboración propia con base en el anexo Estadístico del *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

Mapa 3.
 Delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes. 2008



Fuente: Elaboración propia con base en el *Segundo Informe de Gobierno 2008*, Presidencia de la República.

Mapa 4.
Delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes. 2008



Fuente: Elaboración propia con base en el Segundo Informe de Gobierno 2008, Presidencia de la República.

Cuadro 50.

Homicidios del fuero común por entidad federativa. 2000-2007. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas

ENTIDAD	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab
Aguascalientes	173	18	154	16	172	17	173	17	170	16	216	20	190	17	221	20
Baja California	459	19	456	18	461	18	471	18	470	17	539	19	483	17	511	17
Baja California Sur	87	20	79	17	67	14	60	12	80	16	88	17	71	14	96	18
Campeche	161	23	126	18	152	21	145	20	111	15	131	17	125	16	150	19
Coahuila	397	17	370	16	352	15	370	15	330	13	354	14	348	14	366	14
Colima	134	25	149	28	119	22	128	23	120	21	112	20	98	17	104	18
Chiapas	1,955	49	1,962	48	1,855	45	1,873	45	1,793	42	1,700	39	1,576	36	1,635	37
Chihuahua	891	29	1,019	33	963	31	878	28	890	28	1,004	31	1,023	31	901	27
Distrito Federal	1,523	18	1,694	19	1,759	20	1,635	19	1,535	17	1,531	17	1,510	17	1,593	18
Durango	344	23	529	36	284	19	315	21	190	13	229	15	141	9	322	21
Guajuato	1,153	24	966	20	1,103	23	944	19	991	20	974	20	1,029	21	1,075	22
Guerrero	1,830	59	1,661	53	1,443	46	1,268	40	993	31	1,141	36	1,284	41	1,336	42
Hidalgo	468	21	480	21	452	19	348	15	360	15	415	18	364	15	370	15
Jalisco	3,293	51	3,224	50	1,634	25	1,460	22	1,267	19	1,157	17	1,263	18	1,167	17
México	6,000	47	6,044	46	6,041	45	5,997	44	5,798	42	5,115	36	5,884	41	2,514	17
Michoacán	1,248	31	1,351	33	1,254	31	1,296	32	1,342	33	945	24	1,475	37	1,484	37
Morelos	581	38	454	29	466	30	487	31	576	36	559	34	665	41	611	37
Nayarit	302	32	290	31	196	21	183	19	182	19	221	23	355	37	364	38
Nuevo León	497	13	568	14	533	13	524	13	510	12	619	15	658	15	784	18
Oaxaca	1,570	45	1,970	56	1,757	50	1,811	51	1,568	44	1,319	37	1,477	42	1,258	35
Puebla	1,653	33	1,527	30	1,527	29	1,489	28	1,339	25	1,111	20	1,121	20	1,218	22
Querétaro	696	48	382	26	367	24	371	24	335	21	357	22	367	23	316	19
Quintana Roo	409	45	500	53	563	57	529	51	394	36	286	25	274	23	413	34
San Luis Potosí	626	27	418	18	508	21	298	12	362	15	361	15	256	10	412	17
Sinaloa	1,059	41	1,132	44	1,096	42	1,117	43	1,152	44	1,258	48	1,407	53	1,455	55
Sonora	726	32	756	33	644	28	653	28	676	28	832	34	774	32	915	37
Tabasco	413	21	333	17	274	14	315	16	313	16	84	4	84	4	449	22
Tamaulipas	708	25	580	20	524	18	578	20	489	16	861	28	727	24	733	24
Tlaxcala	430	44	490	49	486	47	414	40	410	39	399	37	351	32	358	32
Veracruz	1,430	20	1,398	20	1,446	20	1,505	21	1,453	20	1,370	19	1,348	19	1,481	20
Yucatán	183	11	162	9	264	15	286	16	236	13	246	13	232	13	275	15
Zacatecas	305	22	300	22	305	22	281	20	233	17	246	18	200	14	242	18
REPÚBLICA	31,704	32	31,524	32	29,067	29	28,202	28	26,668	26	25,780	25	27,160	26	25,129	24

Fuente: icasi, http://www.icasa.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticas/homicidio_1997_2007.xls. Consultado el 24 de enero de 2009.

Cuadro 51. Robo total y por cada 100 mil habitantes por entidad federativa. 2000-2007. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas

ENTIDAD	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab	Total	/ 100 mil hab
Aguascalientes	3,121	323	3,655	369	3,364	333	3,888	377	3,471	330	3,349	313	4,211	387	6,374	576
Baja California	52,601	2,201	46,945	1,895	44,169	1,722	44,403	1,675	53,983	1,972	51,778	1,834	59,439	2,044	72,838	2,433
Baja California Sur	5,208	1,191	5,774	1,277	5,942	1,273	5,347	1,111	6,060	1,223	8,108	1,591	7,725	1,475	8,596	1,599
Campeche	1,382	195	911	127	779	107	573	77	447	60	449	59	659	86	417	54
Coahuila	8,347	356	9,128	383	8,232	340	8,785	358	9,935	400	9,412	374	9,916	390	11,662	453
Colima	959	182	1,130	211	1,215	223	1,288	233	2,505	446	2,660	467	2,572	445	2,919	499
Chiapas	6,104	152	7,566	185	8,008	193	8,158	194	8,384	197	7,369	171	6,909	158	7,362	167
Chihuahua	22,025	722	25,569	826	24,545	782	25,931	815	26,654	828	31,349	963	35,085	1,066	29,428	885
Distrito Federal	107,738	1,239	102,020	1,168	96,271	1,098	95,623	1,088	88,795	1,008	81,379	923	78,264	887	86,647	981
Durango	3,710	252	6,118	412	3,835	256	4,746	315	5,761	380	3,615	237	453	30	1,824	119
Guajuato	14,620	307	17,326	361	18,180	375	19,046	390	19,888	405	22,296	451	24,662	496	25,203	505
Guerrero	10,528	337	8,938	285	8,039	255	5,654	179	4,111	130	3,623	115	4,493	143	5,958	189
Hidalgo	5,058	222	5,641	245	5,342	230	5,769	246	6,569	279	7,488	316	7,969	334	8,225	343
Jalisco	34,230	533	38,099	586	36,507	555	34,690	521	25,406	378	25,406	375	25,733	376	26,235	380
México	74,089	575	85,210	649	79,843	598	78,478	578	72,290	524	75,911	542	77,069	542	90,426	626
Michoacán	9,228	228	10,052	248	10,169	251	10,852	269	12,379	307	12,096	301	15,438	386	17,620	441
Morelos	9,018	585	10,608	680	9,585	608	8,430	529	9,985	621	11,614	717	13,077	800	13,080	793
Navarrit	3,934	420	4,307	457	2,914	307	1,658	174	1,179	123	3,098	323	7,509	781	4,518	469
Nuevo León	22,964	589	27,905	703	25,777	639	26,099	636	24,212	582	23,233	550	26,449	618	35,472	818
Oaxaca	7,010	199	7,797	221	7,497	212	8,351	235	7,967	224	5,995	169	8,419	237	8,262	233
Puebla	17,065	336	19,836	385	21,398	409	21,705	410	21,571	403	18,981	350	17,570	321	18,208	329
Querétaro	7,127	496	7,368	501	7,662	509	7,601	495	7,020	448	7,148	447	7,077	435	8,226	496
Quintana Roo	9,282	1,026	9,460	995	9,355	939	9,257	889	8,770	808	8,784	777	9,123	776	10,071	825
San Luis Potosí	9,063	386	9,461	399	7,621	319	8,880	369	7,787	322	8,369	344	7,547	308	13,566	551
Sinaloa	9,235	357	8,702	335	7,981	306	8,788	336	8,626	328	10,576	402	9,529	361	10,576	400
Sonora	6,349	281	4,796	209	4,399	189	4,451	189	8,685	364	13,126	544	12,487	512	14,349	582
Tabasco	8,364	433	8,553	439	8,901	453	8,659	437	8,469	425	7,158	357	3,148	156	11,664	575
Tamaulipas	15,352	546	16,949	593	17,255	594	18,648	632	19,800	661	20,796	685	22,641	736	23,264	747
Tlaxcala	1,735	176	1,720	171	1,859	182	1,543	148	1,216	115	2,518	235	2,561	235	2,262	205
Veracruz	13,811	197	14,487	205	14,412	202	16,079	225	16,453	229	17,209	239	18,366	254	20,910	289
Yucatán	6,638	392	6,550	380	6,819	389	6,698	377	6,309	350	6,463	354	7,603	411	9,354	499
Zacatecas	3,834	278	3,569	259	4,588	332	5,044	364	4,725	341	4,560	329	4,533	328	5,194	376
REPÚBLICA	509,729	518	536,150	538	512,463	508	515,122	505	509,412	495	515,916	496	538,236	513	610,710	577

Fuente: ICESI, http://www.icesi.org.mx/documentos/esadisticas/esadisticas/denuncias_robos_1997_2007.xls Consultado el 24 de enero de 2009.

Cuadro 52.

Incidencia Delictiva por cada 100 mil habitantes. 2007

Entidad	Fuero Común	Fuero Federal	Homicidios*	Ejecuciones**
Baja California	4,317	454	17	5
Baja California Sur	3,680	379	5	0
México	3,632	69	19	1
Yucatán	3,157	43	2	0
Jalisco	3,044	1,017	6	1
Tabasco	2,925	48	10	0
Morelos	2,634	115	7	1
Quintana Roo	2,165	148	14	1
San Luis Potosí	1,913	72	6	1
Distrito Federal	1,841	235	8	1
Colima	1,825	231	5	0
Tamaulipas	1,662	99	8	2
Aguascalientes	1,662	88	4	1
Sonora	1,643	293	13	2
Chihuahua	1,558	108	19	18
Nayarit	1,415	209	1	0
Coahuila	1,278	63	13	2
Nuevo León	1,235	100	7	1
Querétaro	1,052	71	3	0
Hidalgo	1,003	55	6	1
Zacatecas	977	63	5	1
Sinaloa	972	227	28	9
Puebla	966	36	7	0
Veracruz	956	50	6	0
Oaxaca	924	51	27	1
Michoacán	915	110	14	3
Chiapas	658	50	9	0
Tlaxcala	594	54	15	0
Guanajuato	581	77	5	1
Durango	566	98	16	7
Guerrero	492	52	26	4
Campeche	213	97	5	0
Total	52,454	4,862	334	64

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Seguridad Pública y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC), 2008.

* Homicidios Intencionales

** Enero-junio 2008. Por cada 100 mil habitantes.

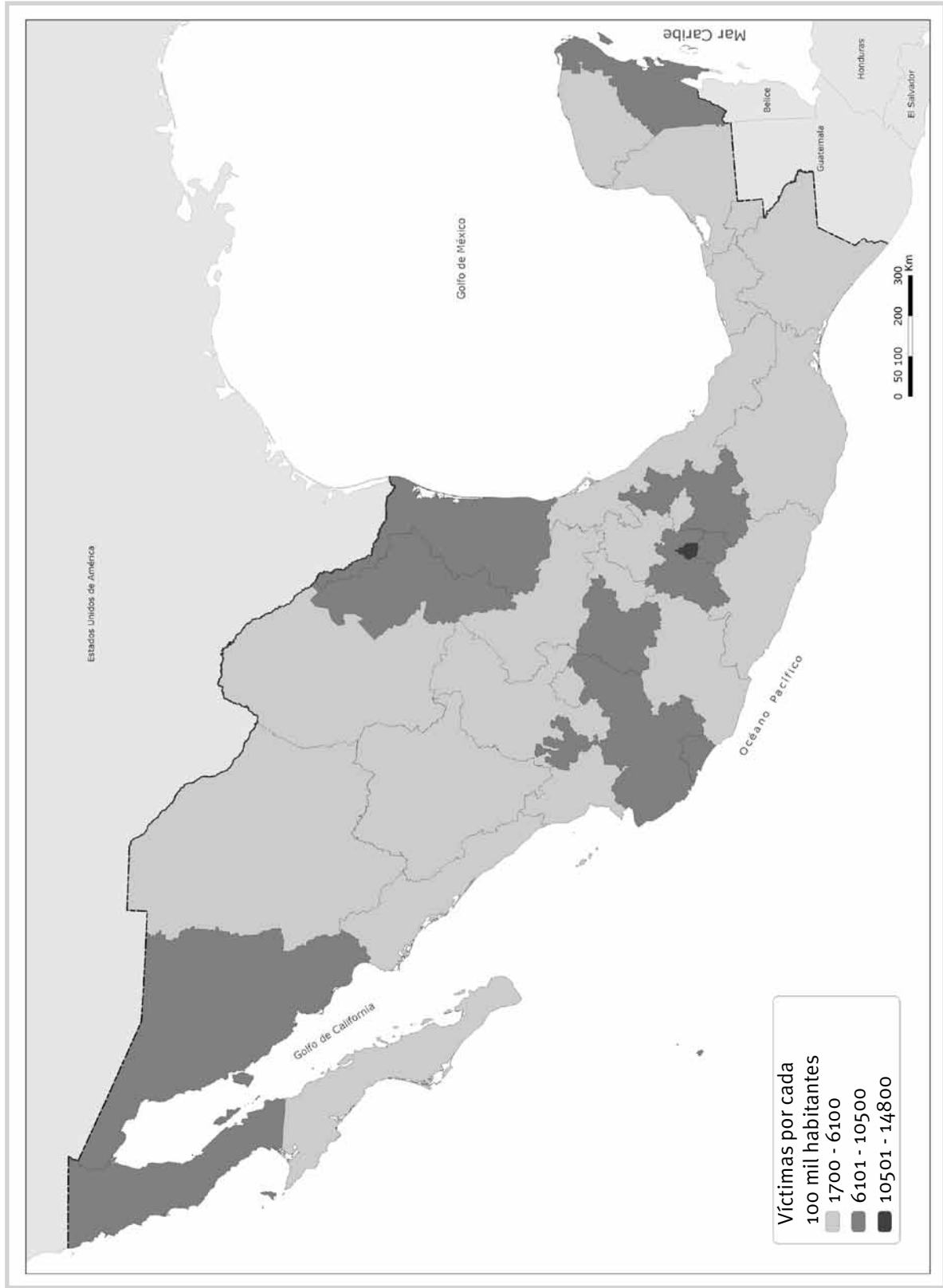
Cuadro 53.

Prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes y porcentaje de víctimas. 2007

Posición	Entidad	Víctimas por 100 mil hab.	% de víctimas 18 años o más
1	Distrito Federal	14,800	21
2	México	9,800	15
3	Baja California	8,700	13
4	Tamaulipas	8,400	13
5	Nuevo León	8,300	13
6	Quintana Roo	7,800	12
7	Puebla	7,400	12
8	Guanajuato	7,300	12
9	Chihuahua	7,200	11
10	Sonora	6,800	11
11	Morelos	6,400	10
12	Jalisco	6,300	10
13	Aguascalientes	5,600	9
14	Tabasco	5,000	8
15	Baja California Sur	4,900	7
16	Campeche	4,700	7
17	Tlaxcala	4,500	7
18	San Luis Potosí	4,300	7
19	Michoacán	4,300	7
20	Guerrero	4,200	7
21	Durango	3,900	6
22	Veracruz	3,900	6
23	Coahuila	3,500	5
24	Nayarit	3,400	5
25	Sinaloa	3,300	5
26	Yucatán	3,200	5
27	Colima	3,100	5
28	Querétaro	3,100	5
29	Oaxaca	2,900	5
30	Chiapas	2,300	4
31	Hidalgo	2,200	4
32	Zacatecas	1,700	3

Fuente: *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2007*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.

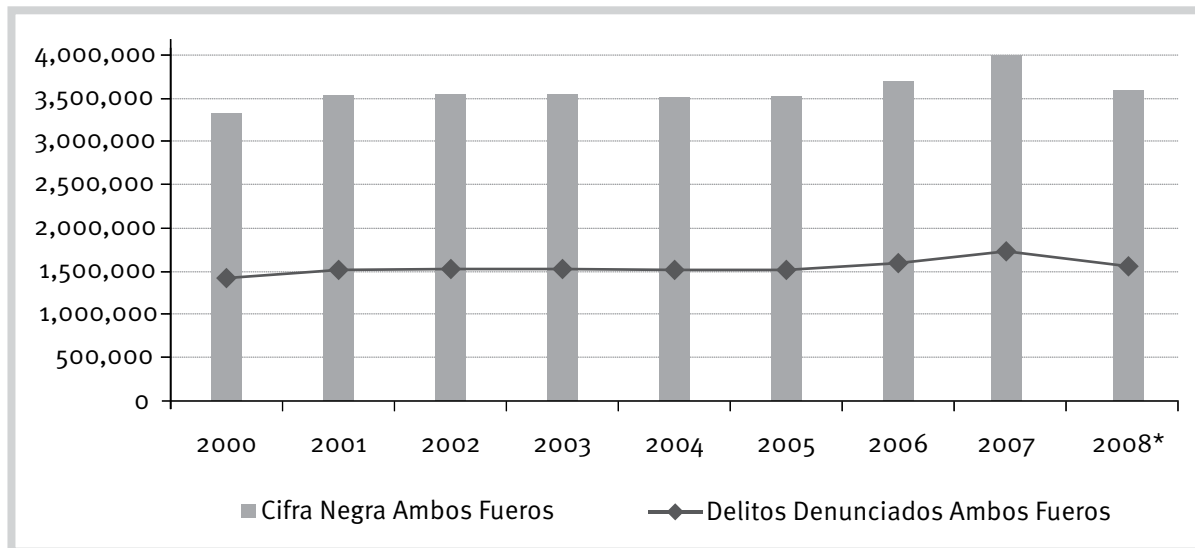
Mapa 5.
Prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2007



Fuente: Elaboración propia con base en *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2007*. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.

Cuadro 54.Delitos denunciados y cifra negra.¹ 2000-2008

Años	Delitos denunciados ambos fueros	Cifra negra ambos fueros	Diferencia entre delitos denunciados y cifra negra
2000	1,420,251	3,319,919	1,899,668
2001	1,512,450	3,529,050	2,016,600
2002	1,516,027	3,537,396	2,021,369
2003	1,517,925	3,541,825	2,023,900
2004	1,505,844	3,513,636	2,007,792
2005	1,505,223	3,512,187	2,006,964
2006	1,580,742	3,688,398	2,107,656
2007	1,715,974	4,003,939	2,287,965
2008*	1,540,789	3,594,941	2,054,152

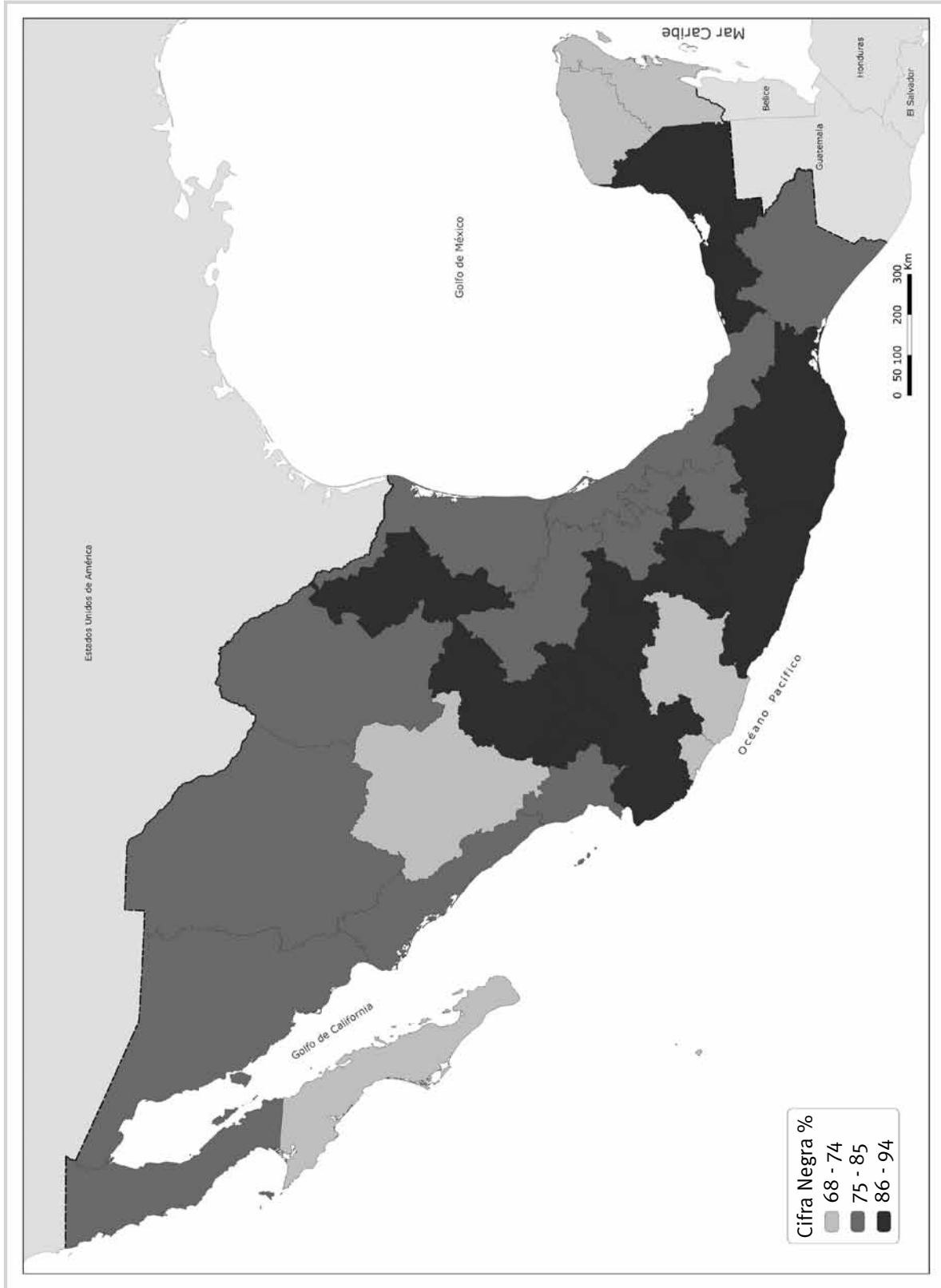
Gráfico 19.Delitos denunciados y cifra negra.¹ 2000-2008

Fuente: Elaboración propia con base en *Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*.

* Cifras al 31 de noviembre

¹ La cifra negra se compone por los delitos cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales, y se constituye por: los delitos no denunciados; los delitos que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de haberse denunciado; los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, que quedan registrados en una sola averiguación previa, y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial. Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI)

Mapa 6.
Cifra negra por entidad federativa. 2007



Fuente: Elaboración propia con base en *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2007*. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.
Nota: Los rangos indican el porcentaje de delitos no denunciados.

Cuadro 55.

Percepción de Inseguridad por entidad federativa. Porcentaje de la población que se siente insegura en su estado. 2001-2007

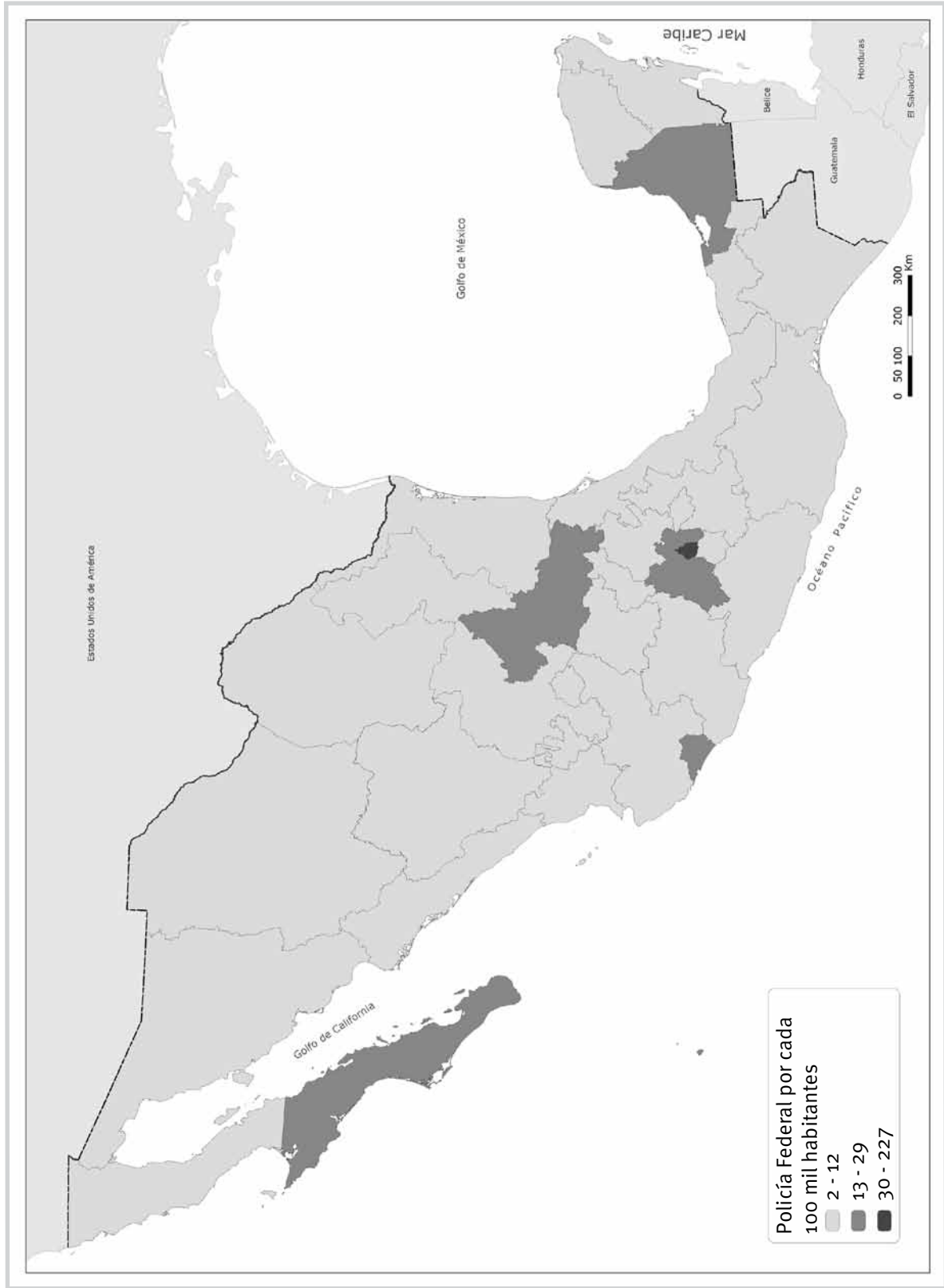
	ENSI/1 2001		ENSI/2 2002		ENSI/3 2005		ENSI/5 2007	
	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%
Aguascalientes	17	37	28	23	29	32	9	63
Baja California	9	54	2	62	4	62	3	74
Baja California Sur	30	18	31	22	25	35	27	38
Campeche	21	34	14	37	17	43	20	48
Coahuila	13	40	12	40	24	37	19	48
Colima	31	17	32	10	32	19	32	10
Chiapas	14	40	7	54	13	48	23	44
Chihuahua	6	57	10	45	6	57	8	64
Distrito Federal	1	80	1	83	1	86	1	85
Durango	20	34	20	31	22	40	25	43
Guanajuato	19	34	22	30	21	41	31	34
Guerrero	7	56	5	57	15	44	6	69
Hidalgo	26	27	26	25	16	44	23	44
Jalisco	5	60	9	45	11	53	17	50
México	8	55	6	54	3	71	5	73
Michoacán	25	28	17	35	12	49	10	63
Morelos	2	64	4	57	9	56	15	52
Nayarit	32	8	24	27	31	22	29	35
Nuevo León	22	34	16	35	20	41	7	64
Oaxaca	10	48	18	34	19	42	12	60
Puebla	15	38	19	32	10	56	18	49
Querétaro	27	26	27	25	23	39	28	37
Quintana Roo	11	45	11	45	5	58	13	57
San Luis Potosí	28	24	29	23	26	35	21	47
Sinaloa	4	60	8	50	2	73	4	74
Sonora	18	37	23	29	18	42	26	40
Tabasco	3	37	3	60	8	56	2	78
Tamaulipas	16	38	15	35	7	56	11	63
Tlaxcala	29	23	30	22	30	30	14	55
Veracruz	12	41	21	30	14	45	22	45
Yucatán	23	34	25	26	28	33	30	35
Zacatecas	24	32	13	38	27	34	16	52

Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas Sobre Inseguridad ENSI-1 2002; ENSI-2 2003; ENSI-3 2003; y ENSI-5 2007 realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad.

Nota: Los años corresponden al periodo de levantamiento de la encuesta.

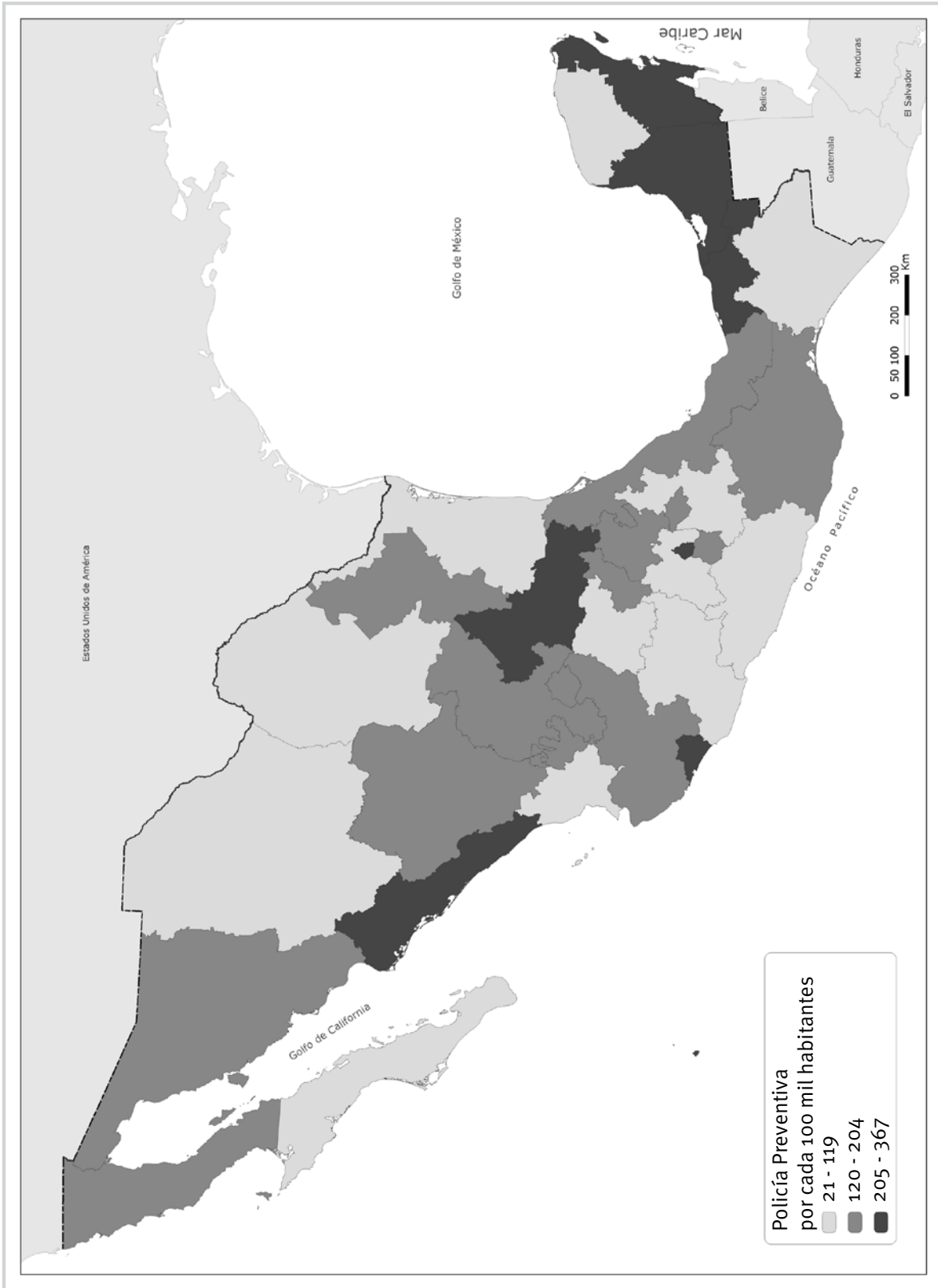
Mapa 7.

Elementos de la Policía Federal por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008

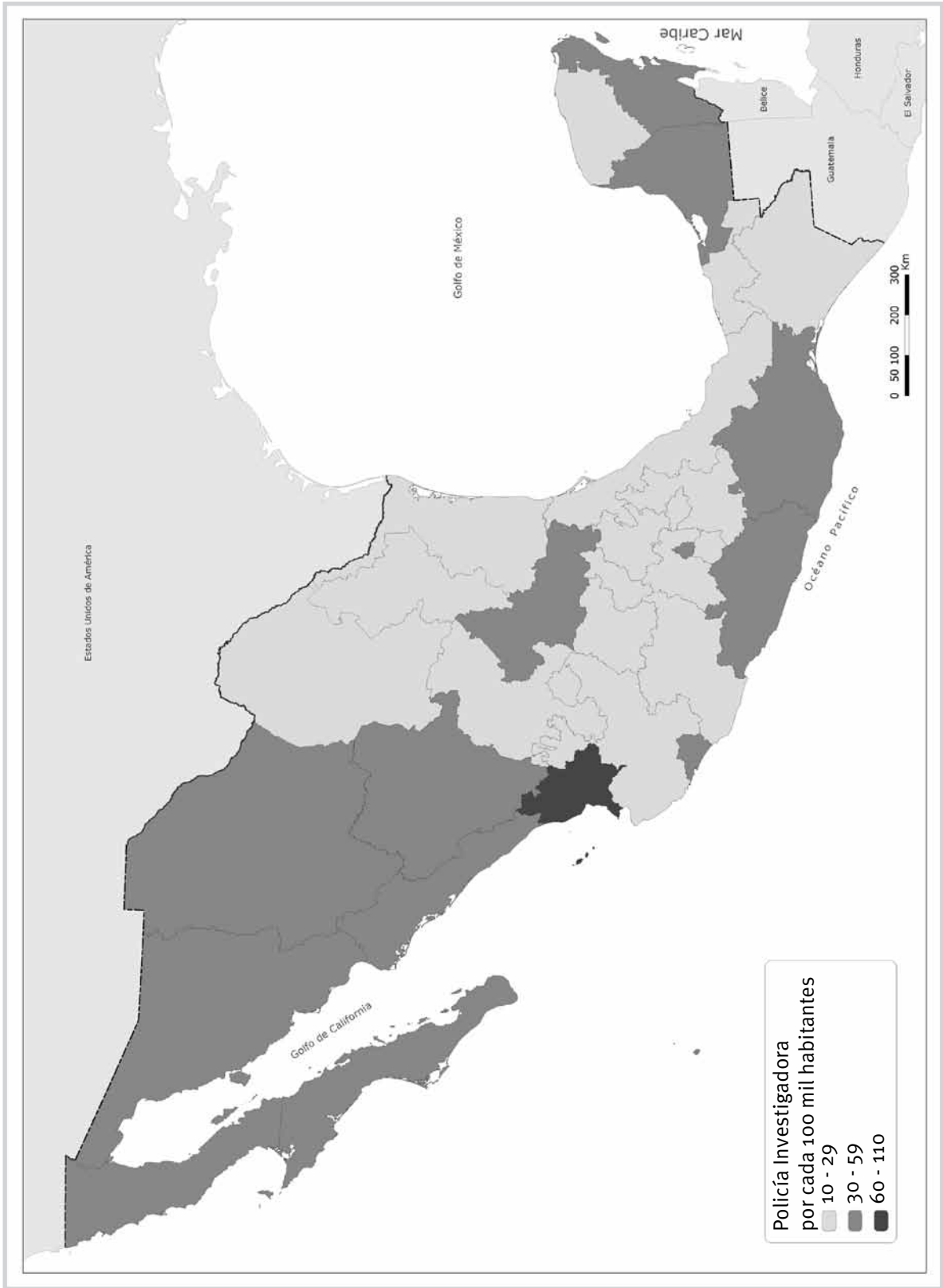


Fuente: Elaboración Propia con base en información proporcionada a INSYDE a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, folio 2210300012408, Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública al 11 de septiembre de 2008.

Mapa 8.
Elementos de la Policía Preventiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008



Mapa 9.
Elementos de la Policía Investigadora por entidad federativa por cada 100 mil habitantes. 2008



Fuente: Elaboración Propia con base en información proporcionada a INSYDE a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, folio 2210300012408, Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública al 11 de septiembre de 2008.



*Homicidios por entidad federativa
y regiones 1990-2007*

Capítulo elaborado por Malgorzata Polanska

Nota metodológica:

Los cuadros constituyen las cantidades de las muertes causadas por homicidio según cada entidad federativa y según las siguientes cinco regiones, basado en los datos del INEGI para el periodo 1990-2007 (www.inegi.gob.mx).

La división regional corresponde a los niveles de ejecuciones relacionadas con el crimen organizado en cada estado.

La Región Norte-Occidente conforma los seis estados de la frontera norte más Sinaloa y Durango debido a sus altos niveles de ejecuciones.

Cada cuadro representa las muertes causadas por homicidio divididas en dos tasas en función de dos grupos: sociedad sin personal de seguridad y defensa y, por otro lado, exclusivamente personal de seguridad y defensa. Las dos tasas conforman el número de las muertes causadas por homicidio en caso de total de la población en México.

Definición de “personal de seguridad y defensa”:

Se le clasifica como el grupo principal núm. 83 entre las ocupaciones que se reconocen en México, es decir: trabajadores en servicio de protección y vigilancia y fuerzas armadas. Entre otros son policías y agentes de tránsito, detectives, vigilantes y guardias, funcionarios fronterizos, miembros de las fuerzas armadas: fuerza aérea, marítima y terrestre.

Región Norte-Occidente

Baja California

Sonora

Chihuahua

Sinaloa

Durango

Coahuila

Nuevo León

Tamaulipas

zmcM (Zona Metropolitana de la Ciudad de México)

Distrito Federal

Estado de México

Región Centro

Baja California Sur

Zacatecas

San Luis Potosí

Veracruz

Nayarit

Jalisco

Aguascalientes

Guanajuato

Querétaro

Hidalgo

Puebla

Colima

Morelos

Tlaxcala

Región Pacífico

Michoacán

Guerrero

Oaxaca

Región Sur-Este

Tabasco

Chiapas

Campeche

Yucatán

Quintana Roo

Cuadro 56.

Muertes causadas por homicidio en Aguascalientes. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	43	0	43	0	100
1991	54	2	56	4	96
1992	35	0	35	0	100
1993	32	1	33	3	97
1994	21	2	23	9	91
1995	33	2	35	6	94
1996	29	0	29	0	100
1997	20	3	23	13	87
1998	43	1	44	2	98
1999	22	1	23	4	96
2000	16	1	17	6	94
2001	22	1	23	4	96
2002	28	1	29	3	97
2003	24	1	25	4	96
2004	20	1	21	5	95
2005	25	1	26	4	96
2006	25	1	26	4	96
2007	34	8	42	19	81
1990-2007³	-20.93%	800%	-2.33%		

Cuadro 57.

Muertes causadas por homicidio en Baja California. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	266	11	277	4	96
1991	277	9	286	3	97
1992	302	11	313	4	96
1993	280	13	293	4	96
1994	334	19	353	5	95
1995	377	22	399	6	94
1996	365	18	383	5	95
1997	321	19	340	6	94
1998	560	22	582	4	96
1999	610	33	643	5	95
2000	423	21	444	5	95
2001	391	13	404	3	97
2002	414	14	428	3	97
2003	434	20	454	4	96
2004	467	11	478	2	98
2005	426	15	441	3	97
2006	425	40	465	9	91
2007	344	25	369	7	93
1990-2007³	29.32%	127.27%	33.21%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 58.

Muertes causadas por homicidio en Baja California Sur. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	12	0	12	0	100
1991	18	0	18	0	100
1992	18	0	18	0	100
1993	16	5	21	24	76
1994	26	2	28	7	93
1995	32	0	32	0	100
1996	22	2	24	8	92
1997	34	1	35	3	97
1998	20	0	20	0	100
1999	31	3	34	9	91
2000	26	3	29	10	90
2001	22	0	22	0	100
2002	31	1	32	3	97
2003	23	2	25	8	92
2004	27	2	29	7	93
2005	31	3	34	9	91
2006	25	1	26	4	96
2007	33	2	35	6	94
1990-2007³	175%	200%	191.67%		

Cuadro 59.

Muertes causadas por homicidio en Campeche. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	82	3	85	4	96
1991	64	3	67	4	96
1992	81	6	87	7	93
1993	76	2	78	3	97
1994	74	1	75	1	99
1995	94	4	98	4	96
1996	73	6	79	8	92
1997	75	2	77	3	97
1998	82	4	86	5	95
1999	74	3	77	4	96
2000	63	3	66	5	95
2001	48	5	53	9	91
2002	52	2	54	4	96
2003	42	2	44	5	95
2004	33	3	36	8	92
2005	46	2	48	4	96
2006	33	0	33	0	100
2007	48	2	50	4	96
1990-2007³	-41.46%	-33.33%	-41.18%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 60.

Muertes causadas por homicidio en Chiapas. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	274	3	277	1	99
1991	470	2	472	0	100
1992	435	2	437	0	100
1993	496	6	502	1	99
1994	626	19	645	3	97
1995	702	6	708	1	99
1996	643	10	653	2	98
1997	597	9	606	1	99
1998	813	12	825	1	99
1999	605	4	609	1	99
2000	426	3	429	1	99
2001	172	1	173	1	99
2002	474	1	475	0	100
2003	443	1	444	0	100
2004	223	1	224	0	100
2005	304	1	305	0	100
2006	539	0	539	0	100
2007	101	0	101	0	100
1990-2007³	-63.14%	-100%	-63.54%		

Cuadro 61.

Muertes causadas por homicidio en Chihuahua. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	308	7	315	2	98
1991	459	8	467	2	98
1992	470	10	480	2	98
1993	457	12	469	3	97
1994	563	14	577	2	98
1995	745	15	760	2	98
1996	651	18	669	3	97
1997	652	11	663	2	98
1998	624	19	643	3	97
1999	557	10	567	2	98
2000	596	16	612	3	97
2001	636	14	650	2	98
2002	634	19	653	3	97
2003	531	6	537	1	99
2004	468	8	476	2	98
2005	557	13	570	2	98
2006	637	11	648	2	98
2007	498	20	518	4	96
1990-2007³	61.69%	185.71%	64.44%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 62.

Muertes causadas por homicidio en Coahuila. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	175	5	180	3	97
1991	221	10	231	4	96
1992	215	11	226	5	95
1993	206	12	218	6	94
1994	209	7	216	3	97
1995	171	7	178	4	96
1996	163	5	168	3	97
1997	143	9	152	6	94
1998	140	4	144	3	97
1999	143	5	148	3	97
2000	114	9	123	7	93
2001	150	5	155	3	97
2002	133	6	139	4	96
2003	117	2	119	2	98
2004	115	2	117	2	98
2005	150	2	152	1	99
2006	105	2	107	2	98
2007	102	9	111	8	92
1990-2007³	-41.71%	80%	-38.33%		

Cuadro 63.

Muertes causadas por homicidio en Colima. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	76	2	78	3	97
1991	97	2	99	2	98
1992	113	8	121	7	93
1993	68	4	72	6	94
1994	85	2	87	2	98
1995	60	4	64	6	94
1996	40	3	43	7	93
1997	48	5	53	9	91
1998	57	5	62	8	92
1999	58	2	60	3	97
2000	56	2	58	3	97
2001	58	2	60	3	97
2002	44	1	45	2	98
2003	39	4	43	9	91
2004	53	0	53	0	100
2005	49	2	51	4	96
2006	44	0	44	0	100
2007	42	1	43	2	98
1990-2007³	-44.74%	-50%	-44.87%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 64.

Muertes causadas por homicidio en el Distrito Federal. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	1,160	99	1,259	8	92
1991	969	90	1,059	8	92
1992	1,095	106	1,201	9	91
1993	1,075	81	1,156	7	93
1994	1,051	104	1,155	9	91
1995	1,265	95	1,360	7	93
1996	1,178	114	1,292	9	91
1997	1,112	104	1,216	9	91
1998	1,128	98	1,226	8	92
1999	951	95	1,046	9	91
2000	855	75	930	8	92
2001	898	87	985	9	91
2002	886	56	942	6	94
2003	916	66	982	7	93
2004	891	57	948	6	94
2005	825	55	880	6	94
2006	773	45	818	6	94
2007	810	37	847	4	96
1990-2007³	-30.17%	-62.63%	-32.72%		

Cuadro 65.

Muertes causadas por homicidio en Durango. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	275	10	285	4	96
1991	328	6	334	2	98
1992	603	15	618	2	98
1993	337	12	349	3	97
1994	330	13	343	4	96
1995	299	11	310	4	96
1996	232	9	241	4	96
1997	234	5	239	2	98
1998	238	6	244	2	98
1999	197	10	207	5	95
2000	155	6	161	4	96
2001	158	6	164	4	96
2002	169	5	174	3	97
2003	199	11	210	5	95
2004	154	4	158	3	97
2005	167	6	173	3	97
2006	166	4	170	2	98
2007	164	10	174	6	94
1990-2007³	-40.36%	0%	-38.95%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 66.

Muertes causadas por homicidio en Guanajuato. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	361	11	372	3	97
1991	404	15	419	4	96
1992	350	12	362	3	97
1993	382	16	398	4	96
1994	323	14	337	4	96
1995	298	8	306	3	97
1996	271	16	287	6	94
1997	278	16	294	5	95
1998	293	14	307	5	95
1999	247	7	254	3	97
2000	224	8	232	3	97
2001	214	8	222	4	96
2002	203	6	209	3	97
2003	213	8	221	4	96
2004	174	3	177	2	98
2005	211	5	216	2	98
2006	194	12	206	6	94
2007	215	4	219	2	98
1990-2007³	-40.44%	-63.64%	-41.13%		

Cuadro 67.

Muertes causadas por homicidio en Guerrero. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	769	15	784	2	98
1991	978	41	1,019	4	96
1992	1,538	51	1,589	3	97
1993	1,260	47	1,307	4	96
1994	1,161	48	1,209	4	96
1995	1,192	70	1,262	6	94
1996	971	61	1,032	6	94
1997	1,012	67	1,079	6	94
1998	1,083	54	1,137	5	95
1999	921	41	962	4	96
2000	781	23	804	3	97
2001	623	21	644	3	97
2002	606	18	624	3	97
2003	580	22	602	4	96
2004	568	26	594	4	96
2005	576	15	591	3	97
2006	744	45	789	6	94
2007	715	51	766	7	93
1990-2007³	-7.02%	240%	-2.30%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 68.

Muertes causadas por homicidio en Hidalgo. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	202	3	205	1	99
1991	149	4	153	3	97
1992	129	1	130	1	99
1993	126	6	132	5	95
1994	159	6	165	4	96
1995	157	6	163	4	96
1996	126	1	127	1	99
1997	140	2	142	1	99
1998	162	4	166	2	98
1999	122	3	125	2	98
2000	92	3	95	3	97
2001	125	5	130	4	96
2002	57	2	59	3	97
2003	72	1	73	1	99
2004	83	5	88	6	94
2005	68	5	73	7	93
2006	44	3	47	6	94
2007	73	1	74	1	99
1990-2007³	-63.86%	-66.67%	-63.90%		

Cuadro 69.

Muertes causadas por homicidio en Jalisco. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	805	29	834	3	97
1991	728	54	782	7	93
1992	756	41	797	5	95
1993	751	34	785	4	96
1994	673	30	703	4	96
1995	754	31	785	4	96
1996	711	33	744	4	96
1997	581	44	625	7	93
1998	530	28	558	5	95
1999	520	25	545	5	95
2000	465	9	474	2	98
2001	471	19	490	4	96
2002	461	20	481	4	96
2003	458	17	475	4	96
2004	394	15	409	4	96
2005	426	15	441	3	97
2006	462	16	478	3	97
2007	435	10	445	2	98
1990-2007³	-45.96%	-65.52%	-46.64%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 70.

Muertes causadas por homicidio en el Estado de México. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	3,401	64	3,465	2	98
1991	3,424	79	3,503	2	98
1992	3,292	115	3,407	3	97
1993	3,270	142	3,412	4	96
1994	3,068	142	3,210	4	96
1995	2,661	95	2,756	3	97
1996	2,652	117	2,769	4	96
1997	2,362	114	2,476	5	95
1998	2,292	94	2,386	4	96
1999	2,065	85	2,150	4	96
2000	1,948	76	2,024	4	96
2001	1,869	72	1,941	4	96
2002	1,887	75	1,962	4	96
2003	1,863	64	1,927	3	97
2004	1,684	51	1,735	3	97
2005	1,961	55	2,016	3	97
2006	1,702	46	1,748	3	97
2007	1,191	48	1,239	4	96
1990-2007³	-64.98%	-25%	-64.24%		

Cuadro 71.

Muertes causadas por homicidio en Michoacán. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	1,129	35	1,164	3	97
1991	1,136	29	1,165	2	98
1992	1,365	39	1,404	3	97
1993	1,319	43	1,362	3	97
1994	1,243	43	1,286	3	97
1995	1,119	32	1,151	3	97
1996	1,119	29	1,148	3	97
1997	831	28	859	3	97
1998	642	19	661	3	97
1999	641	19	660	3	97
2000	597	20	617	3	97
2001	632	15	647	2	98
2002	528	18	546	3	97
2003	553	11	564	2	98
2004	534	16	550	3	97
2005	662	19	681	3	97
2006	956	36	992	4	96
2007	534	29	563	5	95
1990-2007³	-52.70%	-17.14%	-51.63%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 72.

Muertes causadas por homicidio en Morelos. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	372	11	383	3	97
1991	334	8	342	2	98
1992	366	13	379	3	97
1993	478	18	496	4	96
1994	451	11	462	2	98
1995	340	14	354	4	96
1996	341	10	351	3	97
1997	294	11	305	4	96
1998	302	12	314	4	96
1999	294	16	310	5	95
2000	234	7	241	3	97
2001	206	7	213	3	97
2002	173	4	177	2	98
2003	168	3	171	2	98
2004	154	5	159	3	97
2005	136	2	138	1	99
2006	136	5	141	4	96
2007	119	9	128	7	93
1990-2007³	-68.01%	-18.18%	-66.58%		

Cuadro 73.

Muertes causadas por homicidio en Nayarit. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	240	5	245	2	98
1991	229	4	233	2	98
1992	236	13	249	5	95
1993	247	6	253	2	98
1994	267	5	272	2	98
1995	191	6	197	3	97
1996	124	2	126	2	98
1997	152	5	157	3	97
1998	128	2	130	2	98
1999	120	4	124	3	97
2000	108	2	110	2	98
2001	113	1	114	1	99
2002	149	4	153	3	97
2003	109	1	110	1	99
2004	135	3	138	2	98
2005	130	3	133	2	98
2006	103	3	106	3	97
2007	108	0	108	0	100
1990-2007³	-55%	-100%	-55.92%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 74.

Muertes causadas por homicidio en Nuevo León, 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	71	2	73	3	97
1991	88	3	91	3	97
1992	128	3	131	2	98
1993	120	2	122	2	98
1994	150	3	153	2	98
1995	128	6	134	4	96
1996	106	3	109	3	97
1997	128	3	131	2	98
1998	138	2	140	1	99
1999	116	5	121	4	96
2000	117	1	118	1	99
2001	96	2	98	2	98
2002	106	2	108	2	98
2003	137	12	149	8	92
2004	111	5	116	4	96
2005	138	12	150	8	92
2006	158	10	168	6	94
2007	257	22	279	8	92
1990-2007³	261.97%	1000%	282.19%		

Cuadro 75.

Muertes causadas por homicidio en Oaxaca, 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	1,198	16	1,214	1	99
1991	1,271	15	1,286	1	99
1992	1,260	14	1,274	1	99
1993	1,310	27	1,337	2	98
1994	1,155	22	1,177	2	98
1995	1,159	24	1,183	2	98
1996	1,101	29	1,130	3	97
1997	964	13	977	1	99
1998	946	16	962	2	98
1999	775	14	789	2	98
2000	698	11	709	2	98
2001	628	12	640	2	98
2002	601	8	609	1	99
2003	609	11	620	2	98
2004	624	2	626	0	100
2005	535	12	547	2	98
2006	507	13	520	3	97
2007	556	8	564	1	99
1990-2007³	-53.59%	-50%	-53.54%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 76.

Muertes causadas por homicidio en Puebla. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	518	15	533	3	97
1991	419	15	434	3	97
1992	537	13	550	2	98
1993	591	14	605	2	98
1994	491	19	510	4	96
1995	594	21	615	3	97
1996	477	17	494	3	97
1997	506	18	524	3	97
1998	512	14	526	3	97
1999	461	13	474	3	97
2000	404	11	415	3	97
2001	432	6	438	1	99
2002	396	10	406	2	98
2003	372	1	373	0	100
2004	364	7	371	2	98
2005	316	5	321	2	98
2006	354	8	362	2	98
2007	273	5	278	2	98
1990-2007³	-47.30%	-66.67%	-47.84%		

Cuadro 77.

Muertes causadas por homicidio en Querétaro. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	82	2	84	2	98
1991	75	2	77	3	97
1992	75	2	77	3	97
1993	78	1	79	1	99
1994	100	2	102	2	98
1995	86	0	86	0	100
1996	95	7	102	7	93
1997	104	2	106	2	98
1998	78	4	82	5	95
1999	87	5	92	5	95
2000	102	3	105	3	97
2001	103	5	108	5	95
2002	67	2	69	3	97
2003	81	2	83	2	98
2004	71	4	75	5	95
2005	76	3	79	4	96
2006	59	2	61	3	97
2007	55	0	55	0	100
1990-2007³	-32.93%	-100%	-34.52%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 78.

Muertes causadas por homicidio en Quintana Roo. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	57	1	58	2	98
1991	50	1	51	2	98
1992	50	4	54	7	93
1993	75	5	80	6	94
1994	152	3	155	2	98
1995	68	6	74	8	92
1996	64	0	64	0	100
1997	84	6	90	7	93
1998	79	2	81	2	98
1999	80	6	86	7	93
2000	73	2	75	3	97
2001	103	1	104	1	99
2002	69	2	71	3	97
2003	134	2	136	1	99
2004	130	7	137	5	95
2005	72	5	77	6	94
2006	61	6	67	9	91
2007	114	7	121	6	94
1990-2007 ³	100%	600%	108.62%		

Cuadro 79.

Muertes causadas por homicidio en San Luis Potosí. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	233	8	241	3	97
1991	211	1	212	0	100
1992	268	5	273	2	98
1993	239	3	242	1	99
1994	238	7	245	3	97
1995	222	5	227	2	98
1996	204	5	209	2	98
1997	196	6	202	3	97
1998	310	5	315	2	98
1999	278	6	284	2	98
2000	269	7	276	3	97
2001	224	5	229	2	98
2002	149	8	157	5	95
2003	141	6	147	4	96
2004	130	5	135	4	96
2005	134	4	138	3	97
2006	154	4	158	3	97
2007	134	9	143	6	94
1990-2007 ³	-42.49%	12.50%	-40.66%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 80.

Muertes causadas por homicidio en Sinaloa. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	428	23	451	5	95
1991	514	36	550	7	93
1992	569	26	595	4	96
1993	521	34	555	6	94
1994	575	25	600	4	96
1995	592	35	627	6	94
1996	639	31	670	5	95
1997	577	35	612	6	94
1998	545	27	572	5	95
1999	512	29	541	5	95
2000	439	24	463	5	95
2001	487	16	503	3	97
2002	454	25	479	5	95
2003	403	25	428	6	94
2004	381	13	394	3	97
2005	420	16	436	4	96
2006	452	11	463	2	98
2007	378	20	398	5	95
1990-2007³	-11.68%	-13.04%	-11.75%		

Cuadro 81.

Muertes causadas por homicidio en Sonora. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	162	4	166	2	98
1991	185	5	190	3	97
1992	232	11	243	5	95
1993	201	12	213	6	94
1994	242	8	250	3	97
1995	302	13	315	4	96
1996	309	22	331	7	93
1997	264	13	277	5	95
1998	288	14	302	5	95
1999	268	15	283	5	95
2000	192	10	202	5	95
2001	245	12	257	5	95
2002	213	10	223	4	96
2003	225	8	233	3	97
2004	243	10	253	4	96
2005	253	7	260	3	97
2006	246	5	251	2	98
2007	290	33	323	10	90
1990-2007³	79.01%	725%	94.58%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 82.

Muertes causadas por homicidio en Tabasco, 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	126	7	133	5	95
1991	114	5	119	4	96
1992	133	4	137	3	97
1993	153	3	156	2	98
1994	233	8	241	3	97
1995	228	10	238	4	96
1996	178	5	183	3	97
1997	154	7	161	4	96
1998	140	6	146	4	96
1999	142	6	148	4	96
2000	90	3	93	3	97
2001	101	0	101	0	100
2002	96	1	97	1	99
2003	115	1	116	1	99
2004	108	3	111	3	97
2005	98	2	100	2	98
2006	137	7	144	5	95
2007	137	9	146	6	94
1990-2007³	8.73%	28.57%	9.77%		

Cuadro 83.

Muertes causadas por homicidio en Tamaulipas, 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	260	6	266	2	98
1991	327	13	340	4	96
1992	399	14	413	3	97
1993	363	13	376	3	97
1994	340	18	358	5	95
1995	312	11	323	3	97
1996	267	13	280	5	95
1997	272	10	282	4	96
1998	312	13	325	4	96
1999	279	11	290	4	96
2000	260	6	266	2	98
2001	174	12	186	6	94
2002	178	10	188	5	95
2003	210	19	229	8	92
2004	202	14	216	6	94
2005	318	30	348	9	91
2006	339	20	359	6	94
2007	183	10	193	5	95
1990-2007³	-29.62%	66.67%	-27.44%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 84.

Muertes causadas por homicidio en Tlaxcala. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	48	0	48	0	100
1991	32	1	33	3	97
1992	43	2	45	4	96
1993	44	3	47	6	94
1994	40	2	42	5	95
1995	74	0	74	0	100
1996	62	0	62	0	100
1997	65	2	67	3	97
1998	66	1	67	1	99
1999	74	2	76	3	97
2000	53	3	56	5	95
2001	53	0	53	0	100
2002	52	0	52	0	100
2003	39	0	39	0	100
2004	51	0	51	0	100
2005	48	1	49	2	98
2006	43	1	44	2	98
2007	36	1	37	3	97
1990-2007³	-25%	100%	-22.92%		

Cuadro 85.

Muertes causadas por homicidio en Veracruz. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	757	23	780	3	97
1991	825	18	843	2	98
1992	723	30	753	4	96
1993	672	23	695	3	97
1994	666	37	703	5	95
1995	601	17	618	3	97
1996	536	15	551	3	97
1997	612	22	634	3	97
1998	490	10	500	2	98
1999	439	5	444	1	99
2000	415	7	422	2	98
2001	373	10	383	3	97
2002	339	12	351	3	97
2003	400	9	409	2	98
2004	320	10	330	3	97
2005	338	6	344	2	98
2006	349	11	360	3	97
2007	368	12	380	3	97
1990-2007³	-51.39%	-47.83%	-51.28%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 86.

Muertes causadas por homicidio en Yucatán. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	60	2	62	3	97
1991	66	0	66	0	100
1992	47	0	47	0	100
1993	56	3	59	5	95
1994	45	2	47	4	96
1995	47	2	49	4	96
1996	41	3	44	7	93
1997	46	0	46	0	100
1998	44	1	45	2	98
1999	34	0	34	0	100
2000	44	0	44	0	100
2001	36	0	36	0	100
2002	49	2	51	4	96
2003	51	1	52	2	98
2004	36	0	36	0	100
2005	37	0	37	0	100
2006	40	1	41	2	98
2007	48	1	49	2	98
1990-2007³	-20%	-50%	-20.97%		

Cuadro 87.

Muertes causadas por homicidio en Zacatecas. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	159	4	163	2	98
1991	161	0	161	0	100
1992	169	4	173	2	98
1993	162	6	168	4	96
1994	130	4	134	3	97
1995	161	4	165	2	98
1996	127	4	131	3	97
1997	128	2	130	2	98
1998	128	4	132	3	97
1999	92	2	94	2	98
2000	85	4	89	4	96
2001	104	0	104	0	100
2002	109	1	110	1	99
2003	99	1	100	1	99
2004	93	3	96	3	97
2005	71	5	76	7	93
2006	77	4	81	5	95
2007	71	4	75	5	95
1990-2007³	-55.35%	0%	-53.99%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 88.

México. Total de muertes causadas por homicidio. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	14,094	426	14,520	3	97
1991	14,662	481	15,143	3	97
1992	16,019	586	16,605	4	96
1993	15,447	609	16,056	4	96
1994	15,202	642	15,844	4	96
1995	15,043	582	15,625	4	96
1996	13,900	608	14,508	4	96
1997	12,968	594	13,562	4	96
1998	13,199	517	13,716	4	96
1999	11,802	485	12,287	4	96
2000	10,409	379	10,788	4	96
2001	9,961	363	10,324	4	96
2002	9,797	346	10,143	3	97
2003	9,799	340	10,139	3	97
2004	9,034	296	9,330	3	97
2005	9,599	327	9,926	3	97
2006	10,081	373	10,454	4	96
2007	8,461	407	8,868	5	95
1990-2007³	-39.97%	-4.46%	-38.93%		

Cuadro 89.

Muertes causadas por homicidio en la Región Norte-Occidente. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	1,945	68	2,013	3	97
1991	2,399	90	2,489	4	96
1992	2,918	101	3,019	3	97
1993	2,485	110	2,595	4	96
1994	2,743	107	2,850	4	96
1995	2,926	120	3,046	4	96
1996	2,732	119	2,851	4	96
1997	2,591	105	2,696	4	96
1998	2,845	107	2,952	4	96
1999	2,682	118	2,800	4	96
2000	2,296	93	2,389	4	96
2001	2,337	80	2,417	3	97
2002	2,301	91	2,392	4	96
2003	2,256	103	2,359	4	96
2004	2,141	67	2,208	3	97
2005	2,429	101	2,530	4	96
2006	2,528	103	2,631	4	96
2007	2,216	149	2,365	6	94
1990-2007³	13.93%	119.12%	17.49%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 90.

Muertes causadas por homicidio en la ZMCM .1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	4,561	163	4,724	3	97
1991	4,393	169	4,562	4	96
1992	4,387	221	4,608	5	95
1993	4,345	223	4,568	5	95
1994	4,119	246	4,365	6	94
1995	3,926	190	4,116	5	95
1996	3,830	231	4,061	6	94
1997	3,474	218	3,692	6	94
1998	3,420	192	3,612	5	95
1999	3,016	180	3,196	6	94
2000	2,803	151	2,954	5	95
2001	2,767	159	2,926	5	95
2002	2,773	131	2,904	5	95
2003	2,779	130	2,909	4	96
2004	2,575	108	2,683	4	96
2005	2,786	110	2,896	4	96
2006	2,475	91	2,566	4	96
2007	2,001	85	2,086	4	96
1990-2007³	-56.13%	-47.85%	-55.84%		

Cuadro 91.

Muertes causadas por homicidio en la Región Pacífico. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	3,096	66	3,162	2	98
1991	3,385	85	3,470	2	98
1992	4,163	104	4,267	2	98
1993	3,889	117	4,006	3	97
1994	3,559	113	3,672	3	97
1995	3,470	126	3,596	4	96
1996	3,191	119	3,310	4	96
1997	2,807	108	2,915	4	96
1998	2,671	89	2,760	3	97
1999	2,337	74	2,411	3	97
2000	2,076	54	2,130	3	97
2001	1,883	48	1,931	2	98
2002	1,735	44	1,779	2	98
2003	1,742	44	1,786	2	98
2004	1,726	44	1,770	2	98
2005	1,773	46	1,819	3	97
2006	2,207	94	2,301	4	96
2007	1,805	88	1,893	5	95
1990-2007³	-41.70%	33.33%	-40.13%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 92.

Muertes causadas por homicidio en la Región Centro. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	3,893	113	4,006	3	97
1991	3,721	126	3,847	3	97
1992	3,805	144	3,949	4	96
1993	3,872	140	4,012	3	97
1994	3,651	143	3,794	4	96
1995	3,582	118	3,700	3	97
1996	3,148	115	3,263	4	96
1997	3,140	139	3,279	4	96
1998	3,105	104	3,209	3	97
1999	2,832	94	2,926	3	97
2000	2,538	70	2,608	3	97
2001	2,514	69	2,583	3	97
2002	2,248	72	2,320	3	97
2003	2,237	56	2,293	2	98
2004	2,062	63	2,125	3	97
2005	2,054	60	2,114	3	97
2006	2,061	71	2,132	3	97
2007	1,991	66	2,057	3	97
1990-2007³	-48.86%	-41.59%	-48.65%		

Cuadro 93.

Muertes causadas por homicidio en la Región Sur-Este. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	599	16	615	3	97
1991	764	11	775	1	99
1992	746	16	762	2	98
1993	856	19	875	2	98
1994	1,130	33	1,163	3	97
1995	1,139	28	1,167	2	98
1996	999	24	1,023	2	98
1997	956	24	980	2	98
1998	1,158	25	1,183	2	98
1999	935	19	954	2	98
2000	696	11	707	2	98
2001	460	7	467	1	99
2002	740	8	748	1	99
2003	785	7	792	1	99
2004	530	14	544	3	97
2005	557	10	567	2	98
2006	810	14	824	2	98
2007	448	19	467	4	96
1990-2007³	-25.21%	18.75%	-24.07%		

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 94.

Muertes causadas por homicidio en la Zona Fronteriza Norte. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	1,242	35	1,277	3	97
1991	1,557	48	1,605	3	97
1992	1,746	60	1,806	3	97
1993	1,627	64	1,691	4	96
1994	1,838	69	1,907	4	96
1995	2,035	74	2,109	4	96
1996	1,861	79	1,940	4	96
1997	1,780	65	1,845	4	96
1998	2,062	74	2,136	3	97
1999	1,973	79	2,052	4	96
2000	1,702	63	1,765	4	96
2001	1,692	58	1,750	3	97
2002	1,678	61	1,739	4	96
2003	1,654	67	1,721	4	96
2004	1,606	50	1,656	3	97
2005	1,842	79	1,921	4	96
2006	1,910	88	1,998	4	96
2007	1,674	119	1,793	7	93
1990-2007 ³	34.78%	240%	40.41%		

Cuadro 95.

Muertes causadas por homicidio en Sinaloa y Durango. 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la Sociedad ²
1990	703	33	736	4	96
1991	842	42	884	5	95
1992	1,172	41	1,213	3	97
1993	858	46	904	5	95
1994	905	38	943	4	96
1995	891	46	937	5	95
1996	871	40	911	4	96
1997	811	40	851	5	95
1998	783	33	816	4	96
1999	709	39	748	5	95
2000	594	30	624	5	95
2001	645	22	667	3	97
2002	623	30	653	5	95
2003	602	36	638	6	94
2004	535	17	552	3	97
2005	587	22	609	4	96
2006	618	15	633	2	98
2007	542	30	572	5	95
1990-2007 ³	-22.90%	-9.09%	-22.28%		

1 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Cuadro 96.

México. Total de muertes causadas por homicidio por Región. 1990-2007

Año	Región Norte-Occidente		ZMCM		Región Centro		Región Pacífico		Región Sur-Este		Todo el país
	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	
1990	2,013	14	4,724	33	4,006	28	3,162	22	615	4	14,520
1991	2,489	16	4,562	30	3,847	25	3,470	23	775	5	15,143
1992	3,019	18	4,608	28	3,949	24	4,267	26	762	5	16,605
1993	2,595	16	4,568	28	4,012	25	4,006	25	875	5	16,056
1994	2,850	18	4,365	28	3,794	24	3,672	23	1,163	7	15,844
1995	3,046	19	4,116	26	3,700	24	3,596	23	1,167	7	15,625
1996	2,851	20	4,061	28	3,263	22	3,310	23	1,023	7	14,508
1997	2,696	20	3,692	27	3,279	24	2,915	21	980	7	13,562
1998	2,952	22	3,612	26	3,209	23	2,760	20	1,183	9	13,716
1999	2,800	23	3,196	26	2,926	24	2,411	20	954	8	12,287
2000	2,389	22	2,954	27	2,608	24	2,130	20	707	7	10,788
2001	2,417	23	2,926	28	2,583	25	1,931	19	467	5	10,324
2002	2,392	24	2,904	29	2,320	23	1,779	18	748	7	10,143
2003	2,359	23	2,909	29	2,293	23	1,786	18	792	8	10,139
2004	2,208	24	2,683	29	2,125	23	1,770	19	544	6	9,330
2005	2,530	25	2,896	29	2,114	21	1,819	18	567	6	9,926
2006	2,631	25	2,566	25	2,132	20	2,301	22	824	8	10,454
2007	2,365	27	2,086	24	2,057	23	1,893	21	467	5	8,868

Cuadro 97.

Muertes causadas por homicidio a personal de seguridad y defensa por Región. 1990-2007

Año	Región Norte-Occidente		ZMCM		Región Centro		Región Pacífico		Región Sur-Este		Todo el país
	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	
1990	68	16	163	38	113	27	66	15	16	4	426
1991	90	19	169	35	126	26	85	18	11	2	481
1992	101	17	221	38	144	25	104	18	16	3	586
1993	110	18	223	37	140	23	117	19	19	3	609
1994	107	17	246	38	143	22	113	18	33	5	642
1995	120	21	190	33	118	20	126	22	28	5	582
1996	119	20	231	38	115	19	119	20	24	4	608
1997	105	18	218	37	139	23	108	18	24	4	594
1998	107	21	192	37	104	20	89	17	25	5	517
1999	118	24	180	37	94	19	74	15	19	4	485
2000	93	25	151	40	70	18	54	14	11	3	379
2001	80	22	159	44	69	19	48	13	7	2	363
2002	91	26	131	38	72	21	44	13	8	2	346
2003	103	30	130	38	56	16	44	13	7	2	340
2004	67	23	108	36	63	21	44	15	14	5	296
2005	101	31	110	34	60	18	46	14	10	3	327
2006	103	28	91	24	71	19	94	25	14	4	373
2007	149	37	85	21	66	16	88	22	19	5	407

Cuadro 98.

Muertes causadas por homicidio a personas de la Sociedad por Región. 1990-2007

Año	Región Norte-Occidente		ZMCM		Región Centro		Región Pacífico		Región Sur-Este		Todo el país
	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	Total Región	% vs total de país	
1990	1,945	14	4,561	32	3,893	28	3,096	22	599	4	14,094
1991	2,399	16	4,393	30	3,721	25	3,385	23	764	5	14,662
1992	2,918	18	4,387	27	3,805	24	4,163	26	746	5	16,019
1993	2,485	16	4,345	28	3,872	25	3,889	25	856	6	15,447
1994	2,743	18	4,119	27	3,651	24	3,559	23	1,130	7	15,202
1995	2,926	19	3,926	26	3,582	24	3,470	23	1,139	8	15,043
1996	2,732	20	3,830	28	3,148	23	3,191	23	999	7	13,900
1997	2,591	20	3,474	27	3,140	24	2,807	22	956	7	12,968
1998	2,845	22	3,420	26	3,105	24	2,671	20	1,158	9	13,199
1999	2,682	23	3,016	26	2,832	24	2,337	20	935	8	11,802
2000	2,296	22	2,803	27	2,538	24	2,076	20	696	7	10,409
2001	2,337	23	2,767	28	2,514	25	1,883	19	460	5	9,961
2002	2,301	23	2,773	28	2,248	23	1,735	18	740	8	9,797
2003	2,256	23	2,779	28	2,237	23	1,742	18	785	8	9,799
2004	2,141	24	2,575	29	2,062	23	1,726	19	530	6	9,034
2005	2,429	25	2,786	29	2,054	21	1,773	18	557	6	9,599
2006	2,528	25	2,475	25	2,061	20	2,207	22	810	8	10,081
2007	2,216	26	2,001	24	1,991	24	1,805	21	448	5	8,461

*Combate al
crimen organizado*

Cuadro 99.

Gobierno Federal. Aseguramientos de drogas. Comparativo tres gobiernos

Presidentes	Años	Cocaína (Tns)	Marihuana (Tns)	Heroína ¹ (Kgs)	Metanfetamina (Kgs)	Precusores de Metanfetamina (Kg)
Ernesto Zedillo	1994-1997	65.09	2,244.13	314.99	685	13,266.6
Vicente Fox	2000-2003	56.78	3,989.05	445.72	1,095.47	3,166.29
Felipe Calderón	2006-2009	78.37	4,390.57	445.05	1,324.49	43,344.75

Fuente: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*. Los periodos abarcan del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 30 de abril de 1997, 2003 y 2009.

¹ Las cifras de Heroína corresponden del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 31 de mayo de 1996, 2002 y 2008 respectivamente, tomadas de Sergio Aguayo Quezada, *México Todo en Cifras*, México 2008, p. 204.

Cuadro 100.

Estimación del valor de la droga asegurada en los primeros 2 años y 5 meses de gobierno de Felipe Calderón

Droga decomisada	Decomisadas (kgs)	Precio de la droga por Kg	Valor de la droga decomisada(us\$)
Cocaína	78,377.86	\$12,500	\$979,723,250
Marihuana	4,390,571.10	\$80	\$351,245,688
Heroína	32,900	\$35,000	\$1,151,500,000
Total			us\$2,482,468,938

Cuadro 101.

Valor de decomisos de drogas y dinero en los primeros 2 años y 5 meses de gobierno de Felipe Calderón

Concepto	Valor us\$
Droga decomisada	2,482,468,938
Dinero decomisado	334,765,056
Total decomisado	2,817,233,994

Fuente de los cuadros 100 y 101: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*. El periodo abarca del 1° de diciembre de 2006 al 30 de abril de 2009.

Cuadro 102.

Gobierno federal. Aseguramientos de armamentos, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves. Comparativo tres gobiernos

Presidentes	Años	Armas cortas	Armas largas	Municiones	Granadas	Vehículos terrestres	Vehículos marítimos ¹	Vehículos aéreos
Ernesto Zedillo	1994-1997	16,858	10,938	1,575,246	123	9,669	136	79
Vicente Fox	2000-2003	12,417	7,375	1,076,343	62	8,658	163	88
Felipe Calderón	2006-2009	17,096	21,308	4,949,249	3,009	17,615	130	377

Fuente: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*. Los periodos abarcan del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 30 de abril de 1997, 2003 y 2009.

¹ Las cifras de Vehículos marítimos corresponden del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 31 de mayo de 1996, 2002 y 2008 respectivamente, tomadas de *México Todo en Cifras*, op. cit., p. 205.

Cuadro 103.

Estimación sobre el impacto de los decomisos en el flujo de armas ilegales en los primeros 18 meses de gobierno de Fox y Calderón

Presidentes	Años	Armas ilegales	Total %	Armas decomisadas	Total %
Vicente Fox	2000-2002	4,380,000	100%	29,360	0.67%
Felipe Calderón	2006-2008	730,000	100%	10,232	1.4%

Fuente: PGR, 31 de mayo 2008, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 210.

Cuadro 104.

Gobierno federal. Aseguramiento de dinero. Comparativo tres gobiernos

Presidentes	Años	Moneda Nacional	Dólares
Ernesto Zedillo	1994-1997	8,298,183	1,784,801
Vicente Fox	2000-2003	14,318,255	31,637,966
Felipe Calderón	2006-2009	174,480,559	334,765,056

Fuente: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*. Los periodos abarcan del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 30 de abril de 1997, 2003 y 2009. El Gobierno Federal no establece el tipo de cambio bajo el cual hizo la conversión de dólares a moneda nacional.

Cuadro 105.

Gobierno Federal. Detenidos por delitos contra la salud. Comparativo tres gobiernos

Presidentes	Años	Nacionales ¹	Extranjeros ²
Ernesto Zedillo	1994-1997	41,617	427
Vicente Fox	2000-2003	35,678	688
Felipe Calderón	2006-2009	66,621	365

¹ Los periodos abarcan del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 30 de abril de 1997, 2003 y 2009.

Fuente: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*.

² Los periodos abarcan del 1 de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 31 de mayo de 1996, 2002 y 2008 respectivamente.

Fuente: PGR, 31 de mayo 2008, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 204.

Cuadro 106.

Extradiciones en los primeros 2 años del gobierno de Felipe Calderón

Estados Unidos	Panamá	El Salvador	Países Bajos	Italia	Francia	Perú	Total
184	1	1	1	2	1	1	192

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, diciembre de 2006 a diciembre de 2008.

Cuadro 107.

Efectivos Militares en Operaciones Conjuntas. 2006-2007

Operativo	Efectivos Desplegados
Sierra Madre	3,954
Nuevo León-Tamaulipas	2,035
Guerrero	1,999
Michoacán	1,420
Tijuana	362

Fuente: Tomado de Sergio Aguayo Quezada, *El Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007-2008, p. 174

Cuadro 108.

Gasto diario de la Secretaría de la Defensa Nacional en la lucha contra el narcotráfico. 2009

Elementos militares desplegados diario para el combate al narcotráfico	45,000
Gasto diario por elemento del ejército	\$672
Gasto diario total	\$30, 240,000
Gasto anual	\$11,037,600,000
Porcentaje del presupuesto total de la SEDENA	25%

Fuente: Datos de la SEDENA, tomados del periódico *Reforma*, 24 de mayo de 2009, p. 4. Cifras en pesos corrientes.

Cuadro 109.

Resultados diarios de la Secretaría de la Defensa Nacional en la lucha contra el narcotráfico. 2009

Mariguana asegurada	4.7 toneladas
Cocaína	28 kilos
Goma de opio	1/2 kilo
Heroína	400 gramos

Cuadro 110.

Efectivos del Ejército mexicano en la lucha contra el narcotráfico. 2009

Porcentaje del total de efectivos en el combate al narcotráfico	22 %
Presuntos narcotraficantes capturados	11,125
Soldados necesarios para la captura de los presuntos narcotraficantes	4

Fuente: Datos de la SEDENA, tomados del periódico *Reforma*, 24 de mayo de 2009, p. 4.

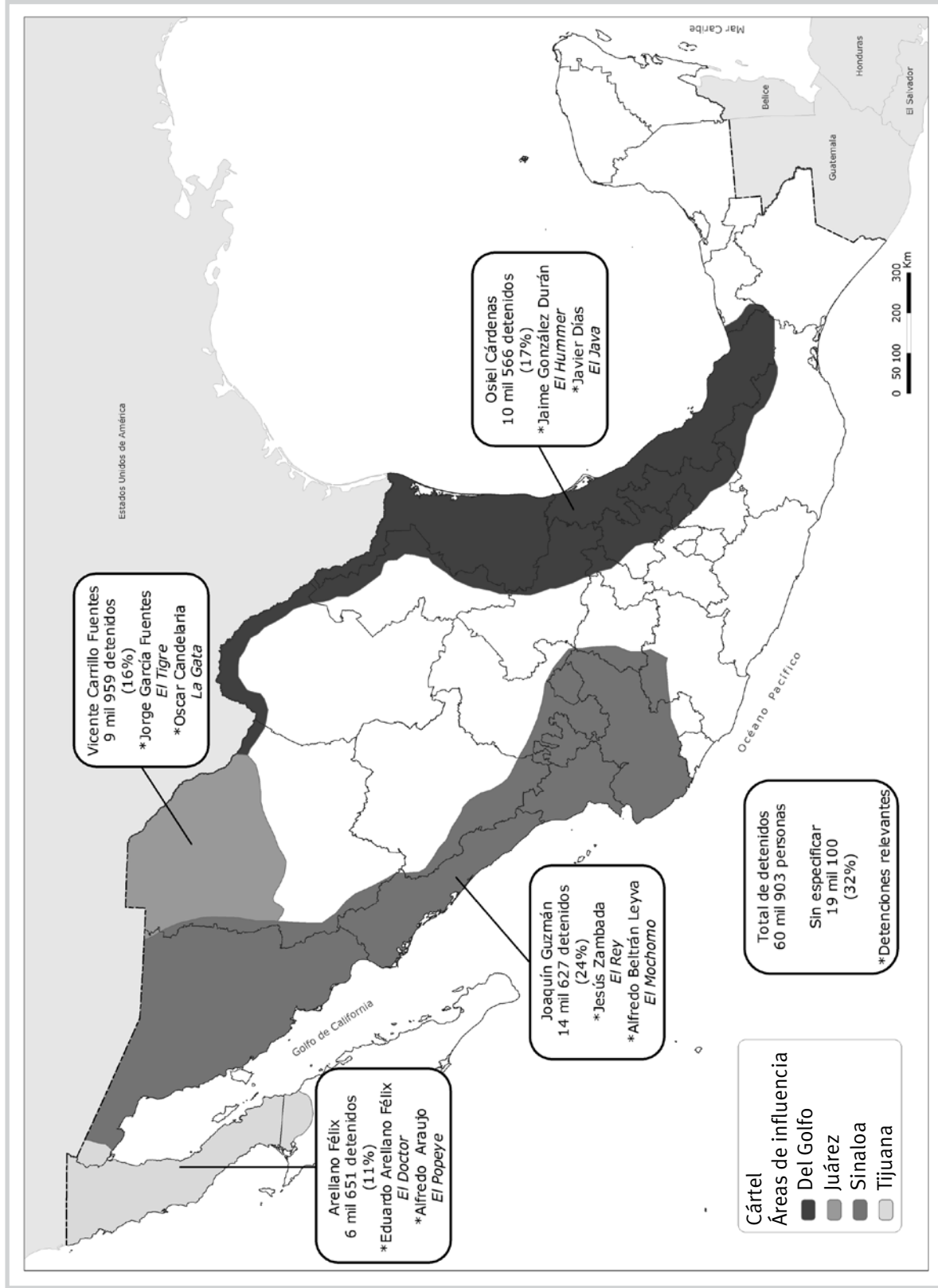
Cuadro 111.

Los principales cárteles. 2007-2009

Cártel	Centro de Operación	Estructura organizativa
Sinaloa	Sinaloa con influencia en Sonora, Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco	La estructura criminal más poderosa: Es dirigida por Joaquín Guzmán Loera (a) "El Chapo Guzmán". Sus principales jefes son Ismael Zambada García (a) "El Mayo Zambada"; Juan José Esparragoza Moreno (a) "El Azul"; Los hermanos Marco Arturo, Mario Alberto, Héctor Alfredo y Carlos Beltrán Leyva; Edgar Valdez Villarreal (a) "La Barbie" (ciudadano estadounidense, quien junto con los hermanos Beltrán Leyva iniciaron la penetración del mercado de drogas en Nuevo León y Tamaulipas) e Ignacio Coronel Villarreal.
Del Golfo	Tamaulipas con influencia en Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo	Es la organización criminal más violenta y peligrosa del país. Formó el comando armado "Los Zetas" con ex integrantes del ejército mexicano: Los líderes visibles son: Ezequiel Cárdenas Guillén (a) "Tony Tormenta"; Heriberto Lazcano Lazcano (a) "El Lazca"; Eduardo Costilla Sánchez (a) "El Coss"; Héctor y Gregorio Saucedo Gamboa; Zeferino Peña Cuellar (a) "Don Zefe"; Carlos Landín Martínez (a) "El Puma", Alfonso Lam Liu (a) "El Gordo Lam"; Jesús Enrique Rejón Aguilar (a) "El Mamito".
Arellano Félix	Mexicali y Tijuana, Baja California y Ensenada y el Valle de Mexicali. Trabajan con la familia Zarín que tiene su centro de operaciones en Mazatlán, la Noria, y Culiacán, Sinaloa	Ocupa el segundo lugar en el tráfico de drogas: Es dirigida por los hermanos Eduardo y Enedina Arellano Félix en la parte financiera y por Manuel Aguirre Galindo (a) "El Caballo" en la operación.
Carrillo Fuentes	Ciudad Juárez, Chihuahua con influencia en Guadalajara, Jalisco, y Cancún, Quintana Roo	Actualmente Vicente Carrillo Fuentes y su hijo Vicente Carrillo Leyva dirigen este cártel. Otros integrantes de la organización son Eduardo González Quirarte, quien opera para el grupo criminal desde Guadalajara, Jalisco, y Clemente Soto Peña, quien representa a la organización en Cancún, Quintana Roo. El principal centro de operación de la estructura se localiza en Ciudad Juárez, Chihuahua.
Amezcu Contreras	Colima, Colima	Esta organización salió a la luz pública por tráfico de metanfetaminas: Según fuentes oficiales continúan operando bajo las órdenes de Jaime Arturo Ladino Ávila
Díaz Parada		Organización encabezada por los hermanos Eugenio Jesús Díaz Parada (a) "Don Chuy" y Domingo Aniceto Díaz Parada (a) "Don Cheto". Otros integrantes son Ignacio Luna Toledo y Apolinar Albarras Salazar.
Familia Michoacana	Lázaro Cárdenas, Michoacán. Influencia en Guanajuato y Guerrero. Presencia en Lázaro Cárdenas, Arteaga, La Mira, y Guacamayas, Salamanca, en Michoacán, y Teniente José Azueta, La Unión, Coahuayutla Petacalco y Altamirano en Guerrero.	El líder de la organización es Rafael Cedeño Hernández (a) "El Cede", detenido el 18 de abril de 2009. Su principal lugarteniente es Nazario Moreno González (a) "El Chayo" y/o "El más loco" y/o "El Doctor" Dentro de la estructura criminal se encuentran tres coordinadores, Enrique Plancarte (a) "Kike" y/o "La Chiva"; Servando Gómez Martínez (a) "La Tuta" y Arnaldo Rueda Medina (a) "La Minsa", detenido en julio de 2009 en Michoacán.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, 19 de abril de 2007, tomado de *México Todo en Cifras*, op. cit., p. 207; Periódico *Reforma*, con información proporcionada por el Comisionado de la Policía Federal Rodrigo Esparza Cristerna, 20 de abril 2009 y Secretaría de Seguridad Pública, con información publicada en *El Universal*, <http://eluniversal.com.mx/graficos/pdf09/mexico120709.pdf>.

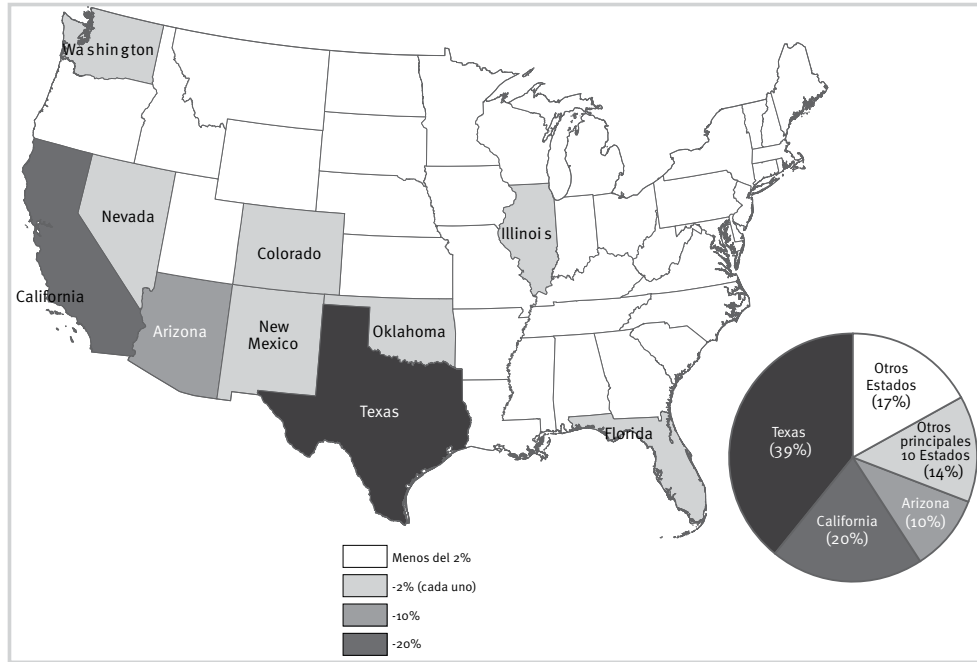
Mapa 10.
Áreas de influencia de los cuatro principales cárteles en México. 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el periódico *Milenio*, 28 de febrero de 2009, p.24.

Mapa 11.

Principales estados de Estados Unidos de donde provienen armas decomisadas en México. 2004-2008



Fuente: United States Government Accountability Office, *Firearms trafficking. U.S. efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges*, Washington, June, 2009, p.20

Mapa 12.

Rutas del Tráfico de Armas por territorio mexicano. 2009



Fuente: Tráfico de armas México-USA, PGR, 26 de marzo 2009.

Cuadro 112.

Tipo de armamento decomisado por cártel. 2008

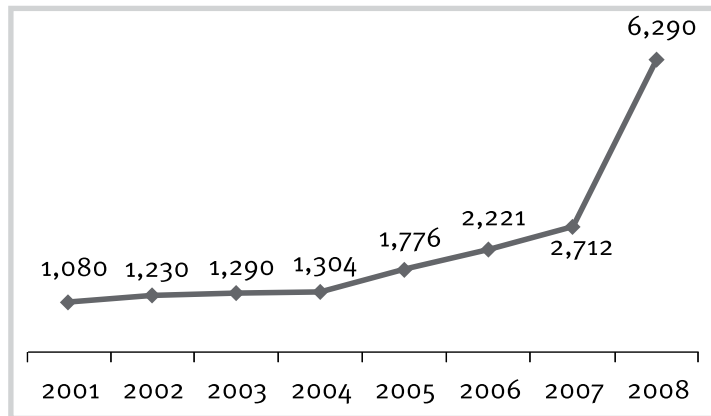
Cártel del Golfo-Zetas	Cártel Arellano Félix	Cártel del Pacífico
Cohetes Antitanque M72 y AT4	Lanza Cohetes RPG-7	Armas cortas
Lanza Cohetes RPG-7	Fusiles Barret calibre 50'	Fusiles de Asalto
Lanza Granadas MGL 37mm	Subametralladora FN Herstal Belga (Matapolicías)	Lanzagranadas
Fusiles Barret calibre 50'		Granadas 37 mm
Subametralladora FN Herstal Belga (Matapolicías)		
Granadas 37 y 40mm		
Granadas de Fragmentación		

Fuente: Elaboración propia con base en "Tráfico de Armas México-USA", PGR, noviembre 2008.

Cuadro 113 y Gráfico 20.

Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada. 2001-2008

Año	Ejecuciones
2001	1,080
2002	1,230
2003	1,290
2004	1,304
2005	1,776
2006	2,221
2007	2,712
2008	6,290
Total	17,903



Fuente: Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país 2008. La cifra de 2008 corresponde a PGR, publicada en *El Universal*, 2 de abril de 2009

Mapa 13.

Principales entidades con policías y militares ejecutados. 2008



Fuente: Periódico *Milenio*, <http://impreso.milenio.com/node/8515211>

Cuadro 114.

Ejecuciones por tipo de víctima. 2008

Hombres	9,423
Mujeres	597
Menores	80
Policías	535
Militares	26
Funcionarios	32
Torturados	1,108
Decapitados	278
Con mensaje	563

Fuente: Elaboración propia con base en *Milenio*, 2 de enero de 2009 y *El Universal*, 23 de Febrero de 2009.

Cuadro 115.

Ejecuciones por entidad federativa. 2006-2009

Entidad	2006	2007	2008	2009 ¹	Total	Porcentaje
Chihuahua	130	147	1,652	610	2,539	22.53%
Sinaloa	350	346	686	213	1,595	14.16%
Michoacán	543	238	233	71	1,085	9.63%
Baja California	163	154	617	115	1,049	9.31%
Guerrero	186	253	294	192	925	8.21%
Durango	64	124	272	168	628	5.57%
Estado de México	31	111	360	48	550	4.88%
D.F.	137	145	138	21	441	3.91%
Tamaulipas	181	88	110	8	387	3.43%
Sonora	61	125	137	34	357	3.17%
Jalisco	45	92	148	29	314	2.79%
Nuevo León	50	107	79	10	246	2.18%
Guanajuato	25	40	61	37	163	1.45%
Coahuila	17	29	53	39	138	1.22%
Oaxaca	17	33	49	9	108	0.96%
Veracruz	25	48	30	4	107	0.95%
Hidalgo	16	37	37	14	104	0.92%
Tabasco	19	24	20	21	84	0.75%
Aguascalientes	2	27	38	1	68	0.60%
Quintana Roo	9	34	18	4	65	0.58%
Morelos	10	17	28	8	63	0.56%
Zacatecas	12	13	24	10	59	0.52%
Chiapas	14	12	30	1	57	0.51%
San Luis Potosí	1	13	40	1	55	0.49%
Puebla	4	2	15	1	22	0.20%
Yucatán	0	1	17	0	18	0.16%
Querétaro	0	4	7	4	15	0.13%
Colima	2	0	5	6	13	0.12%
Campeche	3	2	3	0	8	0.07%
Nayarit	1	2	5	0	8	0.07%
Baja California Sur	1	1	0	1	3	0.03%
Tlaxcala	0	1	1	0	2	0.02%
Total	2,119	2,270	5,207	1,672	11,268	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de 2006 a 2008, *Reforma* varias fechas; y año 2009 tomado de *Excelsior*,
Narcocontador de violencia en México.

1 Con datos al 13 de abril de 2009.

Cuadro 116.

Aumento del consumo de drogas ilegales en México. 2002-2008¹

Estupefaciente	2002	2008	Aumento porcentual
Marihuana	3.48%	4.4%	0.92
Cocaína	1.23%	2.5%	1.27
Inhalables	0.45%	0.7%	0.25
Heroína	0.09%	0.2%	0.11
Alucinógenos	0.25%	0.4%	0.15
Anfetaminas	0.08%	0.5%	0.42

Fuente: *Encuesta Nacional de Adicciones 2002* y resultados preliminares de la *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, Secretaría de Salud. Tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.*, p. 211.

Cuadro 117.

Prevalencia del consumo de drogas ilegales en Estados Unidos. 2006

Concepto	Millones de personas
Marihuana	14.8
Cocaína	2.4
Inhalables	0.8
Heroína	0.3
Alucinógenos	1
Anfetaminas	0.7
Total (población)	20

Fuente: Department of Health and Human Services, tomado de *México Todo en Cifras, op.cit.*, p. 212.

Cuadro 118.

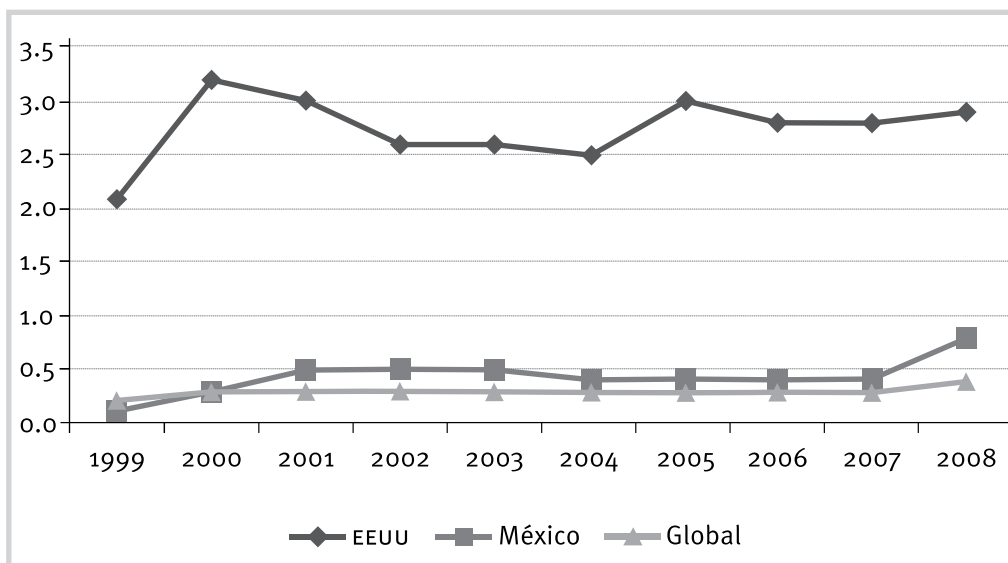
Precios de las drogas en dólares por kilogramo. Mayo del 2008

País	Cocaína	Heroína	Marihuana
México	12,500	35,000	80

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el análisis de la Delincuencia, PGR, tomado de *México Todo en Cifras, op. cit.* p. 209.

Gráfico 21.

Estados Unidos y México. Consumo anual de cocaína en la población entre 15 y 64 años de edad



Fuente: Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 1999-2008*, United Nations.

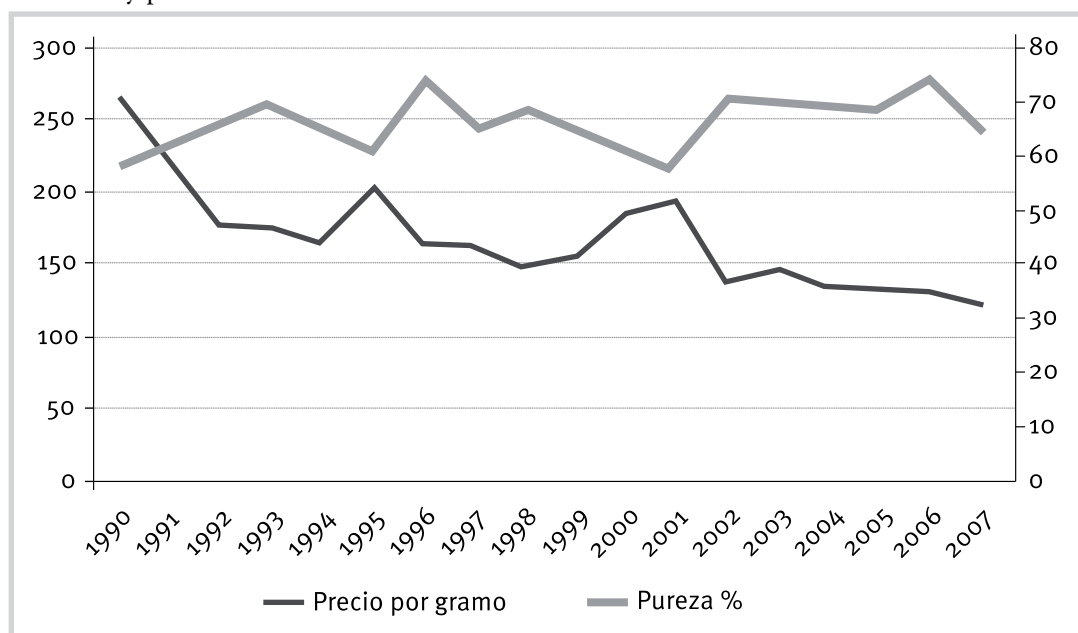
Cuadro 119.

Promedio de precio y pureza de cocaína en Estados Unidos 1990-2007

Años	Precio por gramo	Pureza %
1990	265.09	58
1991	225.59	63
1992	177.63	67
1993	174.79	69
1994	165.9	67
1995	202.35	61
1996	164.51	73
1997	161.23	65
1998	148.63	69
1999	155.35	65
2000	186.21	62
2001	194.11	58
2002	137.09	70
2003	147.67	69
2004	134.04	69
2005	132.07	68
2006	130.38	74
2007	121.82	64

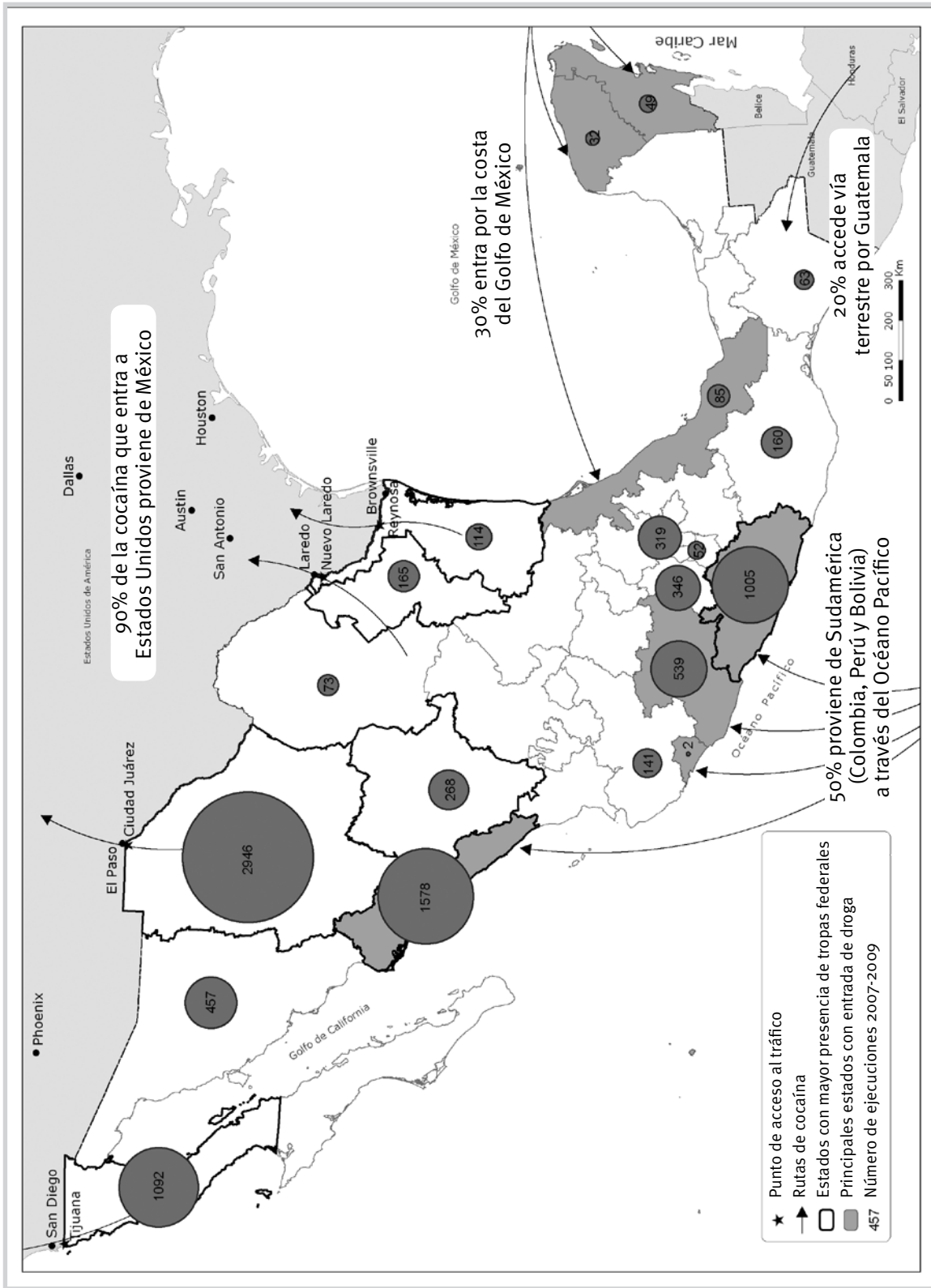
Fuente: *National Drug Control Strategy*, Data Supplement 2009. The White House, January 2009**Gráfico 22.**

Promedio y pureza de cocaína en Estados Unidos. 1990-2007

Fuente: Office on Drugs and Crime, *World Drug Report* 1999-2008, United Nations.

Mapa 14.

Tráfico de drogas, presencia militar y muertes asociadas al narcotráfico en México. 2009



Fuente: *The Washington Post*, consultado el 30 de abril de 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-stv/world/interactives/mexico-at-war/>

Transparencia

Cuadro 120.

Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República.
2000-2009

Tipo de Respuesta	Porcentaje del total
Entrega de la Información en medio electrónico	53.0%
La información está disponible públicamente	9.8%
No es de competencia de la unidad de enlace	8.3%
Negativa por ser reservada o confidencial	7.1%
Inexistencia de la información solicitada	4.6%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	3.0%
Notificación de disponibilidad de información	1.6%
Información parcialmente reservada o confidencial	1.5%
No se dará trámite a la solicitud	1.5%
Total de Solicitudes 2000-2009	8,097

Cuadro 121.

Respuesta a solicitudes de Información de la Secretaría de la Defensa Nacional. 2000-2009

Tipo de Respuesta	Porcentaje del total
Entrega de la Información en medio electrónico	81.4%
Inexistencia de la información solicitada	5.4%
La información está disponible públicamente	1.7%
Negativa por ser reservada o confidencial	1.6%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.6%
Notificación de disponibilidad de información	0.7%
No es de competencia de la unidad de enlace	0.6%
Total de Solicitudes 2000-2009	6,294

Cuadro 122.

Respuesta a solicitudes de Información de la Secretaría de Seguridad Pública. 2000-2009

Tipo de Respuesta	Porcentaje del total
Entrega de la Información en medio electrónico	40.5%
No es de competencia de la unidad de enlace	22.2%
Inexistencia de la información solicitada	9.3%
La información está disponible públicamente	8.3%
Negativa por ser reservada o confidencial	3.2%
No se dará trámite a la solicitud	2.9%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	2.6%
Notificación de disponibilidad de información	0.8%
Total de Solicitudes 2000-2009	4,562

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública <http://infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/filtroRespuestas.action>

Cuadro 123.

Respuesta a solicitudes de Información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 2000-2009

Tipo de Respuesta	Porcentaje del total
Entrega de la Información en medio electrónico	31.9%
La información está disponible públicamente	19.3%
No es de competencia de la unidad de enlace	17.9%
Inexistencia de la información solicitada	8.1%
Negativa por ser reservada o confidencial	5.5%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	2.5%
No se dará trámite a la solicitud	1.6%
Notificación de disponibilidad de información	1.4%
Total de Solicitudes 2000-2009	4,562

Cuadro 124.

Respuesta a solicitudes de Información de la Secretaría de Marina. 2000-2009

Tipo de Respuesta	Porcentaje del total
Entrega de la Información en medio electrónico	44.0%
Inexistencia de la información solicitada	14.9%
Notificación de disponibilidad de información	12.6%
La información está disponible públicamente	10.0%
No es de competencia de la unidad de enlace	5.9%
No se dará trámite a la solicitud	2.6%
Negativa por ser reservada o confidencial	1.2%
Información parcialmente reservada o confidencial	0.6%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.5%
Total de Solicitudes 2000-2009	2,096

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública <http://infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/filtroRespuestas.action>

*Asistencia en seguridad y defensa
de Estados Unidos a México*

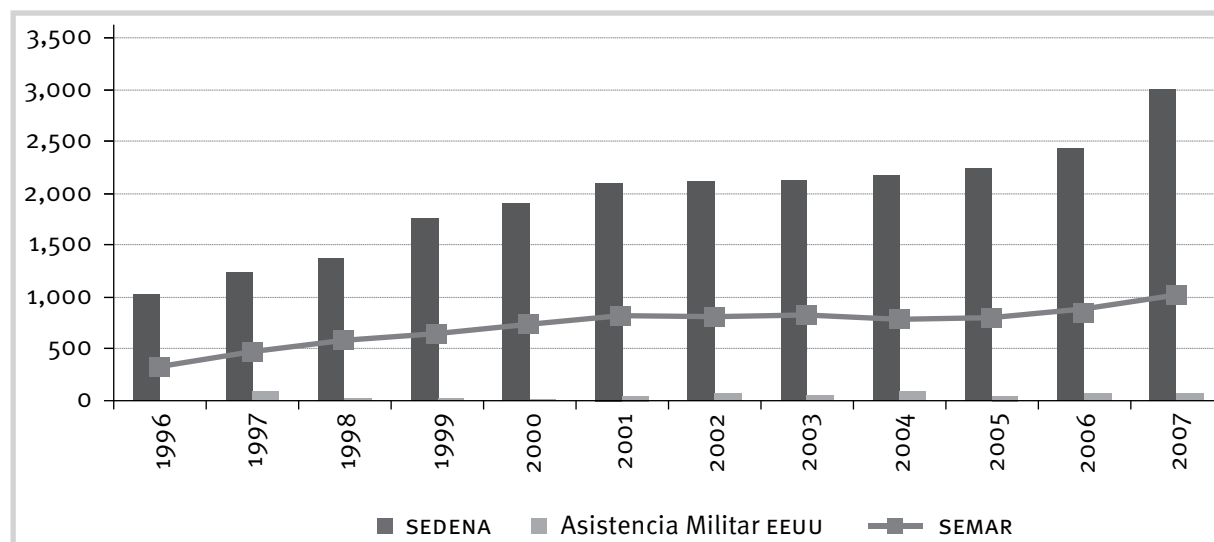
Cuadro 125.

Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006 (Millones de Dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SEDENA	1,031	1,241	1,381	1,756	1,907	2,101	2,122	2,134	2,181	2,243	2,433	3,009
SEMAR	337	470	577	658	745	832	796	832	793	807	856	1,023
Asistencia Militar EEUU	8	95.3	36.8	30.6	19.8	53.1	78.1	57.6	89.1	52.8	77.4	84.1
Total	1,376	1,806	1,995	2,444	2,671	2,986	2,996	3,023	3,063	3,103	3,367	4,117

Gráfico 25.

Presupuesto fuerzas armadas y ayuda militar de Estados Unidos. 1996-2006 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración Propia con base a Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal y Center for International Policy <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>. Consultado el 9 de mayo de 2009.

Cuadro 126.

Programas de ayuda militar y policíaca a México. 2002-2007 (Miles de dólares)

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley	33,050	4,714	29,295	31,248	28,340	36,678	163,325
Sección 1004 Asistencia contra las Drogas	14,848	13,655	10,493	9,650	10,205	15,574	74,425
Educación y Entrenamiento Militar Internacional	944	1,250	1,275	1,253	8	57	4,787
Becas para cursos del Programa Contra-Terrorismo	----	----	432	597	409	409	1,849
Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza - NADR	----	----	----	----	625	1,070	1,695
Sección 1206 Equipo y Entrenamiento a las Autoridades	----	----	----	----	----	1,000	1,000
Asistencia Anti-Terrorista - NADR	----	----	----	285	----	225	510
Centro de Estudios para la Defensa del Hemisferio	64	29	34	51	149	149	479
Asistencia en temas no relacionados sobre seguridad – Comando Unificado	----	----	----	----	148	148	296
Artículos de defensa adicionales	5	25	----	----	----	----	30
TOTAL	48,911	19,673	41,530	43,085	39,885	55,311	248,397

Fuente: Just the facts, Center for International Policy. Consultado el 3 de mayo de 2009
<http://justf.org/Country?country=Mexico&year1=2002&year2=2007#sales>

Cuadro 127.

Ayuda de Estados Unidos a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 1996-2008. (Cantidades en dólares)

Año	Concepto	Cantidad
1996	Frontera y seguridad portuaria	\$975,000
1996	Erradicación	\$25,000
1996	Apoyo en campo- Interdicción (aire/tierra)	\$225,000
1996	Apoyo en campo - Investigaciones / Inteligencia	\$750,000
Subtotal 1996		\$1,975,000
1998	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, Mantenimiento y Reparación)	\$1,150,000
1998	PGR CN Fortalecimiento (Entrenamiento, Asistencia técnica y equipo de cómputo/ comunicación)	\$700,000
1998	Iniciativa de la Frontera Suroeste	\$39,000
Subtotal 1998		\$1,889,000
1999	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, Mantenimiento y Reparación)	\$2,750,000
1999	PGR CN Fortalecimiento (Entrenamiento, Asistencia técnica y equipo de cómputo/ comunicación)	\$2,800,000
1999	Iniciativa de la Frontera Suroeste	\$50,000
Subtotal 1999		\$5,600,000
2000	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, Mantenimiento y Reparación)	\$200,000
2000	PGR CN Fortalecimiento (Entrenamiento, Asistencia técnica y equipo de cómputo/ comunicación)	\$1,250,000
Subtotal 2000		\$1,450,000
2001	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, Mantenimiento y Reparación)	\$1,150,000
2001	Iniciativa de la Frontera Suroeste	\$4,850,000
Subtotal 2001		\$6,000,000
2002	Seguridad de la Frontera y Portuaria – Seguridad de la Infraestructura en la Frontera Norte	\$25,000,000
2002	Seguridad de la Frontera y Portuaria – Iniciativa de Seguridad Portuaria	\$500,000
2002	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Apoyo en Aviación	\$2,100,000
2002	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Interdicción de Drogas & Apoyo para erradicación de cultivos	\$950,000
2002	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Apoyo en Equipo e Infraestructura	\$2,000,000
2002	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Entrenamiento profesionalización	\$2,500,000
Subtotal 2002		\$33,050,000
2003	Seguridad fronteriza y portuaria	\$500,000
2003	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Apoyo en Aviación	\$3,928,000
2003	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Interdicción de Drogas & Apoyo para erradicación de cultivos	\$286,000
Subtotal 2003		\$4,714,000
2004	Seguridad fronteriza y portuaria	\$15,000,000
2004	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Apoyo en Aviación	\$10,017,000
2004	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico - Contranarcóticos/ Crimen Organizado	\$1,000,000
2004	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Interdicción de Drogas & Apoyo para erradicación de cultivos	\$3,278,000

Cuadro 127.
(Continuación)

Subtotal 2004		\$29,295,000
2005	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, mantenimiento y reparación) – Apoyo c-26	\$2,000,000
2005	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, mantenimiento y reparación) - Helicópteros Schweizer	\$5,250,000
2005	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, mantenimiento y reparación) - Helicóptero UH-1H remodelación	\$3,000,000
2005	Seguridad fronteriza y portuaria – Apoyo en infraestructura fronteriza	\$1,900,000
2005	Seguridad fronteriza y portuaria – Inspección mejorada	\$9,500,000
2005	Seguridad fronteriza y portuaria – Flujo de tráfico mejorado	\$3,000,000
2005	Seguridad fronteriza y portuaria – Equipo móvil de interdicción	\$480,000
2005	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico - Contranarcóticos/ Crimen Organizado	\$992,000
2005	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Interdicción de Drogas & Apoyo para erradicación de cultivos	\$5,126,000
Subtotal 2005		\$31,248,000
2006	Apoyo en Aviación (Consejeros, Entrenamiento, mantenimiento y reparación) - Helicópteros UH-1H remodelación	\$5,000,000
2006	Seguridad fronteriza y portuaria – Apoyo en infraestructura fronteriza	\$8,500,000
2006	Seguridad fronteriza y portuaria – Inspección mejorada	\$5,100,000
2006	Seguridad fronteriza y portuaria – Flujo de tráfico mejorado	\$1,250,000
2006	Seguridad fronteriza y portuaria – Equipo móvil de interdicción	\$2,000,000
2006	Seguridad fronteriza y portuaria – Base de datos criminal nacional	\$1,000,000
2006	Erradicación	\$200,000
2006	Capacidades del gobierno (compartir datos)	\$1,000,000
2006	Capacidades del gobierno (Equipo no intrusivo de inspección)	\$12,600,000
2006	Interdicción	\$14,540,000
2006	Fortalecimiento de la Ley contra el Crimen y Narcotráfico – Interdicción de Drogas & Apoyo para erradicación de cultivos	\$3,500,000
Subtotal 2006		\$54,690,000
2007	Erradicación	\$200,000
2007	Capacidades del gobierno (compartir datos)	\$1,000,000
2007	Capacidades del gobierno (Equipo no intrusivo de inspección)	\$6,653,000
2007	Interdicción	\$12,916,000
Subtotal 2007		\$20,769,000
2008	Reconstrucción de la Frontera; Defensa Militar (Apoyo para infraestructura fronteriza)	\$4,000,000
2008	Erradicación	\$200,000
2008	Capacidades del gobierno (compartir datos)	\$500,000
2008	Capacidades del gobierno (Equipo no intrusivo de inspección)	\$5,072,000
2008	Interdicción	\$11,672,000
2008	Complementario: Contranarcotráfico (Vigilancia radar y aérea)	\$2,800,000
2008	Complementario: Prevención del crimen y modernización de la Policía (Policía Federal: SSP – entrenamiento canino)	\$750,000
2008	Complementario: Prevención del crimen y modernización de la Policía (Policía Federal: SSP - Rayos Gamma móviles para Inspección no-intrusiva)	\$26,000,000

Cuadro 127.
(Continuación)

2008	Complementario: Prevención del crimen y modernización de la Policía (Policía Federal: SSP – equipos de rayos X para vehículos ligeros)	\$3,200,000
2008	Complementario: Mejorar el sistema de justicia criminal (Anti-corrupción, transparencia, and derechos humanos- instalación extendida de capacidades poligráficas SSP)	\$2,000,000
2008	Complementario: Mejorar el sistema de justicia criminal (Estado de derecho) Mejoras sistémicas en las instituciones del sector justicia- Profesionalización de la Policía.	\$4,500,000
2008	Complementario: Interdicción terrestre y marítima (Ejército mexicano/Fuerza Aérea SEDENA - Scanners de lón)	\$1,500,000
2008	Complementario: Interdicción terrestre y marítima (Ejército mexicano/Fuerza Aérea SEDENA – Helicópteros para transporte, Entrenamiento, mantenimiento, refacciones y visión nocturna)	\$104,000,000
2008	Complementario: Interdicción terrestre y marítima (Armada de México SEMAR – Plataforma de vigilancia (aviones y mantenimiento)	\$100,000,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Procurador General de la República: PGR OASISS)	\$2,000,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Secretario de Comunicaciones y Transportes: SCT – Comunicaciones nacionales seguras vía satélite)	\$23,573,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Administración General de Aduanas Scanners de rayos Gamma y rayos, x)	\$31,447,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Centro de Investigación y Seguridad Nacional: CISEN – Administración de datos)	\$3,334,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Centro de Investigación y Seguridad Nacional: CISEN – Mantenimiento de bases de datos, entrenamiento)	\$3,044,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Centro de Investigación y Seguridad Nacional: CISEN – Red de comunicación segura)	\$1,555,000
2008	Complementario: Seguridad fronteriza portuaria y aeroportuaria (Instituto Nacional de Migración: INAMI – Equipo de comunicación y rescate; entrenamiento)	\$5,398,000
2008	Complementario: Programa de apoyo (pro-rated for military-aid share)	\$25,180,857
Subtotal 2008		\$361,725,857
TOTAL		\$552,405,857

Fuente: *Just the facts*, Center for International Policy. Consultado el 3 de mayo de 2009
http://justf.org/Program_Detail?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement&country=Mexico

Cuadro 128.

Personal mexicano participante en programas de entrenamiento en instituciones de Estados Unidos. 2002-2006

Institución	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Inter-American Air Forces Academy	216	160	99	143	8	626
Defense Language Institute English Language Center	29	43	28	14	1	115
Coast Guard Training Center	2	47	66			113
Center for Hemispheric Defense Studies	11	7	12	12	36	78
Western Hemisphere Institute for Security Cooperation	5	29	3	6		43
Naval Post-Graduate School	5	4	11	101		27
Naval Air Station Pensacola	2		7	12		21
Advanced Electronics Technical Core School		16				16
Army Intelligence Center and School			9	4	1	14
JFK Special Warfare Center	1	8	3	1	1	14
Air Force 81st Training Wing	4	4	3	2		13
Air Force Air University	2	4	2	4		12
Army Infantry School	4	3	3	1		11
National Defense University		2	3	4		9
325th Fighter Wing	4	3	1			8
Contractor-CAE USA, Inc.				8		8
Army Aviation Logistics School	3	4				7
Army War College	1	1	1	4		7
Army Command and General Staff College	2	3	1	1		7
62 OSS/OSTQ, McChord Air Force Base, WA				6		6
TOTAL	312	360	270	253	50	1,245

Fuente: *Just the facts*, Center for International Policy. Consultado el 3 de mayo de 2009. <http://justf.org/Country?country=Mexico&year1=2002&year2=2007#sales>

Cuadro 129.

Iniciativa Mérida. Programa de Cooperación con México. 2008 y 2009

Grupo I. Combate al Terrorismo, Combate al Narcotráfico y Seguridad Fronteriza

Dependencia	Millones \$USD/FY*	Equipo
PGR	2.8 (2008)	Remodelamiento, mantenimiento y equipamiento de dos aviones Cessna Citation II 550.
	2 (2008) 4.5 (2009)	Recursos para convertir los registros de traficantes de personas, drogas, armas y otros en una base de datos digital. Este es un proyecto específico para la frontera norte.
SEMAR	100 (2008) 100 (2009)	4 Aviones CASA 235. El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones. Aviones de patrullaje y vigilancia. También puede utilizarse para transporte de personal y equipo. Puede volar hasta un rango de 2,250mn con una carga de 3.5 ton.
	104 (2009)	Ocho Helicópteros de Transporte (Bell 412 EP). Entrenamiento, mantenimiento, partes y equipo de visión nocturna.
SEDENA	20.2 (2009)	Equipo móvil de inspección no-intrusivo de rayos gamma. Para utilizarlos en retenes y puntos de inspección dentro del territorio nacional.
	1.5 (2008)	Equipo de Scanners de Ión. Para detectar drogas, precursores químicos, armas, municiones y explosivos. Cabe señalar que la SEDENA ya cuenta con 521 detectores moleculares GT-200 distribuidos en las doce regiones militares que se utilizan para la detección de drogas.
CISEN	7.9 (2008) 8.8 (2009)	Hardware, software y un sistema de telecomunicaciones de audio, datos y video que articule los 18 puertos de entrada en los cuales el CISEN tiene presencia. Este sistema se integrará con la puerta de entrada del CISEN a Plataforma México. Así, se articulan los sistemas informáticos de inteligencia de Centro y Norteamérica.
	31.2 (2008) 60.4 (2009)	Red Informática de Verificación y Control de Fronteras. Incluye Hardware y Software. Se trata de establecer puntos de control biométrico en los 165 puertos de entrada de México (58 aéreos; 51 marítimos y 56 terrestres). Eventualmente, esta red de base de datos conectará a Centroamérica, México y EEUU. Este proyecto es específico para la frontera Sur.
SCT	25.3 (2008) 5.8 (2009)	Soporte y respaldo para la infraestructura de comunicación satelital entre las agencias de seguridad nacional.
AGA	31.4 (2008) 38.4 (2009)	1) Equipo de rayos x.- para registrar transporte comercial, vehículos privados, equipaje personal y terminales de autobuses. 2) Sistema de Vigilancia Inteligente Integrado (svii).- Centraliza los datos que emanan de los puertos de entrada en todo el país. Equipos Caninos. Con relación a los puntos 1) y 2), el gobierno mexicano cubre actualmente el 33% de los puertos de entrada con detectores que utilizan rayos gamma.

Fuente: Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan. Consultado el 18 de enero de 2009. <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

Nota: Las cifras de transferencias anuales pueden variar porque están sujetas a la aprobación del poder legislativo de Estados Unidos.

Continúa

Grupo II. Seguridad Pública y Estado de Derecho

Dependencia	Millones \$USD/FY*	Observaciones
PGR	6 (2008)	Programa de seguridad a policías y procuradores. Vehículos blindados, chalecos antibalas, equipo de radio comunicación.
SSP	106 (2009)	Tres Helicópteros para transporte UH60. La SSP está en proceso de adquirir otros cuatro UH60. Con esta capacidad de despliegue rápido, la SSP gradualmente dependería menos de la infraestructura militar. El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones.
	10 (2009)	Tres Aviones Cessna Caravan para vigilancia. Está orientado para dotar a de capacidad contraterrorista y antinarcóticos a la SSP. Puede monitorear actividad y comunicaciones sospechosas.
	29.9 (2008) 31.5 (2009)	26 Equipos móvil de rayos gamma, 10 camionetas Van con scanner de rayos x y 90 equipos caninos. Este equipo se desplegará en diferentes puntos de registro en el territorio nacional para dotar de mayores capacidades a la SSP frente a las actividades que desarrolla la SEDENA en esta área.
SHCP	5 (2008)	Software y Hardware para Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). La UIF combate el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Esta infraestructura informática permitirá vincular a la UIF con Plataforma México y con organismos de investigación internacionales.
S. Salud	15.1 (2008) 10.9 (2009)	Creación de la Red Nacional de Transferencias Electrónicas en Adicciones. Prevención y Tratamiento contra las adicciones. El propósito es interconectar a las oficinas del Consejo Nacional contra las Adicciones en el territorio nacional para extender sus servicios.

Fuente: Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan. Consultado el 18 de enero de 2009. <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

Nota: Las cifras de transferencias anuales pueden variar porque están sujetas a la aprobación del poder legislativo de Estados Unidos.

Continúa

Grupo III. Fortalecimiento de Instituciones y Procuración de Justicia

Objetivo	Millones \$USD/FY*	Observaciones
Mejorar el Sistema de Justicia Penal	1.5 (2009)	Asistencia técnica, entrenamiento y equipo.
	2 (2009)	Preservación de evidencia y desarrollo de la cadena de custodia.
	2 (2009)	Promover el fortalecimiento de instituciones y el Estado de Derecho.
Fortalecer la capacidad de los laboratorios periciales de la PGR	8.5 (2009)	Modernización particularmente en materia de balística, análisis químico-biológicos y cibernético.
Recolección y análisis de datos	7.6 (2009)	Seguimiento de casos y procesos penales. Digitalización de diversas actividades de los Ministerios Públicos.
	1.7 (2009)	Mantenimiento de OASISS, CENAPI y análisis de vínculos. OASISS.- Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security. CENAPI.- Centro Nacional de Planeación e Inteligencia.
Anticorrupción, transparencia y derechos humanos	315 (2009)	Promover la cultura de la legalidad. Extender la cultura de la legalidad a más entidades de gobierno.
	5 (2009)	Promover los derechos humanos. Apoyar a ONG defensoras de los derechos humanos; barras de abogados y escuelas de derecho; capacitación en Derechos Humanos para policías, ministerios públicos y custodios del sistema penitenciario.

Grupo IV.

Apoyo a Programas. 22 Millones de Dólares (2009)

Cuadro 130.

Transferencias totales dentro de la Iniciativa Mérida por dependencia primeros 2 años

SEMAR	\$200 md
SSP	\$177 md
SEDENA	\$126 md
INM	\$92 md
AGA	\$70 md
SCT	\$31 md
S. Salud	\$26 md
CISEN	\$17 md
PGR	\$15 md
SHCP	\$ 5 md

Fuente: Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan. Consultado el 18 de enero de 2009. <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

Nota: Las cifras de transferencias anuales pueden variar porque están sujetas a la aprobación del poder legislativo de Estados Unidos

Cuadro 131.

Embajadas de México con agregados de defensa en América Latina. 2008

Guatemala
El Salvador
Honduras
Nicaragua
Colombia
Venezuela
Brasil
Ecuador
Perú
Chile
Uruguay
Argentina

Fuente: Resdal 2008. <http://atlas.resdal.org/>. Consultado el 24 de abril de 2009.*Cuadro 132.*

Presupuesto de defensa comparado con otros países de América Latina, años 2007 y 2008

País	PIB	Gasto defensa	% PIB	Personal Fuerzas	Año
	Miles de Millones de Dólares			Armadas Miles	
Argentina	260	2.2	0.8%	76	2007
Brasil	1,313	21.6	1.6%	368	2007
Colombia	202	10.7	5.3%	254	2008
Chile	163	2.6	1.6%	66	2007
México	949	5	0.5%	256	2008
Perú	109	1.3	1.2%	114	2007
Venezuela	335	3.2	1.0%	115	2008

Fuente: The Military Balance 2008, International Institute for Strategic Studies, London, 2008.

*Opinión pública en México
y Latinoamérica en
seguridad y defensa*

Cuadro 133 y Gráfico 26.

Porcentaje de la población que percibe como una amenaza los siguientes temas. 2008

Temas de Seguridad Nacional	Público	Líderes
Narcotráfico	79	88
Calentamiento Global	77	81
SIDA	75	45
Pobreza en el mundo	73	75
Escasez de alimento	73	77
Crisis económicas	69	69
Armas Nucleares	69	37
Terrorismo internacional	63	53
Política migratoria de Estados Unidos	51	66
Conflictos fronterizos y disputas territoriales	49	37
Guerrillas	46	30
Cortes al suministro de energía	43	40
Conflictos violentos étnicos o religiosos	37	31
Inmigrantes indocumentados	37	18
Liderazgos populistas	37	36
China como potencia mundial	32	20

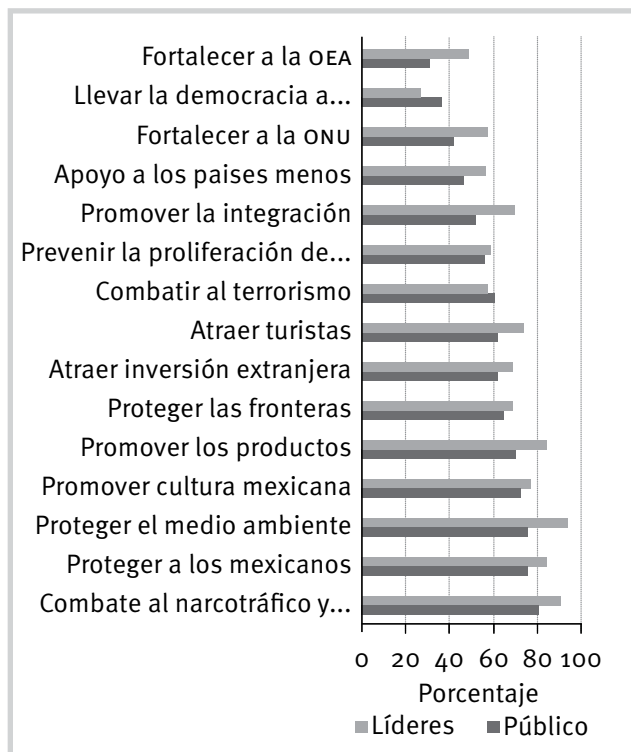


Fuente: Guadalupe González González, Ferrán Martínez i Coma, Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: Opinión pública y líderes 2008*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008.

Cuadro 134 y Gráfico 27.

Porcentaje de la población que considera estos objetivos de política exterior de México como importantes. 2008

Objetivos de Política Exterior	Público	Líderes
Combate al narcotráfico y al crimen organizado	81	91
Proteger a los mexicanos en el exterior	76	85
Proteger el medio ambiente	76	94
Promover la cultura mexicana	73	77
Promover los productos mexicanos	71	85
Proteger las fronteras	65	69
Atraer inversión extranjera	62	78
Atraer turistas	62	74
Combatir al terrorismo	61	58
Prevenir proliferación de armas nucleares	56	59
Promover la integración regional	52	70
Apoyo a los países menos desarrollados	47	58
Fortalecer a la ONU	42	58
Llevar la democracia a otros países	37	27
Fortalecer a la OEA	31	49



Fuente: Guadalupe González González, Ferrán Martínez i Coma, Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: Opinión pública y líderes 2008, op. cit.*

Cuadro 135.

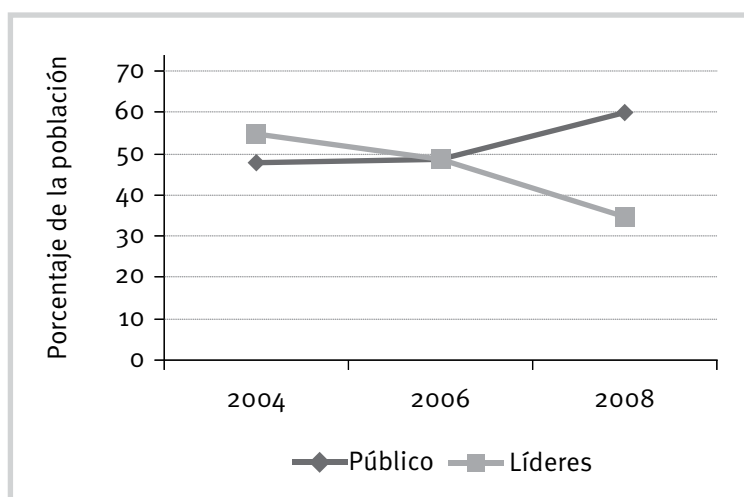
Porcentaje de la población que está de acuerdo en que México participe en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. 2004-2008

	2004	2006	2008
Público	48	49	60
Líderes	55	49	35

Fuente: Guadalupe González González, Ferrán Martínez i Coma, Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: Opinión pública y líderes 2008, op. cit.*

Gráfico 28.

Porcentaje de la población que está de acuerdo en que México participe en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. 2004-2008

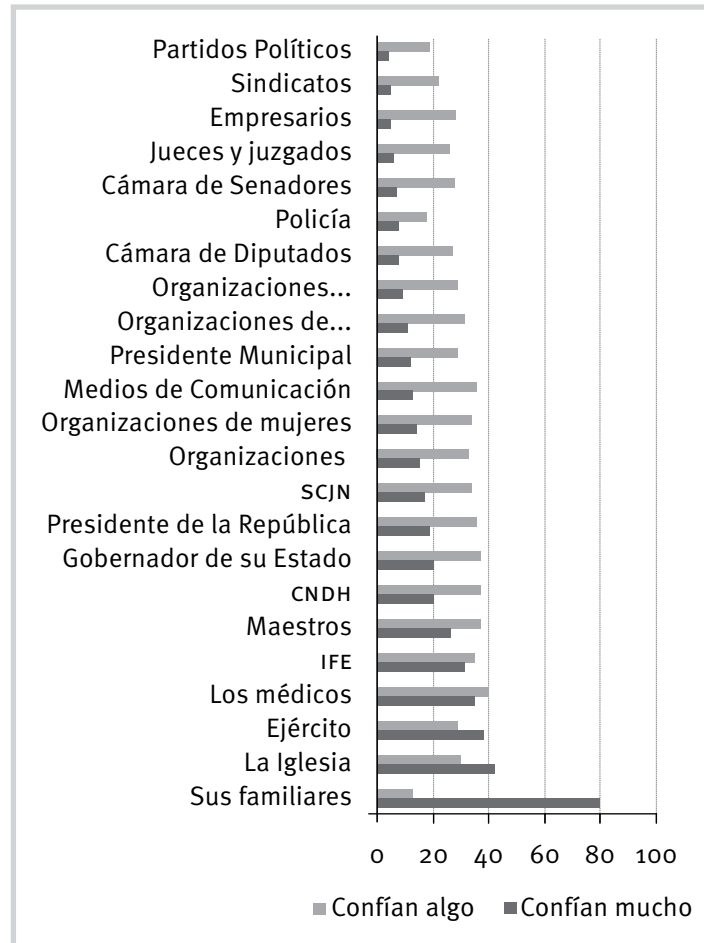


Fuente: Guadalupe González González, Ferrán Martínez i Coma, Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: Opinión pública y líderes 2008, op. cit.*

Cuadro 136 y Gráfico 29

Porcentaje de confianza en Instituciones en México. 2008

Instituciones	Confían mucho	Confían algo
Sus familiares	80	13
La Iglesia	42	30
Ejército	38	29
Los médicos	35	40
IFE	31	35
Maestros	26	37
CNDH	20	37
Gobernador de su Estado	20	37
Presidente de la República	19	36
SCJN	17	34
Organizaciones relacionadas con la cultura	15	33
Organizaciones de mujeres	14	34
Medios de Comunicación	13	36
Presidente Municipal	12	29
Organizaciones de profesionistas	11	31
Organizaciones campesinas	9	29
Cámara de Diputados	8	27
Policía	8	18
Cámara de Senadores	7	28
Jueces y juzgados	6	26
Empresarios	5	28
Sindicatos	5	22
Partidos Políticos	4	19



Fuente: *Informe de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

Cuadro 137.

América Latina 2008 ¿Cuál es el problema más importante para el país?

Bolivia	Problemas de la Política
Panamá	Inflación, aumento de precios
Brasil	Problemas de salud
Venezuela	Delincuencia, seguridad pública
México	Delincuencia, seguridad pública
Guatemala	Delincuencia, seguridad pública
Honduras	Delincuencia, seguridad pública
Argentina	Delincuencia, seguridad pública
Chile	Delincuencia, seguridad pública
Nicaragua	Desempleo
Uruguay	Desempleo
Colombia	Desempleo
Paraguay	Desempleo
Perú	La economía, problemas económicos
El Salvador	La economía, problemas económicos
República Dominicana	La economía, problemas económicos
Ecuador	La economía, problemas económicos, desempleo
Costa Rica	La economía, problemas económicos, seguridad pública

Cuadro 138.

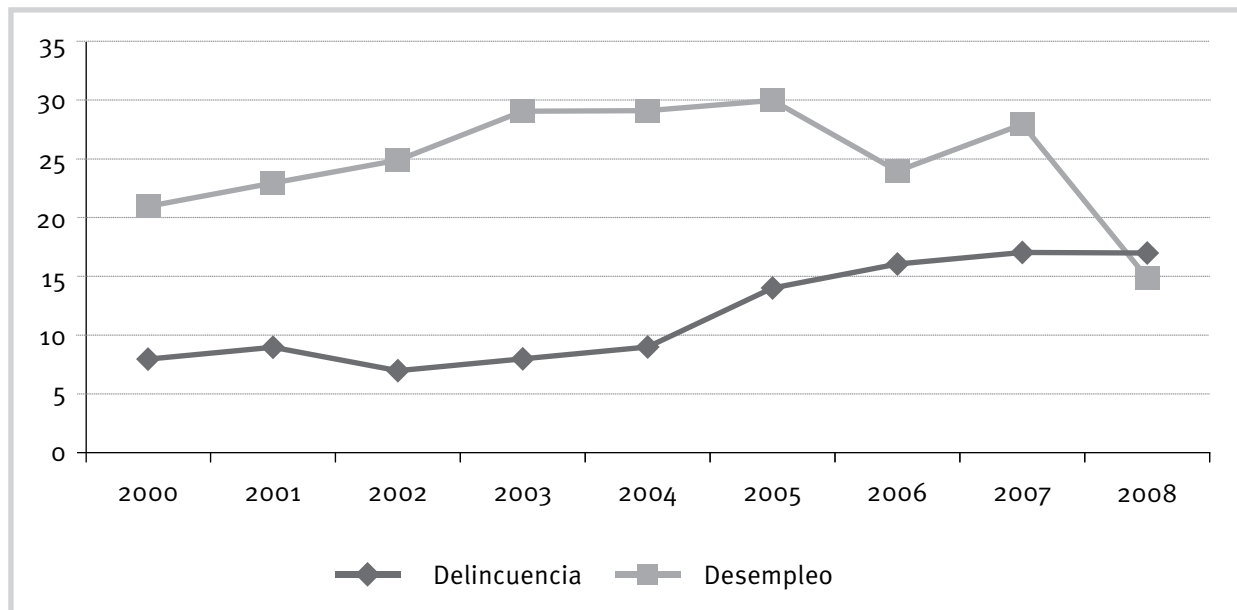
América Latina 2008 ¿Cuál es el problema más importante para Usted?

Venezuela	Delincuencia, seguridad pública
Guatemala	La economía, problemas económicos
El Salvador	La economía, problemas económicos
Perú	La economía, problemas económicos
Costa Rica	La economía, problemas económicos
Ecuador	La economía, problemas económicos
Bolivia	La economía, problemas económicos
México	La economía, problemas económicos
Uruguay	La economía, problemas económicos
Argentina	La economía, problemas económicos
Chile	La economía, problemas económicos
Panamá	Inflación, aumento de precios
República Dominicana	Inflación, aumento de precios
Honduras	Inflación, aumento de precios
Nicaragua	Desempleo
Paraguay	Desempleo
Colombia	Desempleo
Brasil	Desempleo

Fuente: *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarometro.org

Gráfico 30.

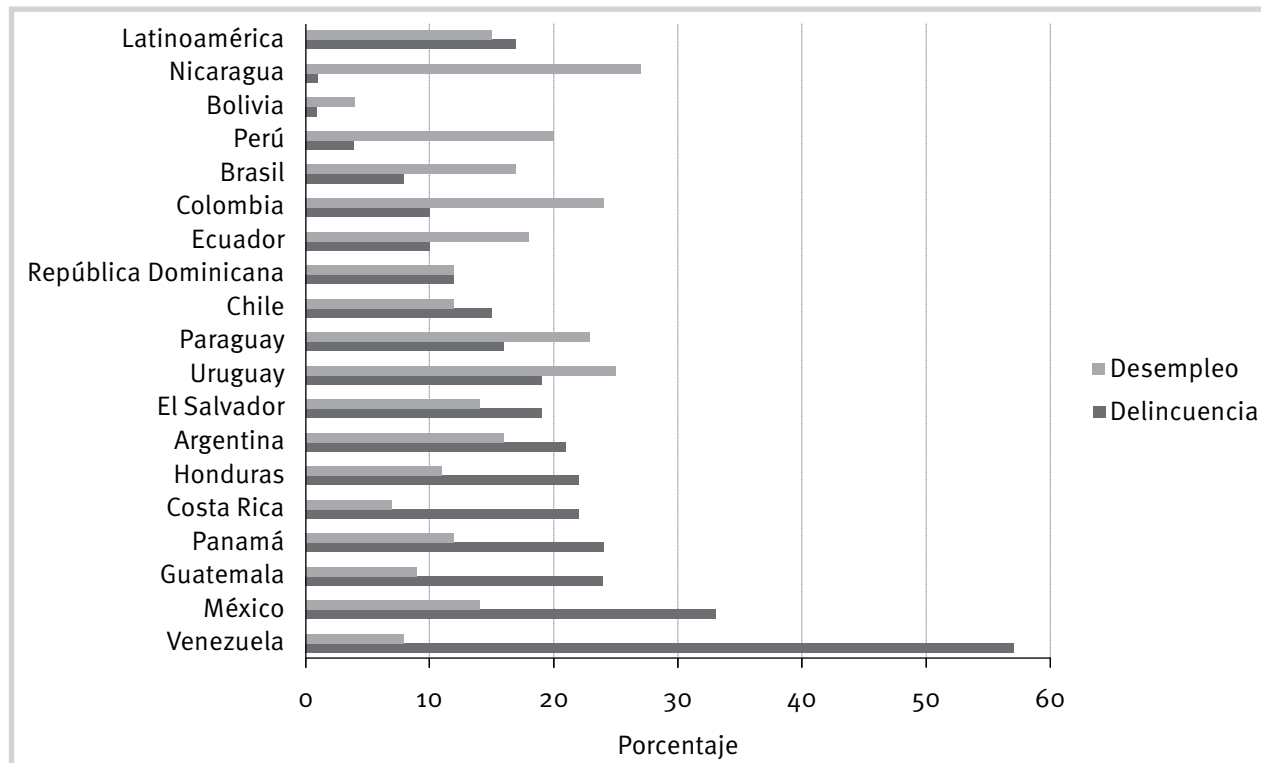
¿Cuál es el problema más importante en América Latina? Porcentajes 2000-2008



Fuente: Informe Latinobarómetro 2008, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarómetro.org

Gráfico 31.

Delincuencia y desempleo como problema más importante en América Latina. 2008 (Porcentajes)



Fuente: Informe Latinobarómetro 2008, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarómetro.org

Gráfico 32.

Porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito en América Latina. 2001-2008

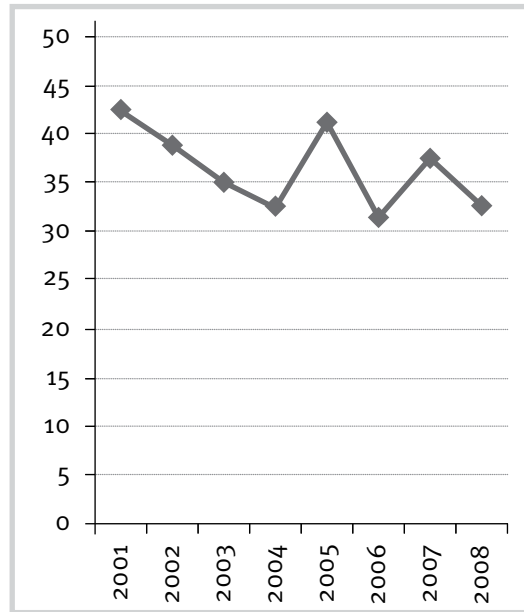
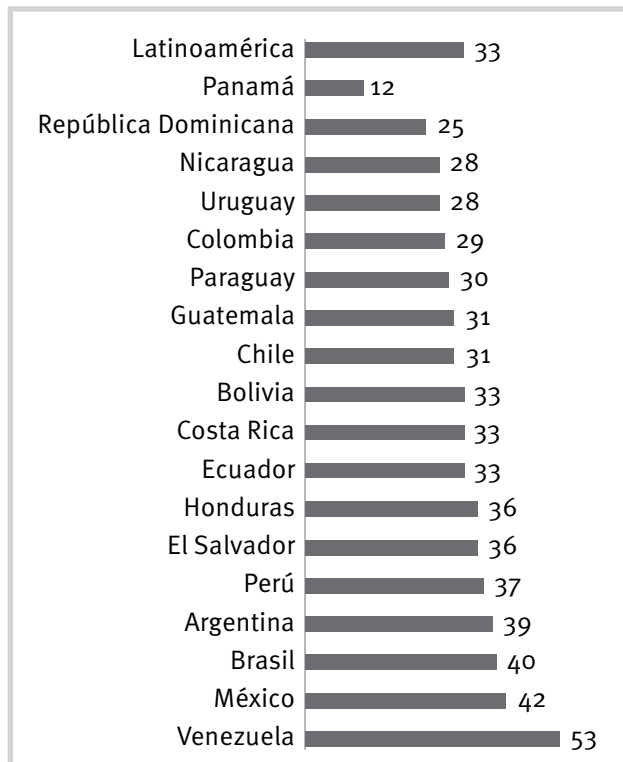


Gráfico 33.

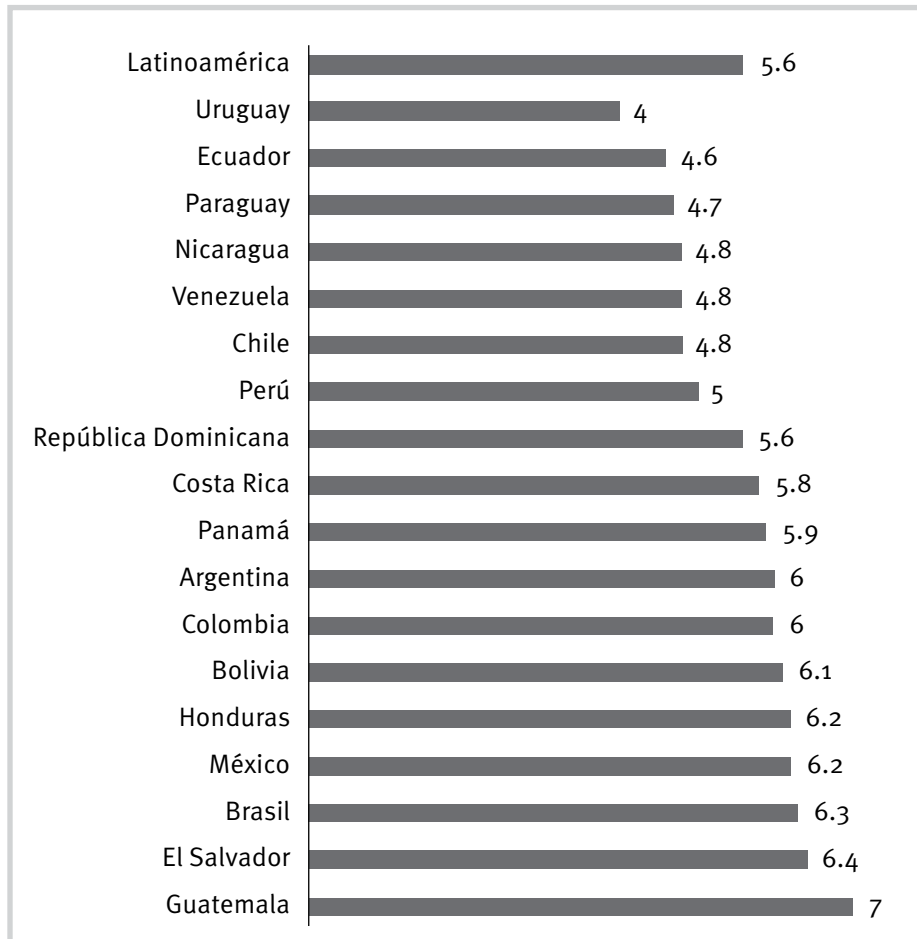
Porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito América Latina. 2008



Fuente: Informe Latinobarómetro 2008, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarometro.org

Gráfico 34.

¿El país es pacífico o violento? Calificación en escala del 1 al 10 donde 1 es 'muy pacífico' y 10 es 'muy violento'



Fuente: *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarometro.org

Gráfico 35.

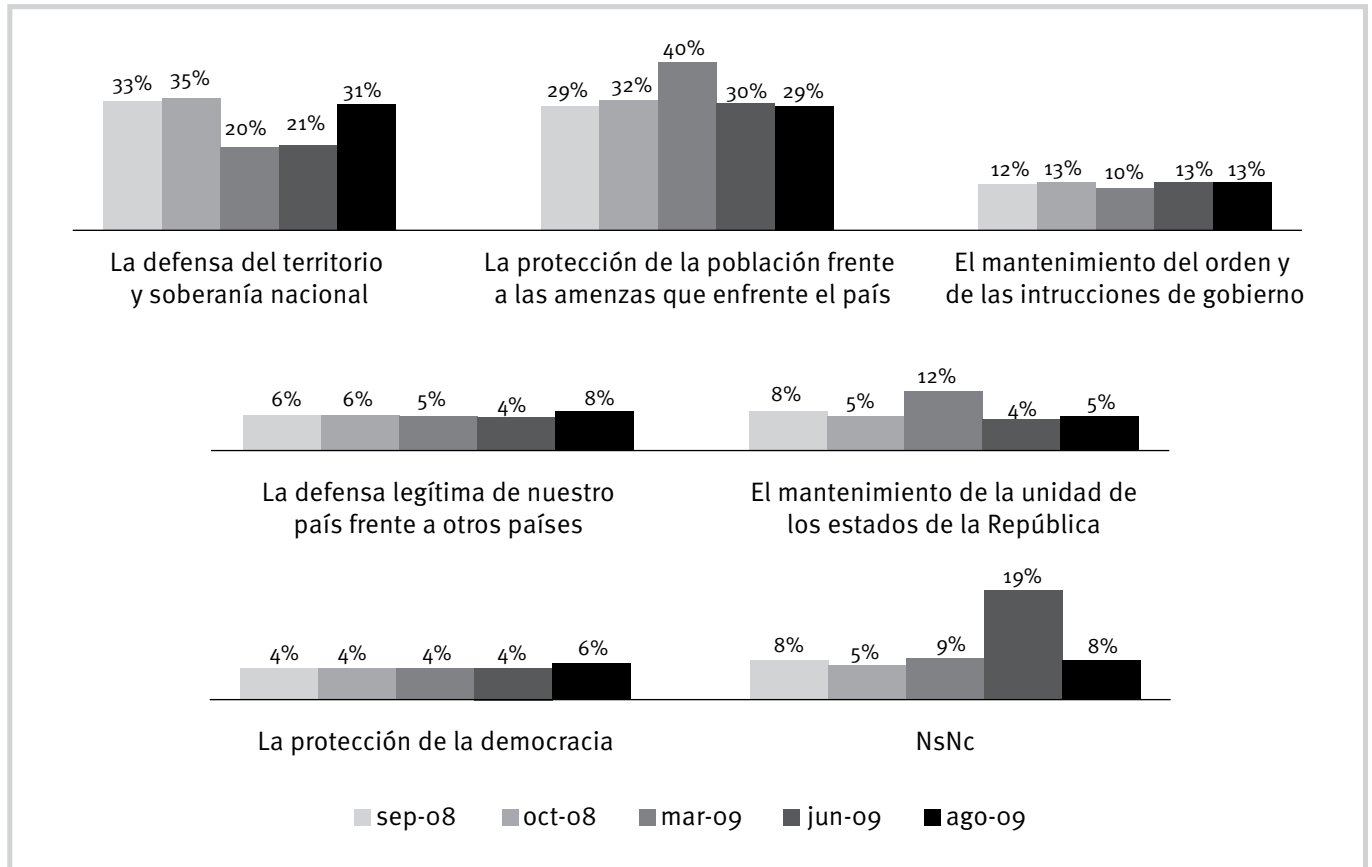
Porcentaje de personas que piensa que la democracia garantiza estos derechos, oportunidades y seguridades



Fuente: *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarometro.org

Gráfico 36.

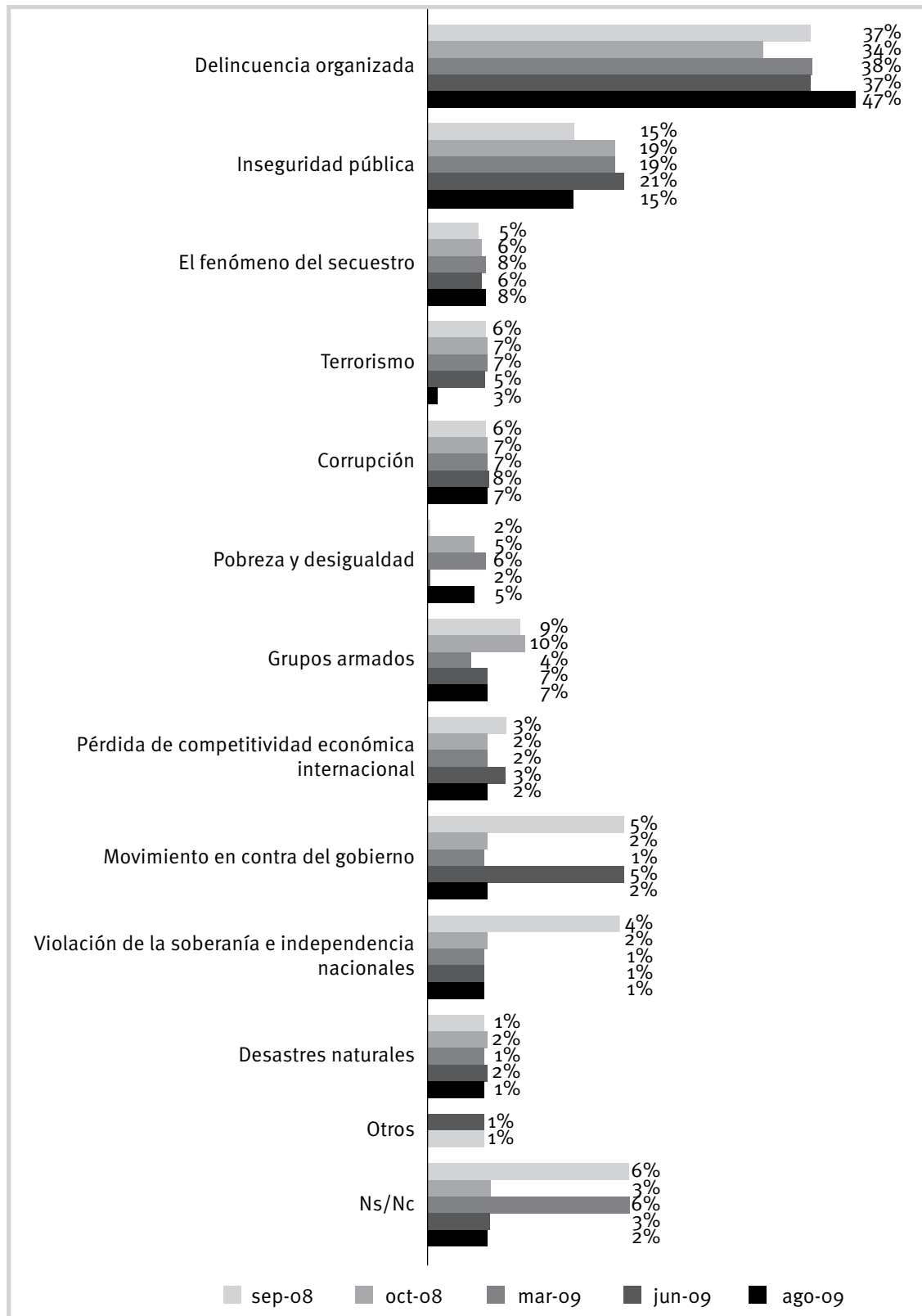
¿Qué entiende usted por seguridad nacional?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, SIMO-CASEDE, México, 2009, p. 6

Gráfico 37.

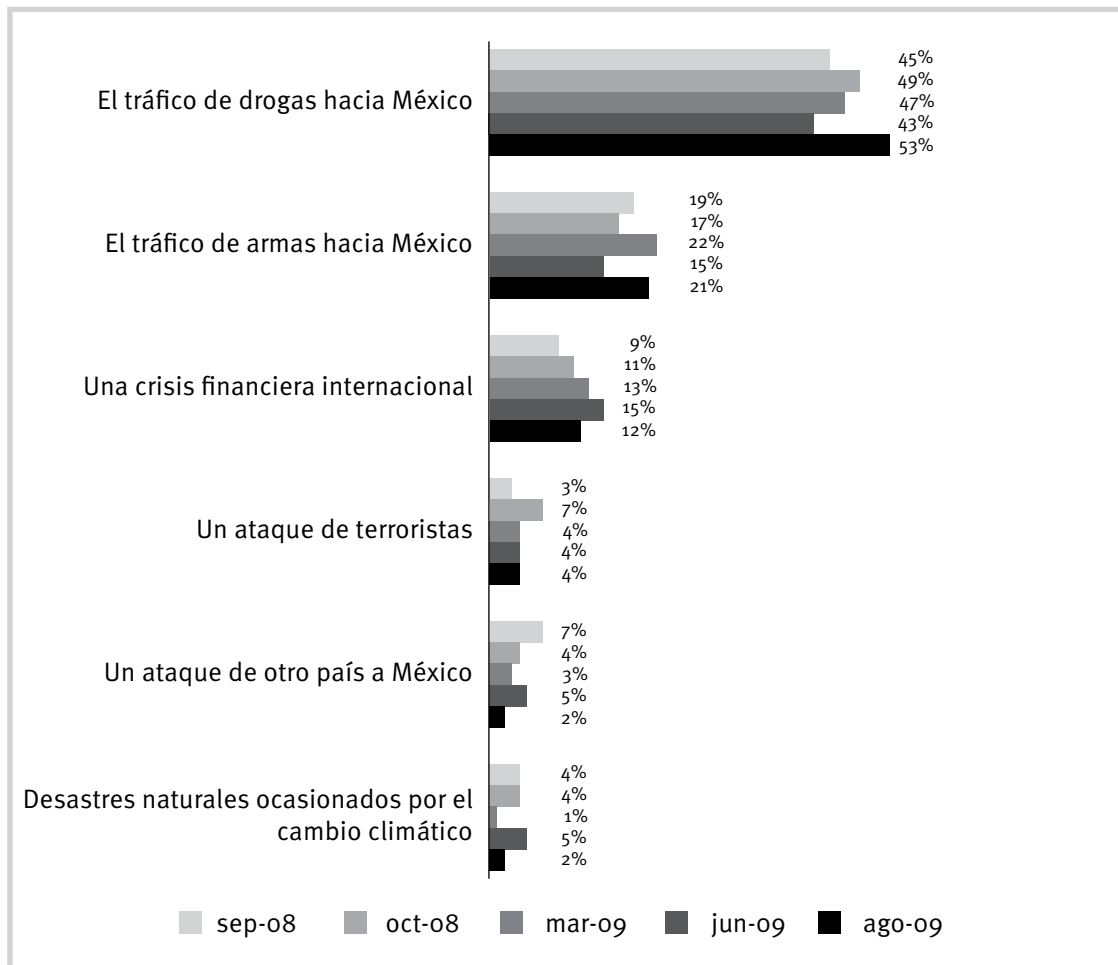
¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad nacional de México?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.*, p.7.

Gráfico 38

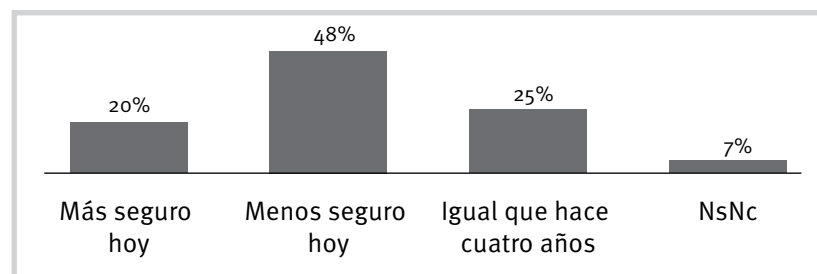
De acuerdo con lo que usted conoce, ¿cuáles considera que son las principales amenazas que enfrenta México desde el exterior?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 9

Gráfico 39

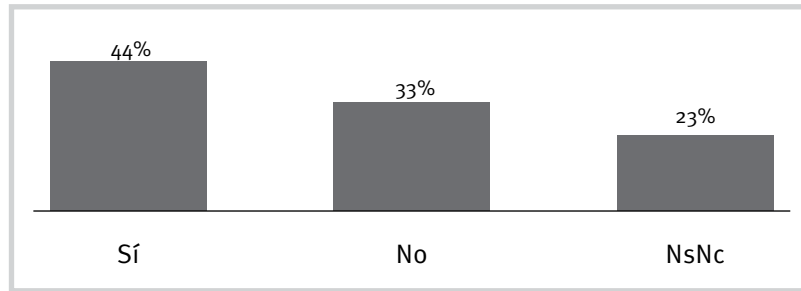
Al pensar en seguridad nacional, el día de hoy, ¿usted se siente más o menos seguro que hace cuatro años?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p.12

Gráfico 40

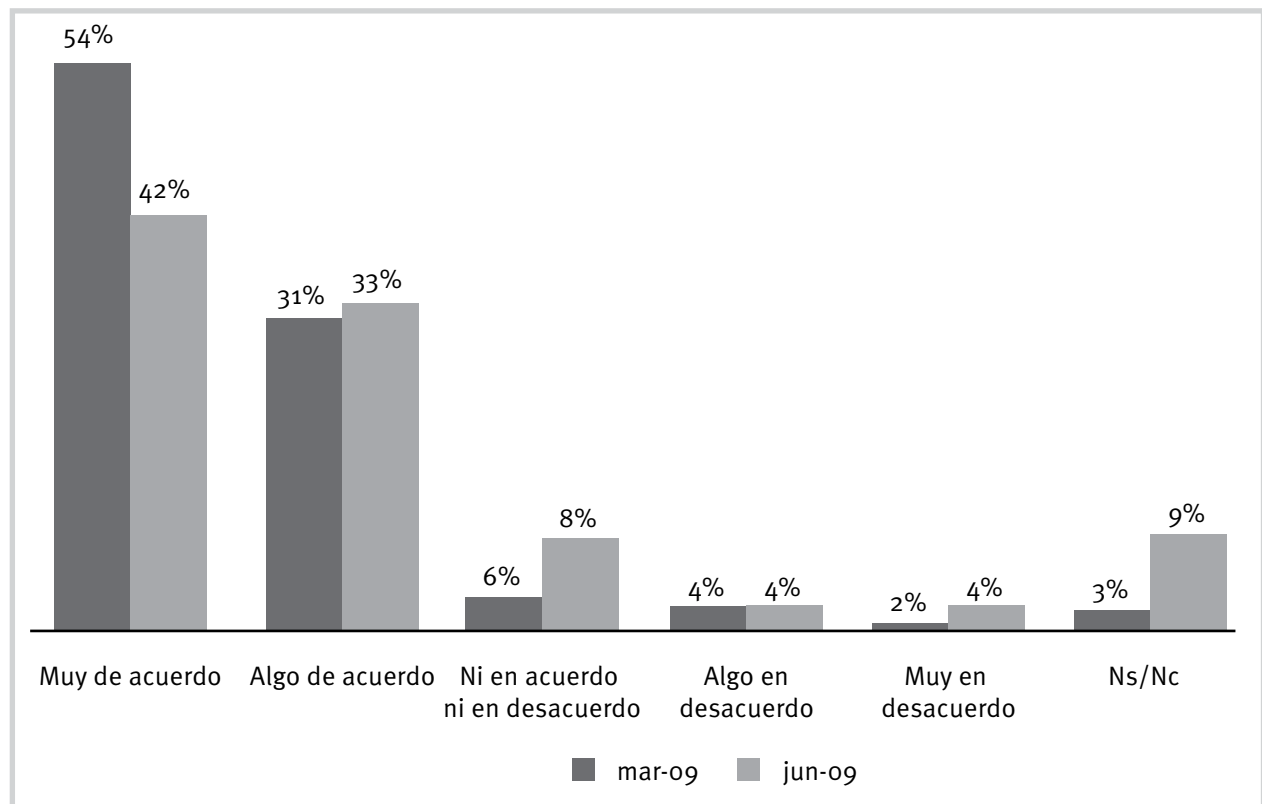
En su opinión, ¿el ejército mexicano está ganando la guerra o no contra el narcotráfico?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 12

Gráfico 41

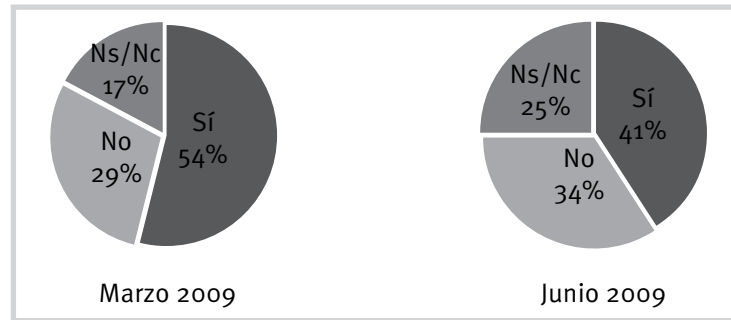
En general, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que se utilice al ejército para combatir el narcotráfico?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 13

Gráfico 42

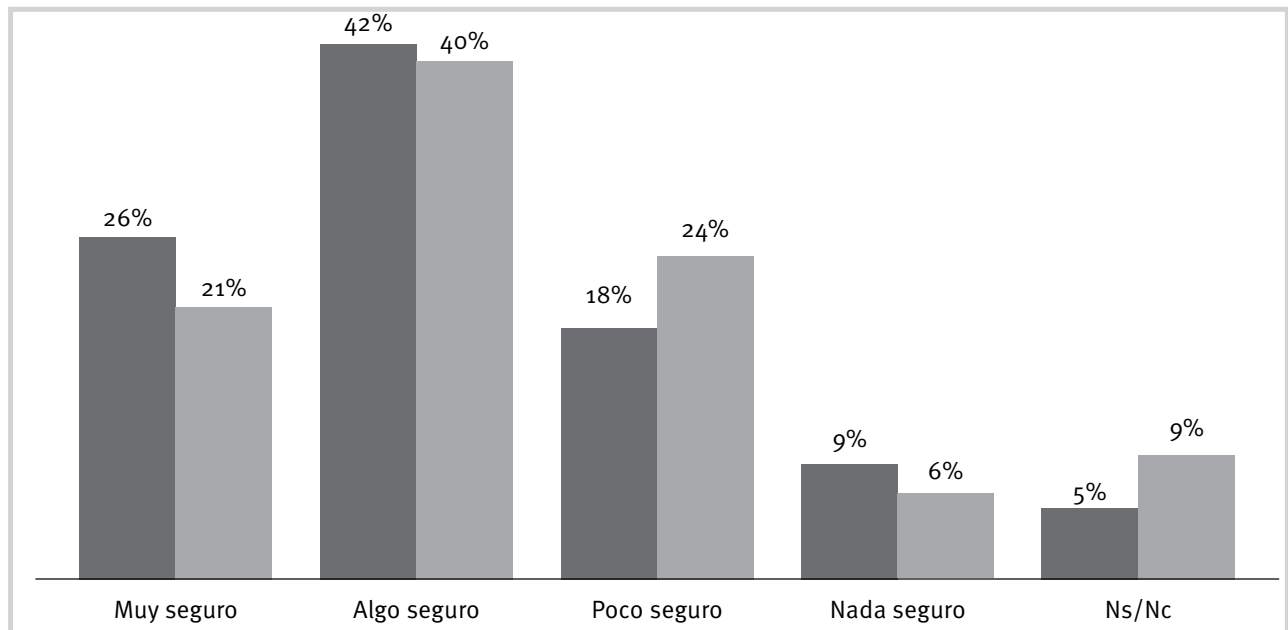
¿Usted cree que el ejército pueda llegar a ser corrompido o no por el narcotráfico?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 14

Gráfico 43

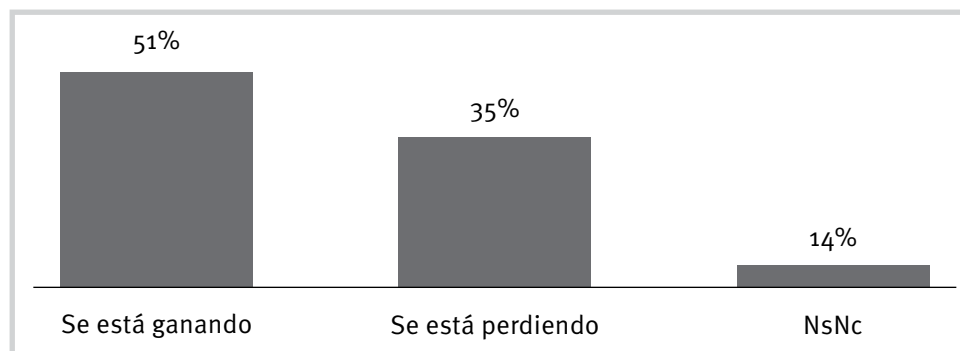
Por favor dígame, ¿qué tan seguro se siente con la presencia del ejército?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 14

Gráfico 44

En su opinión, ¿la batalla contra el narcotráfico del gobierno federal se está ganando o se está perdiendo en su comunidad?



Fuente: Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009, *op. cit.* p. 15

Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2009 en
Dissa Impresores, Calle 3 número 14, col. Agrícola Pantitlán,
Delegación Iztacalco, C.P. 08100

El diseño y la formación estuvo a cargo de Genio y Figura,
diseño y edición, tel. 5243 8778, www.genioyfigura.com.mx

El tiro consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.