



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LOS SALDOS DE “GUERRA”: LA CRISIS INSTITUCIONAL EN EL
MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DEL
SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012)**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

RODRIGO ALBERTO BRIONES MEDINA

TUTOR: PROF. ENRIQUE VARAS GÓMEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción.....	1
I. Administración Pública y Seguridad.....	7
1.1 Concepto de Seguridad Nacional.....	11
1.1.1 Narcotráfico como principal amenaza a la Seguridad Nacional en México.....	16
1.2 Concepto de Seguridad Pública.....	26
1.3 Diferencias entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública.....	29
1.4 Seguridad en México y la delincuencia organizada.....	31
II. Orígenes e implementación de la Estrategia de Seguridad del gobierno de Felipe Calderón y la Guerra contra las drogas en México.....	41
2.1 El panorama de seguridad y narcotráfico en México durante los años ochenta y noventa.....	41
2.1.1 El caso Camarena y el posterior conflicto bilateral en materia de seguridad México-EEUU.....	43
2.1.2 La expansión de los cárteles y la creación de modernos sistemas de inteligencia para el combate a las drogas.....	48
2.1.3 El Ejército mexicano y su labor en la lucha contra el narcotráfico....	54
2.1.4 El Sistema Nacional de Seguridad Pública: la búsqueda de un nuevo modelo de política pública en materia de seguridad y justicia.....	58
2.2 La política de seguridad del gobierno de Vicente Fox.....	61
2.2.1 La AFI: reinversión y profesionalización de la Policía Judicial.....	64
2.2.2 La intensificación en la participación de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas.....	66
2.2.3 Corrupción policiaca y la militarización (2005-2006).....	69
2.2.4 Reforzando la seguridad de la región: la ASPAN y sus consecuencias.....	72
2.3 Razones de una guerra: Felipe Calderón y su llegada a la presidencia....	75
2.3.1 El comienzo de la “guerra”.....	78

2.3.2 Militarización intensiva de las fuerzas de seguridad del Estado.....	83
2.4 Plan Mérida, y la implementación del modelo de Seguridad Nacional propuesto por EEUU.....	86
2.4.1 Extradiciones.....	93
III. La fallida estrategia de seguridad nacional y el crecimiento y desarrollo de la delincuencia organizada.....	96
3.1 Dimensiones del problema de seguridad pública y narcotráfico.....	96
3.1.1 Los grandes cárteles de México su progresiva escalada de violencia.....	99
3.1.2 Una nueva modalidad de delincuencia: Los Zetas y la Familia Michoacana.....	104
3.2 El Gabinete de Seguridad Nacional: funcionarios en entredicho	113
3.3 Las imprecisiones de la guerra contra el narcotráfico.....	124
3.3.1 Las dudas de la Operación Limpieza.....	134
3.4 Operativos conjuntos.....	141
3.4.1 Chihuahua y la tragedia de Ciudad Juárez.....	144
3.4.2 Nuevo León y la amenaza del crimen organizado.....	147
3.4.3 Tamaulipas y la guerra por el control del estado.....	151
3.4.4 Sinaloa y la región del triángulo dorado.....	156
IV. Seguridad Pública e impartición de justicia en el gobierno de Felipe Calderón.....	161
4.1 El aparato policial de Calderón.....	167
4.1.1. Militarización de la Policía Federal y las iniciativas de ley de Calderón en materia de Seguridad Nacional.....	171
4.2 Impartición de justicia y problemas de operación y coordinación de las fuerzas federales.....	175
4.3 Sistema carcelario en México.....	181
4.4 Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad: las tareas pendientes...	185
Conclusiones.....	193

Introducción

El narcotráfico y el crimen organizado en sus distintas modalidades, son temas de interés nacional, que adquirieron gran trascendencia durante el gobierno encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, tras la decisión de enfrentarlos prioritariamente con las fuerzas del Estado, generando una grave crisis de inseguridad, con un incremento de violencia extrema que actualmente azota a muchos sitios de México, mostrando alcances sin precedentes de los denominados cárteles de la droga, que han visto cómo sus actividades ilícitas, lejos de ser combatidas con eficacia e inteligencia, han prosperado de tal manera que hoy gozan de millonarias ganancias, un fuerte control de grandes regiones del país mediante la complicidad y manejo a disposición de los gobiernos locales y sus instrumentos de seguridad y justicia (policías en los tres niveles de gobierno, altos funcionarios de las dependencias de seguridad del país, comandantes y agentes del ministerio público, jueces), así como el sometimiento de la sociedad civil, lo que ha originado que, cansada de la situación, haya decidido tomar medidas excepcionales e implementar mecanismos de protección a su integridad y defensa de su patrimonio, originando incluso a levantamiento en armas de población civil, siendo el ejemplo más evidente el de Michoacán con las autodefensas a principios de 2013.

El problema envuelve muchas personas, de todos los estratos sociales, además de los círculos políticos encargados de proteger negocios que involucran miles de millones de dólares al año, gracias a estas actividades que no se limitan a simple tráfico de sustancias prohibidas, sino también a otros delitos muy redituables como el secuestro, la trata de personas, el contrabando, la piratería, entre otros.

La lucha frontal contra el narcotráfico, emprendida por el ex presidente Felipe Calderón, a la cual calificó en sus primeros años de gobierno como una guerra¹,

¹ Felipe Calderón utilizó el término “Guerra” durante los primeros años de su mandato, refiriéndose a la lucha contra el narcotráfico emprendida en su administración. Posteriormente lo negaría, como en los llamados “Diálogos de Seguridad”, donde explicó: “Yo no lo he usado y sí puedo invitar a que revise todas

recibió en principio elogios y gran apoyo de diverso grupos políticos y sociales, más las consecuencias amargas que resultaron de esta política de seguridad provocaron severas críticas y condenas, pues los resultados de los operativos de seguridad en los estados con mayor presencia de grupos del narcotráfico, y sobre todo, los miles de muertos y desaparecidos, producto de esta ola de violencia y destrucción sin precedente, evidenciaron los altos costos de la estrategia de seguridad calderonista.

Con al menos 70 mil muertos,² más de 26 mil desaparecidos,³ más de 230 mil desplazados de sus lugares de origen o residencia⁴, la estrategia de seguridad enfocada principalmente al combate de las drogas del pasado sexenio resultó perjudicial para muchas personas, pues agudizó los escenarios violentos, evidenciando la grave crisis de credibilidad y efectividad de las instituciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia de nuestro país, así como también reflejó la grave corrupción de los cuerpos policiales y militares, con una marcada colaboración (activa y/o pasiva) con los grupos criminales.

El haber declarado una “guerra” contra las drogas, con funcionarios públicos que cargaban serias acusaciones de corrupción y protección de grupos criminales, acrecentó la desconfianza hacia la estrategia anti narco de Calderón, situación que habría de confirmarse en muchos aspectos, como las reiteradas violaciones a los derechos humanos como parte del trabajo de seguridad que la Policía Federal (PF), el Ejército, la Marina y la Procuraduría General de la República (PGR) realizaban para protección a la población y contención al crimen organizado, lo

mis expresiones públicas y privadas. Yo he usado el término de lucha contra el crimen organizado y lucha por la seguridad pública”. A pesar de su afirmación, existen innumerables discursos, donde se refiere a la lucha antinarco como guerra. Para consultar algunos discursos, Urrutia, Alonso y Castillo, Gustavo. “Niega el Jefe del Ejecutivo haber utilizado el concepto “Guerra”, *La Jornada*, 13 de enero de 2011.

² Cifra reconocida por el actual secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong. “Segob: en el sexenio de FCH murieron 70 mil”, *El Universal*, 16 de febrero de 2013, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/903712.html>.

³ De acuerdo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta el día 17 de junio de 2013 se cuenta con el registro de 26 mil 101 registros de personas desaparecidas: <http://sirenped.secretariadoejecutivo.gob.mx/CritMinTPadronPersonaPublicoSFotoCNT?idExtDes=1>.

⁴ Nájjar, Alberto, “México: más de 230.00 desplazados por la violencia narco”, *BBC Mundo*, 29 de marzo de 2011, en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110328_mexico_desplazados_guerra_narco_jrg.shtm.

cual incrementó las denuncias por delitos cometidos por las autoridades, como la desaparición forzada, tortura sistematizada y ejecuciones extrajudiciales.

El narcotráfico con el pasar de los años, se ha arraigado en el país y es ahora la fuerza más poderosa que existe en su tipo, pues sus capacidades tanto de penetración en cualquier esfera pública, así como en la producción y distribución de estupefacientes, con la complacencia y activa colaboración de la autoridad encargada de combatirlos, han logrado consolidar un poder de acción y control grande, que no solamente acarrea privilegios de todo tipo, sino que el círculo vicioso de corrupción e impunidad generado tras varias décadas, se vuelve cada vez más difícil debilitarlo y contenerlo.

Al hablar del término “saldo”, nos referimos a los hechos y circunstancias que derivaron del conflicto, el presente trabajo señala dichos saldos arrojados tras la estrategia antidrogas de Calderón, mismo que arrojó un balance negativo en cuanto a inseguridad, violencia, ejecuciones sumarias, corrupción, impunidad, violación a los derechos humanos, entre otras graves consecuencias. Se establece que derivado de esto, las instituciones en materia de seguridad manifiestan una severa crisis de credibilidad e ineficacia, lo que provocó el fracaso en muchos de sus objetivos planteados.

Asimismo, se estudian y analizan distintas vertientes que provocaron el fallo de la estrategia y la subsecuente crisis de institucionalidad que generó, derivado de la intensificación en la militarización de los cuerpos de seguridad y las repercusiones generadas ante su activa participación en el conflicto.

El primer capítulo hace un breve estudio de los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, sus diferencias, y la interpretación que el gobierno le otorga, determinando las amenazas y riesgos que pueden poner en peligro al país, lo que ayuda a entender la coyuntura. En aspectos económicos, el enorme presupuesto que se destinó a estas tareas para mejora del desempeño en el combate al narcotráfico y el crimen organizado, una alta suma monetaria para una nación donde más de la mitad de sus habitantes viven en la pobreza, muestra la alta prioridad que el gobierno otorgó al rubro de seguridad, relegando otros asuntos importantes como la generación de empleo, educación, alimentación y salud,

contribuyendo a un aumento constante de personas en situaciones pobreza extrema, gran caldo de cultivo para la generación de nuevos miembros del crimen organizado. Asimismo se estudia la estrategia calderonista y como ésta ha sido fuertemente influida y manipulada por los intereses del gobierno norteamericano, determinando y condicionando en muchos aspectos la agenda de seguridad de México, con una orientación punitiva, con severos costos sociales y políticos para la nación mexicana.

Partiendo de lo anterior, en el capítulo dos se abordan los antecedentes, a partir de los años ochenta en esta materia, con un sistema político completamente distinto, caracterizado por tener estrechas relaciones entre el gobierno y los grupos criminales, manejado en un perfil muy bajo y con total control de la autoridad, mismo que tras diversos sucesos como el crecimiento y expansión de los cárteles del narcotráfico fruto en buena medida de la descomposición de los organismos de seguridad, provocaron una repentina y abrumadora transformación, que rompió con el antiguo paradigma de la relación que existía entre la autoridad y el crimen organizado, lo que gradualmente permitió a los traficantes de drogas encontrar condiciones más favorables ya fuera para la autonomía de sus negocios respecto del poder político, o en su defecto, para negociar con los nuevos agentes de gobierno que accedían al poder, producto de la cada vez mayor representación de los partidos de oposición, y que encontró su punto de expresión más grande con la derrota del partido hegemónico (PRI), en el año 2000.

Igualmente, se reseña la actuación del gobierno panista de Vicente Fox en labores de seguridad, mostrando cada vez una mayor supeditación a los designios y presiones del gobierno estadounidense, lo cual modificó drásticamente la agenda en la materia, e incluso suscribió acuerdos como el ASPAN, que militarizaba las disposiciones en los asuntos de seguridad, y derivaría en la Iniciativa Mérida implementada en el sexenio de Calderón, fruto además de la espiral de violencia que se incrementaba en varias partes del país. Esto mostró que, si bien existían factores negativos que exigían tomar medidas al respecto, la implementación apresurada y errática de estas tácticas resultó determinante para la actual crisis institucional de los órganos de seguridad. Se reseña la llegada de

Calderón al poder, y su decisión de no solamente dar continuidad, sino también reforzar notoriamente las labores de la lucha antidrogas, confiriéndole atribuciones en asuntos de seguridad pública al Ejército y la Marina para hacer frente al problema, otro factor determinante para la crisis antes mencionada.

El capítulo tres analiza los resultados de estas determinaciones, y cómo influyó hacia las instituciones de seguridad federales y su actuación directa en la lucha contra el narcotráfico del sexenio, obteniendo saldos negativos en muchos aspectos, tanto políticos (además de la pérdida de soberanía y la supeditación a los intereses de EEUU, la discordia y división entre las principales fuerzas políticas de México, e inclusive dentro del mismo partido en el poder [PAN]) como sociales (pues sumado al gran número de muertos y desaparecidos, encontramos los miles de personas víctimas del conflicto, que perdieron a un familiar, amigo o conocido producto de esta contienda, además de los escenarios habituales de violencia criminal y estatal, y la inseguridad que imperan en varios lugares del país). Derivado de la fuerte y estrecha colaboración entre estos y el Estado, producto de una división en el control de las instituciones de seguridad, en manos de diferentes partidos políticos con intereses propios y poca o nula visión de Estado, los grupos criminales van modificando su metodología para operar y corromper, con lo que van transformándose en poderosas organizaciones, con estructura y organización jerárquica al interior de las mismas, y de corte paramilitar, resultando cada vez más difícil la labor de combate y contención para las instituciones de seguridad. Se analiza el comportamiento criminal de algunos de estos grupos, cuya capacidad de respuesta ha ido mejorando, y con ello las muertes, desapariciones, enfrentamientos armados, y demás catástrofes derivadas del conflicto antinarcóticos, vieron en el sexenio de Calderón su punto más dramático.

Finalmente el capítulo cuatro analiza a las instituciones policiales y de procuración de justicia, parte fundamental en el proceso de persecución y sanción de delitos, y su incapacidad para resolver la gran mayoría de estos casos, así como la fuerte corrupción al interior de estas dependencias de gobierno, que deja en la impunidad casi la totalidad de los delitos relacionados al crimen organizado; se hace un análisis a la labor errática y corrupta de la policía federal, a cargo

durante todo el sexenio calderonista de Genaro García Luna, un personaje público acusado de múltiples delitos que cometió arropado por su cargo público. Se habla también del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, un intento por consolidar y lograr, mediante varios compromisos, la reestructuración y transformación de las instituciones, lo que permitiría lograr una mayor seguridad y justicia, y que por varias causas, no se cumplieron o lograron resultados marginales, mostrando que aún falta bastante por hacer y resolver, debido a la ausencia de mecanismos esenciales de seguridad, de protocolos y acciones que busquen contener el desmesurado crecimiento de los grupos criminales, que preocupan a la población, disminuyendo progresivamente la confianza hacia la autoridad gubernamental.

Capítulo I. Administración Pública y Seguridad

Con el surgimiento del Estado moderno, los sistemas de producción y comercialización de los insumos que la población requería para su subsistencia, incrementaban su demanda. Las transformaciones sociales, políticas y económicas demandaron un mayor crecimiento de los procesos de producción, así como también las relaciones comerciales entre los países involucrados. Dichas transformaciones abarcaron muchos siglos, desde el surgimiento de las pequeñas comunidades, hasta las grandes metrópolis que existen actualmente.

El mercado, instrumento surgido de la necesidad de intercambio de productos y servicios, requirió de medidas que lo hicieran seguro, confiable, fuera del peligro potencial de ciertos factores, tanto internos (robos, asaltos, fraudes) como externos (amenazas de pueblos ajenos o invasiones). Para un mejor dinamismo, las vías de comunicación se propagarían, pues se necesitaban medios de transporte eficaces para trasladar los insumos de un lugar a otro, así como calles y caminos que conectaran sitios estratégicos para dicha transportación. Las problemáticas que generaban el intercambio, distribución, fabricación y distribución de los insumos o mercancías, devino en la creación de cuerpos especiales capaces de hacer frente a quienes desafiaron o infringieran la reglamentación urbana (en principio).

De igual forma, las relaciones de poder también se transformaron. Después de gobiernos monárquicos, donde la figura máxima era el rey, autoridad suprema y unilateral, las revoluciones europeas (particularmente la Revolución Francesa), lograron establecer mayores libertades para los sectores poblacionales más oprimidos (campesinos y artesanos), se dejó de concentrar el poder absoluto en una única figura, pasando a manos de la burguesía y se crearían nuevos poderes (Legislativo y Judicial) que funcionarían como mecanismo de freno que pretendía evitar el regreso del Estado absolutista. Estos poderes de la Unión deben trabajar en función a los objetivos y planes previstos. Así, la seguridad pública (mediante la

policía), pasa a ser un elemento del sistema político moderno, siendo una obligación del poder público, por lo tanto, un derecho.⁵

El Estado y los entes que lo conforman, tienen como prioridad, entre otras cosas, de garantizar seguridad a sus pobladores. Para ello, habrá de valerse de políticas de Estado. José Ayala Espino apunta cinco líneas que estructuran una política de Estado:

- 1) Establecer reglas claras que permitan la mayor estabilidad macroeconómica posible.
- 2) Impulsar el cambio estructural que permita sostener el crecimiento a largo plazo, lo que demanda reglas en tres ámbitos, que son la implantación de prácticas competitivas, regulación económica y desarrollo de infraestructura básica.
- 3) Crear instituciones democráticas capaces de mejorar la política social y de cambiar las desigualdades y la desigual distribución de riqueza.
- 4) Establecer un pleno Estado de derecho para mejorar las funciones del poder judicial, las cortes y los tribunales.
- 5) Reformar el proceso legislativo para realizar los cambios institucionales anteriores".⁶

Aunque estas cinco líneas se basan en el modelo económico que rige actualmente a nuestro país, además de que dichas líneas no corresponden a todos los sistemas económicos y políticos, se manifiesta el hecho de que la preservación del Estado y sus modelos de desarrollo, dependen en buena medida de la estabilidad del mismo.

Estas políticas integran un proyecto de Nación particular que busca el progreso y desarrollo de sus habitantes en materia educativa, comercial, financiera, industrial

⁵ González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Yañez R., José Arturo. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. UNAM. México, 1994. PP. 21, 31.

⁶ Ayala Espino, José. *Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México* Instituciones y Desarrollo, no. 8, mayo, 2001.

y seguridad social, por señalar unos ejemplos. Las políticas de Estado serán elaboradas de acuerdo a las demandas de mayor urgencia, así como las negociaciones políticas con los distintos actores que integran este Estado. Quien aspire o se encuentre al frente de un cargo público, debe conocer de antemano la labor que tiene con las políticas de Estado, pues constituyen el eje que habrá de evaluar el desempeño y la eficiencia al final de su gestión.

En los últimos años, México, de acuerdo a sus necesidades, al entorno social vigente, y sobre todo a sus estrechas relaciones con EEUU, ha establecido como políticas prioritarias a las referentes a seguridad nacional y seguridad pública, por lo que representantes en el gobierno tienen la responsabilidad y el deber de proveer seguridad al interior de su territorio.

Resulta controversial definir el concepto seguridad, pues en función de la percepción que se tenga del mismo, derivará en innumerables definiciones de la palabra; además, dicho termino ha adquirido varias derivaciones como Seguridad Social, Seguridad Colectiva, Seguridad Humana, y para efectos del presente trabajo, Seguridad Nacional y Seguridad Pública. Como parte de las obligaciones que adquiere el Estado, el de seguridad resulta primordial, tomando en consideración la permanente lucha por el poder, misma que rige las políticas de Estado actuales. Las razones, como ya se mencionó, obedecen a la necesidad de defender el territorio bajo el que se gobierna, así como la protección y consecución de los intereses nacionales, y de la población gobernada.

Tras el fin de la Guerra Fría a finales de los años ochenta y como consecuencia de la globalización, las amenazas dejan de poseer un carácter puramente militar, ampliándose el concepto de seguridad. Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración no regulada, la pobreza y el hambre se han convertido

en riesgos para la humanidad de una importancia similar a la de la tradicional defensa militar.⁷

Se le otorgan nuevas responsabilidades a este nuevo Estado, mismas que corresponden a las necesidades actuales de la población. Entre las principales características en el Estado de finales del siglo XX y principios del XXI, encontramos lo siguiente:

- Ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático.
- Presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica.
- Conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el tejido social.⁸

La Administración Pública, por medio de sus cuerpos de seguridad, será la encargada de ejercer el poder público, donde efectuará acciones encaminadas a preservar y garantizar la seguridad pública de sus habitantes, así como también el de asegurar la permanencia y estabilidad de su territorio.

Estas relaciones de poder se encuentran actualmente vulneradas por el fenómeno de la violencia y la subsecuente declaración de guerra al narcotráfico, que durante el gobierno de Felipe Calderón fue señalada como un problema grave de seguridad que requería una pronunciada intervención militar, mucho mayor a la que ya se efectuaba desde varios sexenios atrás, producto de las condiciones sociales y políticas de México, por lo que se ejerció una “gubernamentalidad” de corte neoliberal, caracterizada por no mejorar el bienestar de la ciudadanía, lo que ha derivado en un control por medio de instrumentos represivos tales como la

⁷ Laborie Iglesias, Marco. *La evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Dirección General de Relaciones Institucionales. Junio de 2011.

⁸ Serrano Martínez, Alejandro. *¿Qué es la Seguridad Nacional?*, mayo, 2001, en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>.

aplicación de políticas de seguridad que han causado miles de muertes en nuestro país y continúan poniendo en riesgo a la población.⁹

Históricamente, el Estado creó y dirigió a los cuerpos de seguridad encargados de velar por el orden y la paz pública, pues un Estado organizado y funcional depende en buena medida del control que posea para evitar su desestabilización. Para este cuidado del orden público, el gobierno delega la responsabilidad de atender los numerosos problemas que se generan dentro de la esfera pública, a un grupo especial preparado para hacer frente a estos problemas, capaz de proteger y servir a la sociedad civil regida por las instituciones de poder. Este cuerpo especial vigila y evita los daños que se pretendan ocasionar a la población, teniendo la facultad para reprimir y realizar las detenciones de quien altere el orden social, y en el cumplimiento de esa labor deberá respetar en todo momento la integridad de la sociedad civil y los Derechos Humanos.

1.1 Concepto de Seguridad Nacional

Para dimensionar el concepto de Seguridad Nacional, debemos remontarnos muchos siglos atrás, con el surgimiento del Estado-Nación y las relaciones de poder. Muchos son los conceptos de Estado que diversos pensadores políticos aportaron con sus estudios en el tema. Con la publicación de “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo, el pensador político italiano justo al inicio de su obra menciona lo siguiente: “Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”.¹⁰ De manera general, los consejos que Maquiavelo plasma en su escrito, y que tenían la encomienda de aconsejar a Lorenzo de Medici sobre su gobierno, tienen por objeto la preservación del Estado, así como su fortalecimiento ante otros Estados y la amenaza que se sufría tanto al interior como al exterior del “Principado”, por lo cual la acción que se emprenda para su conservación será válida en tanto se

⁹ Pereyra, Guillermo, “México, violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, no. 3, México, julio-septiembre 2012, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032012000300003&script=sci_arttext.

¹⁰ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Ediciones Leyenda. México, 2007. P. 21

afirme y compruebe el peligro y vulnerabilidad del Estado mismo. Lo anterior es esencial para comprender el surgimiento del concepto de Seguridad Nacional, por la idea de necesidad de “preservación” del Estado por encima de cualquier interés ajeno a éste.

Lo que se vislumbra primeramente de este autor clásico, es el hecho de que la acción de Estado será válida en tanto se efectúe para protección y preservación del mismo, lo cual no quiere decir que no se está exento de incurrir en acciones que perjudiquen a terceras personas para lograr el fin último de la conservación. La diferencia con la tesis maquiavélica, es que Locke aboga por un contrapeso que permita que el Estado sea mitigado, a través de garantías de seguridad que el individuo posea. No es, como lo señala Thomas Hobbes, quien plasma en su obra máxima “El Leviatán”, que la sociedad surge de un acuerdo artificial, basado en el propio interés que busca la seguridad por temor a los demás. Y es por este acuerdo que surge el llamado *Leviatán*, "dios mortal" o poder absoluto. Con el fin de lograr su seguridad y superar el peligro que el estado de naturaleza implica, los individuos ceden sus derechos en favor de un tercero, surgido de este contrato: el Estado o la República. Para que este acto tenga sentido, la cesión de derechos al Estado debe ser definitiva. La condición esencial para lograr los objetivos de seguridad, de acuerdo a la propuesta de Hobbes, es que estos derechos no pueden ser recuperados. El Estado es, por lo tanto, omnipotente.

Al interior del Estado se generan actividades que se relacionan con su funcionamiento, lo cual se ejerce a través de la política, esto es la acción dirigida al logro de objetivos definidos. La política implica una lucha por el poder, de donde se deriva el concepto de poder político, entendido como “las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general”.¹¹ La seguridad asumió una naturaleza política al concretarse su objetivo de preservación del Estado que lo originó, por lo que la seguridad nacional se ubicó como un fenómeno social circunscrito al fenómeno político.¹²

¹¹ Serrano Martínez, Alejandro. Cit.

¹² Ídem.

El Estado adquiere fuerza gracias al poder. Al poder lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser ejercido por el uso de la fuerza, la coerción, voluntaria o no, o por diversas causas; pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Ninguna sociedad puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos los fines que se proponga, siendo uno de estos el de garantizar seguridad a su población.

Harold Brown entiende a la Seguridad Nacional como “la capacidad de preservar la integridad física de la Nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.”¹³

En México, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) define a esta como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la LSN considera como amenaza a lo siguiente:

- “Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima”. Estos actos, a su vez, encabezan la agenda de Seguridad de EEUU, lo cual puede considerarse como una herencia de la histórica colaboración en asuntos de esta materia entre México y su vecino país del norte, que como se verá a lo largo del presente trabajo, han resultado determinantes para la situación actual.

¹³ Brown, Harold. *Thinking about national security: defense and foreign policy in a dangerous world*. Westview Press, 1983. P. 9

- “Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia. Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”. No se especifica el tipo de actos, lo que puede llevar a serias consecuencias producto de las labores de los órganos de seguridad.
- “Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma”. Al igual que el punto anterior, no especifica el tipo de actos, aunque la Ley Federal contra la delincuencia organizada establece las reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.
- “Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación”. Conformada por los 31 Estados de la República, y el Distrito Federal, que funge como sede de los tres poderes de la Unión, y la Capital del país.

En cuanto a los riesgos, la Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).¹⁴

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; esto puede poner en entredicho la seguridad de cada persona, dando lugar a violaciones a los derechos humanos, una constante en la “guerra contra el narcotráfico” del gobierno de Calderón. Este comportamiento de las instituciones, de corte represor, vulnera las libertades e integridad de los particulares;

¹⁴ Cisen, amenazas y riesgos, en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>.

- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; todas las leyes y reglamentaciones aprobadas por los Poderes de la Unión;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.¹⁵

La amenaza que implica actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano, resulta particular en el contexto actual, con la participación de EEUU en los conflictos de seguridad de la nación, en el marco de la lucha contra el crimen organizado que se vive en México; como se verá más adelante, la actuación del gobierno mexicano en asuntos de seguridad nacional se encuentra sumamente condicionada, con el intervencionismo norteamericano en nuestro país en la agenda de seguridad, a través de las constantes presiones, recomendaciones y señalamientos del gobierno estadounidense para incrementar e intensificar las acciones en la lucha antidrogas.

El hecho de que Felipe Calderón declarara que una de las razones para emprender su “guerra”, era por cuestiones de emergencia, debido a que en muchos lugares, el crimen organizado había tomado el control de diversas estructuras de gobierno locales (gobernadores, ministerios públicos, policías, regidores, síndicos, presidentes municipales) mediante acuerdos o amenazas, por lo que había que recuperar el territorio que estos habían tomado, lo convierte en un asunto de seguridad nacional, o al interior.

¹⁵ Ley de Seguridad Nacional, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

La Seguridad Nacional es manejada por un país de acuerdo a los intereses y objetivos nacionales. En el primer caso, los intereses nacionales no son necesariamente los intereses del pueblo en su conjunto,¹⁶ debido a que aquí hablamos de intereses de gobierno, de grupos políticos, económicos o sociales que buscan la obtención de un beneficio que al final determinará las directrices de la política nacional. Estos beneficios son la autoconservación, independencia, integridad territorial, seguridad y bienestar económico. En cuanto a los objetivos nacionales, estos serán principios básicos permanentes, cuyo logro redundará en beneficio de los intereses nacionales. A pesar de lo anterior, es la población quien debe establecer en conjunto con sus representantes el esquema de política de seguridad nacional. De la interacción que exista entre ambos, se buscarán los objetivos y acciones a emprender, que busquen en todo momento la preservación del territorio y la integridad de su población.

1.1.1 Narcotráfico como principal amenaza a la Seguridad Nacional en México

La lucha contra el narcotráfico en México no fue considerada como una amenaza latente hasta finales de los años ochenta. La seguridad era entendida como una forma de estabilidad del Estado, por lo que, si existía seguridad al interior de este, de igual forma se establecía de facto un panorama de seguridad en lo general; aunado a esto, en el discurso oficial se hablaba de ausencia de agentes externos que pudieran representar una amenaza a la nación. Y en el caso del narcotráfico, este tampoco representaba peligro alguno, pues el consumo de drogas dentro de la población era escaso por lo que no constituía un problema de salud pública, y los grupos dedicados a esa actividad se limitaban a la operación, discreta y con muy bajo perfil, de su negocio, con lo cual no ponían en riesgo la integridad territorial ni la soberanía nacional.¹⁷

¹⁶ De hecho, cuando hablamos de proyectos o propósitos que emanan del pueblo en su conjunto, se les denomina aspiraciones nacionales. En tanto cuando provienen del gobierno o algún otro grupo o sector poblacional en específico, entonces se habla de intereses nacionales.

¹⁷ Piñeyro, José Luis. "El narcotráfico y la seguridad nacional de México", en: *Revista de Administración Pública*, no. 98. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998. P. 103.

Diversos acontecimientos ocurridos en aquella década, como el secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, a manos de poderosos capos mexicanos,¹⁸ así como el crecimiento exponencial de las organizaciones del narcotráfico (financiero, material, humano), les permitió gozar de gran poder corruptor, mismo que ejercían sobre funcionarios de gobierno que ocupaban cargos dentro de instituciones de seguridad encargadas de combatirlos, lo que terminó por evidenciar el grave estado de descomposición en que se encontraban diversas corporaciones en aquella época, como la Policía Judicial Federal (PJJF) o la Dirección Federal de Seguridad (DFS), esta última con una situación insostenible de corrupción y protección al crimen organizado, lo que devino en su pronta desaparición, ocurrida en 1985, y a su vez, a realizar cambios para su mejora.¹⁹

Sin embargo, los nuevos planes de acción, orientados principalmente al desarrollo de modernos aparatos de inteligencia y a la profesionalización de los cuerpos de seguridad (lo que dio paso a la creación del Centro de Investigación en Seguridad Nacional), no tuvieron los resultados deseados, debido a que no se contempló la transformación en su totalidad de los sistemas de seguridad pública, justicia y defensa, que debían recurrir a adecuados sistemas de control de confianza de quienes ocupaban cargos públicos importantes en aquellos ramos, lo cual beneficiaría a la delincuencia organizada al gestarse un entorno propicio para su crecimiento y expansión,²⁰ lo cual ocurrió con muchos grupos criminales durante el gobierno de Calderón, como los principales cárteles del país (Sinaloa, del Golfo, Los Zetas, los Beltrán Leyva, Juárez, La Familia Michoacana y su escisión, Los Caballeros Templarios).

¹⁸ En el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle este suceso.

¹⁹ Aguayo, Sergio. "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en: Aguayo, Sergio y Bailey, John. Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Ed. Siglo Veintiuno. México, 1997. P.194.

²⁰ Recabar información de un organismo de inteligencia, en un régimen con características autoritarias, resulta muy difícil, de acuerdo a Aguayo. Sin embargo, este autor rescató un artículo de la revista Siempre!, del 13 de junio de 1993, misma que sacó a la luz un memorándum interno del Cisen, en donde se expresan comentarios severos sobre la institución en relación a su organización, actividades de la dependencia y el uso de recursos, pues se seguían cometiendo actos ilegales y violatorios de derechos humanos, característicos de la desaparecida DFS. Ídem. P. 198.

Sin embargo, lejos de generarse un “poder paralelo” en el cual los grupos criminales pudieran no solo actuar al margen de las instituciones de gobierno sino también efectuar un control total o parcial de sus funciones, como llegó a suceder en los ochenta y principios de los noventa en Colombia, lo que se suscitó en México fue una gran infiltración hacia las estructuras estatales, permitiendo operar a estas organizaciones criminales con mayor impunidad e incluso con el apoyo del mismo poder político, que ante la alta rentabilidad del negocio de las drogas, los hizo partícipes en actividades en el control y dirección desde sus cargos públicos, lo cual resultaba importante para que este crecimiento se efectuara óptimamente.²¹

Jose Luis Piñeyro explica que lo que sucedió en nuestro país fue una “narcopenetración”, es decir, los grupos del narcotráfico ingresaron a las estructuras del Estado, siendo utilizados por los grupos de poder para la realización de actividades ilícitas, caso contrario al de Colombia, cuya crisis de violencia durante los ochenta y noventa, donde los dos grandes cárteles, el de Cali, encabezado por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, y el de Medellín, dirigido por Pablo Escobar Gaviria hasta su muerte en 1993, utilizaron a funcionarios públicos para sus propios fines,²² lo que aunado al crecimiento de grupos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), mostraron una incapacidad del Estado colombiano para hacer frente estos grupos, lo que preocupó y alertó a las autoridades estadounidenses, pues algunos funcionarios, como el presidente Clinton, el “zar antidrogas” Barry McCaffey, y líderes del Comando Sur estadounidense veían con preocupación la pérdida de control y gobernabilidad en el país sudamericano, con lo que se decreta en julio del 2000 la Iniciativa Andina Antinarcóticos, conocido también como Plan Colombia, y mediante la aprobación del Congreso estadounidense de una partida complementaria especial para la iniciativa, de mil trescientos millones de dólares para efectuar la guerra frontal primordialmente contra los grupos

²¹ Piñeyro, José Luis. Óp. Cit. 1998. P. 104

²² Ídem.

subversivos previamente mencionados, al ingresar tropas de su propio país a territorio colombiano.²³

Asimismo, la relación bilateral México-EEUU ha determinado muchos aspectos en materia de combate a las drogas, en donde el vecino país del norte ha presionado en la intensificación de la lucha antinarcóticos, así como en la recomposición y eficacia en las labores de las corporaciones mexicanas encargadas de la seguridad, por medio de una mayor injerencia logística y estratégica, pues aquejan problemas de corrupción, mala coordinación e inadecuado equipamiento.

La tendencia globalizadora actual, que hace de México un país dócil ante EEUU gracias al gran control financiero, comercial y alimentario, lo hace proclive a adoptar las políticas que más se ajusten a los intereses norteamericanos, aunque ello perjudique a los suyos, repercutiendo en las políticas de Estado, entre ellas la de seguridad.

Desde la perspectiva estadounidense, el problema del narcotráfico cuenta con características esenciales para ser considerado un problema de seguridad nacional, pues representa una amenaza real a sus intereses, cuenta con la condena moral de gran parte de la sociedad, por lo que cualquier acción en este campo tiene un alto valor de legitimidad, además de ser un fenómeno de dimensiones hemisféricas, especialmente por el lado de la oferta, pues EEUU satisface su demanda con narcóticos producidos en Latinoamérica principalmente.²⁴

En su afán de imponer como prioridad la lucha y combate al narcotráfico, el vecino país del norte se ha valido de injerencias en la agenda de seguridad mexicana, argumentando la amenaza persistente que representan los grupos del narcotráfico, en donde factores como el lucrativo negocio del comercio de drogas y

²³ Ramírez, María Clemencia, Stanton, Kimberly y Walsh, John, "Colombia, un círculo vicioso de drogas y guerra", en: Youngers, Coletta y Rosin, Eileen. *Drogas y democracia en América Latina El impacto de la política de Estados Unidos*. Ed. Biblos. Argentina, 2005. PP. 141-145.

²⁴ Herrera-Lasso, Luis, "México en el ámbito de la seguridad hemisférica", en Aguayo, Sergio y Bailey, John. *Óp. Cit.*, 1997. P. 66.

la amplia frontera que comparten, representa un peligro a la seguridad y estabilidad de ambos gobiernos, así como de la población civil.

Aunque durante los años noventa, y ante la identificación de nuevas amenazas (como el terrorismo, conflictos regionales, el crimen organizado transnacional), el gobierno norteamericano encontró un entorno propicio para intensificar las labores de cooperación y participación activa en la lucha antinarcóticos²⁵; no fue sino hasta la llegada del Partido Acción Nacional al mando del Ejecutivo Federal ocurrida en el año 2000, que la relación bilateral se profundizó, con una enorme injerencia norteamericana en la materia, que incluso les permitió operar dentro de México en labores de inteligencia. Lo anterior era posible mediante Centros de Espionaje, que contaban con el aval del gobierno mexicano; el asunto saldría a la luz pública, pues según la edición del 7 de agosto de 2011 del periódico New York Times²⁶, con la llegada de Barack Obama a la presidencia de EEUU, la política intervencionista en asuntos de inteligencia y seguridad nacional se intensificó, lo cual evidenció una gran violación a la soberanía nacional. En un documento emitido por la Casa Blanca titulado “Estrategia Nacional antinarcóticos para la frontera sur”, utilizando como coartada el grave estado de violencia provocada por los cárteles de la droga, se incrementó la presencia de enlaces dentro del territorio mexicano, sobre todo a lo largo de la frontera “con el propósito de apoyar las investigaciones y procesos judiciales contra las organizaciones criminales transnacionales”.²⁷

La guerra al narcotráfico ya lleva varias décadas efectuándose en muchas partes del mundo, justamente con Estados Unidos apuntalando estas medidas, producto de la decisión del gobierno de Richard Nixon en 1971.²⁸ La estrategia adecuada a

²⁵ *Ibíd.* P. 15.

²⁶ Esquivel, J. Jesús, “La invasión de los espías”. *Proceso* 1815, 14 de agosto de 2011. PP. 11-13

²⁷ *Ídem.*

²⁸ El 17 de junio de 1971, Nixon anunció en un mensaje al Congreso de su país "un ataque a todos los niveles al problema del abuso de drogas en Estados Unidos", que identificó como el "enemigo público número uno" del país. La iniciativa, cuya duración prevista era de cinco años, pasaría a convertirse en una estrategia continuada por las siete administraciones siguientes y concretada en arrestos, extradiciones, ayuda militar e intervenciones armadas en Colombia, México y Panamá. Agencia EFE. “La Guerra contra las drogas cumple 40 años entre abucheos”, *El mundo.es*: http://www.elmundo.es/america/2011/06/17/estados_unidos/1308298343.html.

los ojos de Norteamérica ha sido, como lo fue desde esta intensificación de los planes para combate al narcotráfico, en hacer frente al problema bajo la óptica coercitiva, con una creciente y permanente participación militar en labores de combate. Mediante la presión hacia los órganos de seguridad de los países en los que interviene, y con mayor margen de maniobra en la coordinación en las labores, intercambio de información o en la evaluación de los trabajos conjuntos, se emplean acciones de intervención directa con la anuencia del gobierno mexicano e incluso con el desconocimiento de éste, como sucedió con la llamada Operación Rápido y Furioso,²⁹ lo que magnifica la falta de entendimiento y la desconfianza entre ambos países.

La percepción pues, resalta el hecho de que en adición a lo anterior, no hay integralidad en la aplicación de medidas de seguridad nacional, pues se pondera la protección del sistema político mexicano, y más concretamente en los grupos políticos hegemónicos (partidos políticos, gobiernos federales, estatales, municipales, grupos aliados del gobierno), en detrimento de la protección de la sociedad civil. Esto origina un panorama de reiterada corrupción al interior del sistema político mexicano, lo cual provoca una progresiva descomposición,

²⁹ La llamada “Operación Rápido y Furioso” consistió en un plan emprendido por agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés) para poner deliberadamente armas de asalto en las manos de los cárteles mexicanos de la droga de forma que se les pudiera seguir la pista y se pudiera recolectar información que ayudara a su captura. Sin informar a las autoridades mexicanas, la ATF facilitó que más de 2,500 armas de asalto entraran ilegalmente en México. El único método moderno de rastreo para esas armas era un reprogramado GPS de la tienda de electrónica Radio Shack que el agente de esa oficina, Peter Forcelli se tomó el trabajo de instalar por cuenta propia, ya que el único medio de rastreo alternativo serían los números de serie de las armas, pero el dispositivo falló. Unos supervisores le dijeron al agente de la ATF John Dodson, el cual temía que esta operación costara vidas, que se calmara y que “acatará” órdenes. Dodson testificaría ante el Congreso estadounidense: “Aunque mi instinto me hizo querer intervenir e incautar estas armas, mis supervisores nos dieron órdenes a mí y mis colegas de no parar nada ni de hacer arresto alguno”. Forcelli testificó que el subprocurador de Justicia de EEUU, Emory Hurley, ayudó a instrumentar la operación y que el procurador federal para Arizona Dennis Burke “estuvo de acuerdo con la orientación dada al caso”. El director en funciones de la ATF, Kenneth Melson, de hecho vio en vivo el monitoreo de las operaciones desde su oficina en Washington. A él y al subdirector se les informaba semanalmente sobre la operación. La fallida operación saldría a la luz pública en enero de 2011, lo que llevó a la renuncia de varios funcionarios de alto nivel, 18 meses de investigaciones por parte del Congreso y, por primera vez en la historia, que se considerara a un Fiscal General sujeto de desacato en el Congreso. Para un mayor análisis, Cooper, Rory; *Operación Rápido y Furioso, el escándalo de tráfico de armas de la ATF*, *Libertad.org*, en: <http://www.libertad.org/operacion-rapido-y-furioso-el-escandalo-del-trafico-de-armas-de-la-atf-4840>.

condenada por el mismo gobierno estadounidense, pues se ponen en riesgo los planes y operaciones antinarcoóticos que efectúan en el país.

Se ha carecido de autocrítica, pues mientras el gobierno de EEUU acusa al mexicano de tener instituciones corrompidas, cómplices con el crimen que impiden la adecuada labor de combatirlo,³⁰ este por su parte señala la gran demanda de drogas que su vecino país genera, siendo el mayor consumidor de estupefacientes en el mundo; además del enorme tráfico de armas que existe en la frontera entre ambos países,³¹ en el que armas de todo tipo fabricadas por armerías norteamericanas, proveen al crimen organizado para realizar ejecuciones y enfrentamientos armados contra enemigos o autoridades. No obstante, y a pesar de las mutuas acusaciones, ambos gobiernos continúan emprendiendo casi las mismas acciones punitivas que busquen combatir la amenaza del narcotráfico.

Es así como la estrategia se centra en el aparato policiaco-militar, descuidando otros aspectos importantes como la prevención del consumo, reducción del daño, cultura de la legalidad, entre otras cosas.³² Carlos Montemayor señala al respecto: “Seguridad Nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo de poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público”.³³

³⁰ Piñeyro, José Luis. Óp. Cit. 1998. PP. 101-102.

³¹ “Calderón dice a EU 'No más armas' en espectacular fronterizo”, *ADN Político*, 16 de febrero de 2012, en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/02/16/calderon-dice-a-eu-no-mas-armas-en-espectacular-fronterizo>.

³² Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Ed. Tusquets. México, 2007. P. 50.

³³ Curzio, Leonardo. *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. CISAN-UNAM. México, 2007. P. 84.

Ampliar y modificar la agenda de seguridad conlleva a situaciones que no se desean. Cathryn L. Thourup enumera seis riesgos básicos asociados con la ampliación de la agenda de seguridad nacional.³⁴

- 1) 'El creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas militares. Las definiciones contienen implicaciones inherentemente políticas. Debido a que cada nación tiene el derecho y la obligación de proteger su seguridad nacional (SN), existen más posibilidades de que el gobierno se involucre directamente y de que se dé una respuesta militar cuando un tema se defina como problema de seguridad nacional'. Lo que invariablemente ha originado al ya mencionado sometimiento mexicano en el manejo y control de las políticas antidrogas
- 2) 'La definición de SN es específica para cada país. Resulta poco realista suponer, por ejemplo, que EEUU y México comparten una definición común de lo que es la seguridad nacional o que la seguridad de México promoverá necesariamente a la de EEUU. El contenido de la seguridad de cada país refleja diferentes intereses nacionales, y los esfuerzos por mezclar ambos podrían crear conflictos.' La autora menciona además el problema de atender todos los problemas en específico como la migración, el narco, la deuda y/o el medio ambiente, pues resultaría imposible diferenciar los intereses en la materia de ambos países, debido a su distinta visión en el interés nacional.
- 3) 'El problema de un exceso en los significados. Existe el peligro de que si se da al concepto de SN muchos significados, este se tornara totalmente inmanejable y se confundirán los instrumentos con los objetivos.' El hecho de que se puedan considerar a distintos temas (calentamiento global, la deuda externa, la democratización de los medios o del sistema político mismo, el desarrollo social, etc.) como asuntos de seguridad nacional,

³⁴ L. Thourup, Cathryn, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en: Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce. *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI Editores. México, 1990. PP. 99-102.

debilita el discurso y evidencia la dependencia en la toma de decisiones en estos asuntos.

- 4) 'La necesidad de especificidad' La necesidad de definición en el significado de la SN es crucial, definir cómo, cuándo, y en qué circunstancias se debe actuar conforme a lo que dicten las leyes, por qué es importante discutir y difundir sobre el tema.
- 5) '¿Quién define los términos?' Señalando la importancia de los grupos, sectores, o clases que determinen la agenda de SN, pues si no se trabaja sobre estos adecuadamente, puede acarrear resultados no deseados.
- 6) 'La seguridad del Estado (o de un régimen particular) no es sinónimo de la seguridad nacional' Pues como se mencionó previamente, existe una gran diferencia entre lo que representa la seguridad al aparato de gobierno como método de preservación, y la seguridad de la sociedad civil.

Las propuestas de acción estadounidenses se efectúan con base en acciones tales como la confiscación de cargamento de drogas, dinero en efectivo, propiedades, armamento, erradicación de plantíos, el arresto de presuntos criminales ligados a los cárteles así como de grandes capos y el saldo de heridos y muertos en combate. Aunado a lo anterior, el gobierno norteamericano compromete a su similar mexicano para la aprobación de leyes que busquen el combate al crimen organizado, al lavado de dinero, la remoción de altos y medianos mandos civiles y militares corruptos, la creación de nuevos grupos de investigación y operativos anticrimen, así como la firma de convenios bilaterales en materia de seguridad.³⁵ Por si fuera poco, actividades como el entrenamiento policiaco-militar por parte de agencias norteamericanas,³⁶ la dotación de equipo militar antidrogas, sobrevuelos de aviones norteamericanos en territorio nacional

³⁵ Piñeyro, José Luis. Óp. Cit., 1998. P. 108.

³⁶ Piñeyro agrega en relación a esto: "Si los cursos que reciban militares en Estados Unidos van más allá de perfiles estratégicos, no sólo habrá la posibilidad de que Washington influya en las decisiones del gobierno (...), sino que oficiales estadounidenses intervendrán en la planificación y dirección contra el narcotráfico". Cevallos, Diego. "México-EE.UU: Advierten riesgos en cooperación militar antidrogas", *Inter Press Service*, 5 de mayo de 1996, en: <http://www.ipsnoticias.net/1996/05/drogas-y-narcotrafico-mexico-ee-uu-advierten-riesgos-en-cooperacion-militar-antidrogas/>.

(recordar los aviones no tripulados que vigilaban la frontera),³⁷ entre otras, confirman la gran supeditación del régimen mexicano en asuntos de seguridad nacional a los intereses estadounidenses, en la que México carece de autoridad para efectuar acciones independientes a las de su principal aliado comercial.

Sin embargo, a pesar de estas políticas restrictivas, la postura cada vez mayor de su población en cuanto a legalizar y regular la producción y consumo de drogas, ha originado que el mismo gobierno estadounidense replantee la discusión y el debate sobre las mismas. En una entrevista con el semanario *New Yorker*,³⁸ el presidente Obama finalmente reveló su apoyo a la legalización de marihuana en su país. Pero no habló sobre el impacto potencial de su posición en la política exterior antidrogas de su país. John Kerry, secretario de Relaciones Exteriores, afirmó que el gobierno estadounidense no apoya la legalización de las drogas, ni siquiera la marihuana, principalmente porque no es claro para él que esto reduciría la violencia en el hemisferio occidental. Sin embargo, dijo que no se opone a una discusión amplia y abierta de políticas basadas en evidencia científica que abarque más aspectos de las consecuencias de las drogas, es decir, una política que ataque a la demanda de drogas y no sólo el suministro.

Froylán Enciso menciona al respecto “La postura de Kerry alimenta la percepción latinoamericana de que el gobierno de EEUU es un obstáculo para la discusión de políticas más maduras para regular las drogas en la región. La posición del gobierno de EEUU en la Organización de Estados Americanos (OEA) contra la legalización de las drogas sorprendió a los latinoamericanos que han seguido los procesos de legalización de la marihuana en los estados de Washington y Colorado. (...)Durante los últimos siete años, en México, hemos leído y sufrido en carne propia las noticias sobre cientos de miles de muertos, desaparecidos y personas desplazadas a causa de la actual guerra contra las drogas, que dicho

³⁷ “Diputados de PRI y PRD condenan sobrevuelos de avión no tripulado”, *Excelsior*, 16 de marzo de 2011, en: <http://www.excelsior.com.mx/node/722575>.

³⁸ Remnick, David. “Going the distance. On and off the road with Barack Obama”. *The New Yorker*, 27 de enero de 2014, en: http://www.newyorker.com/reporting/2014/01/27/140127fa_fact_remnick?currentPage=all.

sea de paso, está plenamente respaldada por el gobierno de EEUU mediante la transferencia de equipo con el dinero de la Iniciativa Mérida. Al mismo tiempo, vemos que algunos estados de EEUU han decidido legalizar la marihuana para fumar tranquilos, mientras acá la violencia relacionada con las drogas aumenta sus víctimas por los miles”.³⁹

El autor agrega que la legalización podría ser la base de una política integral si se logra en un ámbito global; sin embargo, hasta el momento no se han conseguido avances que vayan más allá de discusiones que avalen o condenen la situación de ilegalidad de las drogas, contradiciendo las acciones que ya se han emprendido al interior de la nación americana, con la legalización de la marihuana con fines recreativos en los estados de Colorado, Washington, Oregón, Alaska y el Distrito de Columbia, pero con una condena al exterior, apoyando y promoviendo la prohibición de drogas en los demás países, particularmente en Latinoamérica, dada su posición geoestratégica.

1.2 Concepto de Seguridad Pública

Con origen en el término latino “securitas”, el concepto de seguridad hace referencia a aquello que tiene la cualidad de ser seguro o que está exento de peligro, daño o riesgo.

La seguridad pública implica que los ciudadanos puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. Sin embargo, ante situaciones de amenaza, la prioridad debe de ser la conservación del individuo. John Locke afirma que cuando se encuentra un territorio en Estado de guerra, la vida de sus habitantes se encuentra en riesgo, a lo cual responde: “y es por cierto razonable y justo que tenga yo el derecho de destruir a quien con destrucción me amenaza; porque por la fundamental ley de la naturaleza, deberá ser el hombre lo más posible preservado, y cuando no pudieren serlo todos, la seguridad del inocente deberá ser preferida”.⁴⁰

³⁹ Enciso, Froylán. “La sangrienta política antidrogas de EEUU”, *Nexos*, 26 de febrero de 2014, en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6116>.

⁴⁰ Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Editorial Porrúa. México, 2005. P. 11

El Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable de evitar las alteraciones del orden social.⁴¹ Debe tener un alcance universal para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. Para esto, existen las fuerzas especiales para esa tarea, esto es, la policía en sus tres niveles de jurisdicción, que trabajan en labores de prevención y contención.

Las fuerzas de la seguridad pública entonces, deben prevenir la comisión de delitos y reprimir éstos una vez que están llevándose a cabo. También es función de éstas perseguir a los delincuentes, aquellas personas que, con pleno conocimiento de la ley, la infringen y la violan provocando daños a la integridad de la sociedad civil y entregarlos a la Justicia, que será la encargada de establecer las sanciones correspondientes de acuerdo a la ley.

La seguridad pública es, a decir de Sergio García Ramírez, “una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.⁴²

Por otro lado, Eugenio Zaffaroni la define como: “Un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”⁴³

Gerónimo Andrés Martínez precisa que la seguridad pública, entendida como una abstracción, es una figura jurídica que se ejercita a través de instituciones como la Policía Federal, Ministerio Público, Poder Judicial, Centros de Readaptación Social, teniendo como finalidad salvaguardar la seguridad y bienes de los individuos.⁴⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 21, define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el

⁴¹ ¿Qué es la seguridad pública?, en: <http://forodeseguridad.com/artic/discipl/4163.htm>.

⁴² García Ramírez, Sergio. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coordinadores), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002. P. 81

⁴³ Andrés Martínez, Gerónimo. *Derecho de Policía*. Flores Editor y Distribuidor. México, 2010. PP. 357-358.

⁴⁴ Ídem.

Distrito Federal, los estados y los municipios. En tanto, la ley que regula este precepto constitucional señala que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”.⁴⁵ Esta misma ley señala que al Estado en su conjunto le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad.

Una de las particularidades de la seguridad pública consiste en implementar medidas y estrategias basadas en el porvenir de las personas, incluso, son los mismos pobladores, en colaboración con sus cuerpos de seguridad, quienes deberán establecer las mejores estrategias encaminadas a garantizar seguridad plena en sus lugares de asentamiento. No es como la seguridad nacional, donde el imperativo es la preservación del Estado-Nación, pues la particularidad de la seguridad pública consiste en la preservación de la integridad de personas y sus vidas.

De acuerdo con la Constitución, la Seguridad Pública es una función concurrente a cargo de los tres niveles de gobierno. Comprende la prevención, investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Asimismo, se cuenta con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de donde se desprende dicho organismo, que tiene entre sus principales funciones la de establecer una política nacional de seguridad pública y coordinar a todas las instancias de seguridad pública de la Federación, Estados y Municipios.

El cuerpo armado civil para la protección de la población es la policía, la cual tiene como función primordial la salvaguarda de los intereses ciudadanos. El diccionario de sociología de Henry Pratt la define así: “Función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observación de sus leyes y reglamentos”⁴⁶. En otras palabras, es un cuerpo organizado y estructurado

⁴⁵ “Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en: *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 11 de diciembre de 1995.

⁴⁶ Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de Sociología*, en: Andrés Martínez, Gerónimo. Óp. Cit. PP. 133.

encargado exclusivamente de mantener el orden de un territorio, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad.

Entre los antecedentes que encontramos de cuerpos colegiados civiles y de preparación militar en varios casos, Michel Foucault menciona a la gendarmería, como un elemento que antecedió a la policía, integrada principalmente por soldados que habían sido separados de sus ejércitos tras la culminación de guerras efectuadas en Europa durante los siglos XV y XVI; la medida anterior se llevaba a cabo por el gran riesgo que representaba a las crecientes metrópolis su inactividad, pues estaban destinados a todas las ilegalidades posibles, dado su antecedente militar.⁴⁷ Al agruparlos en un nuevo cuerpo que se encargara de combatir la violencia, delincuencia, robos, asesinatos y demás crímenes, se les asignaba una ocupación permanente y se mantenía a raya a quienes pretendieran romper con la paz social, es decir, ahora emprenderían labores de seguridad pública al interior de las ciudades y demás poblados.

La policía civil es el instrumento de gobierno que está en constante relación con la sociedad, atendiendo las problemáticas que surgen de la convivencia diaria, así como de la ejecución de mecanismos de protección, mediante el auxilio a las personas y su conservación, así como la custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

1.3 Diferencias entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública

Partiendo de las definiciones previamente señaladas en este trabajo, podemos afirmar que ambos preceptos son completamente diferentes y poseen características únicas, lo cual es indispensable de comprender para llevar a cabo una política de seguridad que proteja al Estado y a su población. Mientras que la Seguridad Nacional vela por los intereses y protección de la nación, la Seguridad Pública protege y salvaguarda a la sociedad civil. Este equilibrio se logra con instituciones sanas y democráticas, con buen funcionamiento y libres de

⁴⁷ Foucault Michel. *Seguridad, territorio y población*. FCE. México, 2006. PP. 383-384.

corrupción. El Centro de Investigación de Seguridad Nacional (Cisen) establece las diferencias de ambos conceptos de la siguiente manera:⁴⁸

	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Objetivos	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Su objetivo es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
Instrumentos	Sus instrumentos son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Sus instrumentos son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores.
Autoridades responsables	La Seguridad Nacional es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.	La Seguridad Pública es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.

No obstante, la Seguridad Pública puede convertirse en asunto de Seguridad Nacional en el grado en que la manifestación del fenómeno criminal represente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político, y en el grado en que constituyan un obstáculo para que las autoridades actúen contra la delincuencia organizada. El narcotráfico es un ejemplo de lo anterior, pues gradualmente pasa de ser un asunto de seguridad

⁴⁸ Centro de Investigación en Seguridad Nacional (Cisen), <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>.

pública a uno de seguridad nacional. El Estado, a través de su Plan Nacional de Desarrollo, lo considera “una amenaza muy seria a la estabilidad y la capacidad para imponer la legalidad”, lo cual requiere, de acuerdo a su visión, medidas ejemplares y precisas, debido al riesgo que representa esta actividad para la población y para su gobierno, por lo que el uso de fuerzas policiales y militares es necesario para resolver el conflicto.⁴⁹

Por su parte, Felipe Calderón en su discurso acrecentó estos riesgos, argumentando que el narcotráfico se había apoderado de espacios públicos, rebasando a las autoridades policiales, por lo que la necesidad de involucrar y movilizar a tropas del Ejército para recuperar esos territorios, era apremiante.

La militarización en las labores de seguridad pública conlleva riesgos debido entre otras cosas, a la distinta visión de defensa que tiene un soldado de un policía, pues el primero está formado para combatir y exterminar enemigos del Estado, por lo que no conoce más derecho que el de guerra; mientras que un policía actúa en el marco del Estado de Derecho para prevenir el delito y las faltas a las normas gubernativas. Además si no se establece como medida complementaria de emergencia puede desgastar el aparato militar; asimismo, se expone al ejército a la corrupción, con lo que se vulneraría su función primordial que es la defensa del Estado.⁵⁰

1.4 Seguridad en México y la delincuencia organizada

Una de las mayores crisis que enfrenta el Estado mexicano en la actualidad es la delincuencia organizada, entendida como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o

⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en: pnd.gob.mx. Cabe señalar que el gobierno actual no es el primero en considerar al narcotráfico como una amenaza a la Seguridad Nacional desde hace varias décadas, siendo calificado como potencial amenaza desde el sexenio de Miguel De La Madrid. Progresivamente, los subsiguientes gobiernos fueron dimensionando el problema cada vez más, señalando su boyante crecimiento y el peligro que representaba a la población, las estructuras de gobierno y al desarrollo económico del país.

⁵⁰ González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Yáñez, José Arturo. Óp. Cit., 1994. PP. 84-86.

indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.⁵¹ Se diferencia de los grupos criminales ordinarios, por su capacidad de alcance, gracias a las profundas relaciones, conexiones o vínculos que llegan a poseer, lo que les permite operar con amplia impunidad, consolidando las fuertes redes de las que están conformadas.

Para John Bailey y Roy Godson, la delincuencia organizada refiere básicamente a criminales profesionales, que operen de manera permanente, con una estructura y liderazgo identificables y variables, con jerarquías y división de funciones, mismas que se asemejan a las grandes organizaciones del sector público o privado. Utilizan la violencia y corrupción como mecanismo de defensa y conservación, pues deben protegerse de las autoridades de gobierno y organizaciones rivales, así como para disciplinar a sus propios miembros o a los que piensan explotar.⁵²

Guillermo Valdés menciona cinco características que hicieron posible que en nuestro país se gestara el crimen organizado en sus distintas modalidades delictivas y con el pasar del tiempo se desarrollara, en particular el narcotráfico, como la expresión más clara de delincuencia:⁵³

- 1) “Un negocio de rentabilidad elevada”. La enorme frontera con EEUU y el gran conservadurismo adoptado desde principios del siglo XX por sus autoridades, lo que provocó la prohibición de las drogas, permitió la apertura de un mercado altamente lucrativo. Con ello, la nación americana se convirtió en poco tiempo, en el mercado de drogas más grande del mundo.
- 2) “Una estructura criminal basada en redes familiares y comunitarias y, por tanto, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía”. Estas redes se componían de grupos de productores campesinos, vinculados

⁵¹ Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. ONU, Oficina contra la droga y el delito. Nueva York, 2004, en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

⁵² Valdés, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México, 2013. PP. 89-90.

⁵³ Ídem., PP. 84-87.

familiar y comunitariamente; múltiples redes urbanas de comercialización, como pandillas, bandas de ladrones y asaltantes, e inclusive policías en todos los niveles, que se dedicarían al narcomenudeo; y organizaciones dedicadas a la exportación de enervantes, estas eran más estructuradas y con mayores recursos, con capacidad organizativa y logística, medios de transporte, contactos del otro lado de la frontera y recursos para sobornar a las autoridades de ambos países. Lo anterior fue la base para el surgimiento de los cárteles de la droga que operan actualmente a nivel nacional e internacional.

- 3) “Violencia y corrupción”. La primera, como instrumento de control y la segunda como mecanismo de relación con el Estado, lo que les ha facilitado el crecimiento y la impunidad. Poco a poco se comenzó a luchar por el control del territorio y de la comercialización del producto, que al ser ilegal y carecer de instrumentos de regulación, se busca la apoderación del mercado mediante el uso de la violencia.
- 4) “Estado de derecho poco prioritario”. La autoridad le otorgó escaso valor al problema del narcotráfico, rasgo presente a lo largo de todo el siglo XX. Debido a la complicada situación tras la Revolución, el nuevo aparato estatal empezaba a gestarse, dando prioridad a aspectos económicos y sociales, pero careciendo de fortalecimiento a las de seguridad y justicia. El modelo de convivencia entre gobiernos y crimen organizado fue posible gracias a la ausencia de mecanismos eficientes para contener a éstos, máxime si se considera que el beneficio era mutuo, la clase política obtenía dinero que requería para su fortalecimiento y garantizar la estabilidad política, mientras que los grupos criminales obtenían protección e impunidad, que les permitió continuar y expandir su negocio ilegal.
- 5) “La asimetría en las relaciones México-EEUU”. Los problemas para combatir el narcotráfico en nuestro país estuvieron vinculados desde un principio por su vecino del norte. Dado que la visión de este país es prohibicionista con respecto al tema, su política exterior es agresiva contra

los países productores y tráfico de estupefacientes hacia su territorio. México, al ser gran productor de marihuana y amapola, y de contar actualmente con múltiples laboratorios clandestinos en diversos lugares, que producen las drogas sintéticas (éxtasis, anfetaminas, pcp, entre otras), además de ser la ruta de trasiego más importante para el tráfico de cocaína, representa una prioridad en los asuntos de seguridad de la Casa Blanca.

El crimen organizado y la creciente violencia armada son las mayores amenazas estratégicas para México y también para muchos países de América Latina, de acuerdo con las conclusiones del reporte anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres.⁵⁴ Dicho informe, resalta los incrementos sustanciales que diversos países alrededor del mundo han hecho en el rubro militar para efectuar acciones que busquen mitigar el fenómeno delincriminal que se intensifica en muchas regiones, como el despliegue de tropas militares en las urbes, la combinación de fuerzas militares y policiales, y la creación de unidades especiales, para combatir las redes criminales y destruir rutas para el tráfico de drogas.

Desde 1997, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) lleva a cabo la recopilación de estadísticas de la incidencia delictiva del país. De acuerdo a las cifras arrojadas, tanto los delitos del fuero federal como del común⁵⁵ tuvieron incrementos a partir del sexenio calderonista, particularmente los primeros, pues entre 2005 y 2007 se registró un incremento notable, mismo que fue decreciendo de 2008 a 2012, con un ligero repunte en 2011. En tanto los delitos del fuero común mantuvieron una tendencia similar entre 1998 y 2005, con ligeros aumentos y reducciones; es a partir de 2006 que la tendencia iría al alza,

⁵⁴ “La región, bajo amenaza del crimen y de la insurgencia”, *La Nación*, 06 de febrero de 2014, en: <http://www.lanacion.com.ar/1661588-la-region-bajo-amenaza-del-crimen-y-de-la-insurgencia>.

⁵⁵ Se entiende por fuero federal a la correspondencia de aplicación de leyes federales, en un caso concreto a delitos cometidos en territorio que se considera federal o delitos que se encuentran tipificados en los ordenamientos federales; en tanto el fuero común se refiere a la aplicación territorial de las leyes locales, de las entidades federativas.

disparándose el incremento de estos delitos entre 2007 y 2011, para tener una reducción hasta 2012, último año de gobierno de Felipe Calderón.⁵⁶

Si revisamos los cuatro delitos de alto impacto que mayor percepción de inseguridad generan (homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo con violencia), notaremos incrementos notables durante el periodo de Calderón. Los homicidios dolosos empezaron a tener una tendencia a la baja de 2001 a 2005, durante el sexenio de Vicente Fox. Aunque en 2006 hubo un ligero incremento, al año siguiente se volvió a reducir la cifra, empero a partir de 2008 y hasta 2011, las cifras aumentarían drásticamente. De hecho en 2011 se registró la mayor cantidad de homicidios dolosos en toda la historia de México, con 22852,⁵⁷ muchos de estos derivados de la guerra contra el narcotráfico. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), menciona que México tiene la mayor proporción de homicidios intencionales y victimización de los 36 países que integran dicha organización, al registrar en 2010 25 homicidios por cada 100 mil habitantes, incrementándose con respecto a los 18 por cada 100 mil registrados en 1995, lo cual, de acuerdo a su perspectiva, impacta en la corrupción del sistema de justicia y dificulta la captura de los delincuentes.⁵⁸

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), señala que durante la gestión de Felipe Calderón, los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65%, mientras que los secuestros se incrementaron en 250% y las extorsiones en 94%.⁵⁹ De acuerdo a cifras oficiales, el total de homicidios dolosos durante el periodo de Caderón fue de 101199 casos, 35.7% más que en el periodo de su antecesor, Vicente Fox, el cual registró 74586 denuncias por asesinatos violentos.⁶⁰

⁵⁶ Véase anexo 1

⁵⁷ Véase anexo 2.

⁵⁸ Morales, Yolanda “México, a la cabeza en inseguridad y violencia”, 6 de noviembre de 2013, *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/11/05/mexico-cabeza-inseguridad-violencia>.

⁵⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. *8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC*, México, 2013, en: http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012_8_delitos_primero_1.pdf.

⁶⁰ Torres, Rubén, “Homicidios dolosos, 101,199; 35% más en sexenio de FCH”, *El Economista*, 27 de noviembre de 2012, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/27/homicidios-dolosos-101199-35-mas-sexenio-fch>.

El secuestro entre 2001 y 2006, periodo gobernado por Fox, registró 2687 denuncias por plagio, cifra que se triplicó en el periodo de 2007 a 2012, con Calderón en el poder, con 6562 casos, con un incremento exponencial en 2008, con 907 casos, mientras que al año siguiente se rebasaría esa cifra, con 1162 secuestros, algo que no se veía desde 1997 cuando se superó en más de mil la comisión de este delito.⁶¹

En cuanto a la extorsión, el delito incrementó de 13 mil 435 casos en el sexenio de Fox Quesada a los 32 mil 285 que se contabilizaron en la administración de Calderón Hinojosa,⁶² pues a pesar de tener desde el año 2000 una tendencia a la alza, es a partir de 2008 donde el incremento es más significativo. Aunque en 2011 tuvo una reducción notable, para 2012 se registró el mayor número de extorsiones desde 1997, con 7284 casos.⁶³

Y en cuanto a los robos con violencia, estos muestran una tendencia reductiva de 1999 a 2005, pues a partir de 2006 y hasta 2011, la incidencia de este delito se incrementó, mostrando al igual que los otros tres delitos de alto impacto mencionados, incrementos considerables entre 2008 y 2011, con 176979 y 247258 delitos registrados, respectivamente.⁶⁴ Como se puede apreciar, estos la incidencia delictiva en estos cuatro delitos del fuero común se dispara a partir de 2008, en el segundo año de gobierno de Calderón, cuando la guerra al narcotráfico y el destacamento de tropas del Ejército se había extendido por diversas regiones, a lo largo de este trabajo se analizarán las circunstancias que originaron este incremento desmedido.

La violencia e inseguridad invariablemente repercute en la economía nacional. De acuerdo con el director para la Prevención Social de la Violencia e Inseguridad, en la Secretaría de Gobernación, Xiuh Guillermo Tenorio, la inseguridad y violencia generaron un costo de 212,000 millones de pesos en 2012 para los industriales agremiados a la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), lo que

⁶¹ Véase anexo 2.

⁶² “Las extorsiones se duplicaron y los secuestros se triplicaron del sexenio de Fox al de FCH, revelan cifras oficiales”, *Sin Embargo*, 9 de abril de 2014, en: <http://www.sinembargo.mx/09-04-2014/957768>.

⁶³ Véase anexo 2.

⁶⁴ Ídem.

equivale a 1.4% del Producto Interno Bruto e incluye el costo que pagan los industriales por su seguridad, la de sus empresas y productos.⁶⁵

México se encuentra rezagado en el rubro económico, es un problema que se arrastra por décadas y que ha carecido de voluntad política y libre maniobra (pues su actividad económica es en gran medida dependiente de las disposiciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, consecuencia de la adopción del modelo neoliberal, presente durante más de treinta años), lo cual ha generado cada vez mayor pobreza y amplia desigualdad, influyendo en el incremento en la incidencia de delitos. Algunos especialistas establecen una relación entre la tasa de pobreza y la cantidad de delitos cometidos;⁶⁶ el estudio del CIDAC previamente citado menciona que la incidencia delictiva en la mitad de las entidades federativas es de grave a severa, tomando como consideración a los ocho principales delitos del fuero común (secuestro, homicidio doloso, lesiones con arma blanca o de fuego, extorsión, robo con/sin violencia a transeúntes y robo con/sin violencia de vehículos). El rezago educativo, las malas condiciones y dificultad para encontrar empleo formal, y los bajos ingresos económicos, caracterizan a la mayoría de los estados que se encuentran dentro de este rubro; Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y Morelos, señalados en el estudio como los cuatro estados con la incidencia delictiva más severa, así lo demuestra.⁶⁷

Esta falta de oportunidades incrementa las posibilidades de que este grupo marginado de la población pueda enrolarse a grupos del crimen. José Luis Piñeyro menciona al respecto: “Si bien es indudable que se requiere voluntad personal o colectiva para realizar cualquier acción, se subestiman las barreras estructurales

⁶⁵ Morales, Yolanda. 2013. Citado.

⁶⁶ De entre los especialistas que señalan esta tesis encontramos a François Bourguignon, que encuentra una estrecha relación entre desigualdad, pobreza y criminalidad, dado que ante el aumento de las primeras dos, se acrecienta la rentabilidad del crimen y de quienes están dispuestos a cometerlo, pues la alta rentabilidad de diversos delitos contra la propiedad o a las actividades ilegales como el narcotráfico, las apuestas ilegales o la prostitución, lo cual el beneficio a corto plazo, contrarresta las consecuencias negativas que pudiera traer la comisión de dicho delito, aumentando significativamente en los países en vías de desarrollo, que registran mayor pobreza y desigualdad. Para un análisis profundo de su trabajo en cuestión: Bourguignon, François. *Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo*, 22 de mayo de 2014, en: www.pensamientopolitico.50g.com/textos/criminalidad_violencia.doc.

⁶⁷ CIDAC, 2013. Citado.

de carácter cultural y económico-social, como la extendida narcocultura entre los jóvenes, quienes forman parte del ejército de desempleados, además de los más de 55 millones de pobres y pobres extremos en donde el crimen organizado recluta a sus operadores. Por ejemplo, con 0.5% de esa cantidad estaríamos hablando de 275 mil personas: cifra, de hecho, muy reducida ya que solamente los narcos cuentan con un estimado de colaboradores de 500 mil personas, de acuerdo al secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, (sembradores: 300 mil; comerciantes, vigilantes, transportistas, distribuidores y narcomenudistas: 160 mil; capos de diverso rango: 40 mil). A esta población habría que agregar un número indeterminado de bases de apoyo social de otras actividades delictivas como el tráfico ilegal de migrantes, mujeres, niños, armas, mercancías de contrabando o robadas, órganos humanos, prostitución infantil, etcétera”.⁶⁸

Raul Benitez Manaut considera que el narcotráfico es la principal actividad del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Lo anterior ha provocado un mayor reforzamiento en las actividades militares para el manejo y control de los problemas considerados de seguridad nacional, lo cual ya no debería corresponder a nuestra época el otorgarle una alta prioridad al Ejército y Marina, pues como se verá más adelante, lo anterior acarrea mayores muertes, gran cantidad de desaparecidos y desplazados de sus comunidades de origen, y gran desestabilización económica, política y social en diversos lugares, no solamente en México, sino también en muchos países, y dada la cercanía, en Centroamérica, el Caribe, y Sudamérica.

El poder global que implica el narcotráfico en producción, comercio y consumo, representa un peligro latente a los ojos del gobierno; sin embargo, en regiones como Sinaloa, donde se efectuó una estrecha relación entre narcotráfico, política y

⁶⁸ Piñeyro, José Luis. “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Monica. (coords.). *Los grandes problemas de México XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. El Colegio de México, México, 2010. PP. 159-160.

actividad comercial y empresarial, esas relaciones de corrupción se explican en el lenguaje oficial mexicano como vínculos individuales, no institucionales, sin mencionar el gran estado de aceptación que esta actividad ilícita históricamente tiene entre la sociedad de aquel Estado de la República.⁶⁹

Asimismo, el autor menciona cinco enfoques para abordar metodológicamente el crimen organizado y que se observan de manera combinada y frecuente en México:

1. “Elementos económicos, basados en economías subterráneas y paralegales, interpretándose como el lado oscuro de la globalización.
2. Gran acumulación de riqueza que circula a través del crimen organizado internacional, y cuyas principales actividades son el tráfico de drogas, tráfico de trabajadores indocumentados, trabajadoras domésticas y sexuales, comercio ilegal de armas y violación de derechos de propiedad intelectual (piratería).
3. Desde el punto de vista político (la forma como se debilitan los sistemas políticos y las fragilidades endémicas de la democracia en países con débil institucionalidad).
4. Desde lo legal-jurídico (mercados informales y ausencia de cultura de la legalidad).
5. En lugares donde “lo criminal” ha logrado construir formas socio-culturales como son las culturas mafiosas endémicas”.⁷⁰

La consolidación de las organizaciones criminales, fruto entre otras cosas, de la enorme corrupción al interior de las clases políticas, corporaciones policiacas y demás núcleos sociales, les permitió adquirir una fortaleza capaz de diversificar sus operaciones ilícitas. La disputa por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a EEUU, desata escenarios de violencia que, con la

⁶⁹ En el capítulo 3 se abordará con mayor detalle la situación política y social de la entidad federativa con respecto al narcotráfico.

⁷⁰ Benítez Manaut, Raúl. “Crimen organizado, fenómeno transnacional, evolución en México”, 20 de febrero de 2014, en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R_Benitez.pdf.

intervención directa de tropas del Ejército como parte de la estrategia de seguridad de Calderón, incrementan su frecuencia. Numerosas ciudades del país se convierten en escenarios de muerte y constante disputa sangrienta por los controles de zonas, policías, alcaldías, y en general por un panorama favorable ausente de elementos que afecten su estructura. En ciudades como Juárez, Nuevo Laredo, Acapulco, Tijuana, Culiacán, Matamoros, Monterrey, entre muchas más, grupos delincuenciales (muchos de ellos de corte paramilitar), y elementos de seguridad del Estado protagonizan sangrientas y encarnizadas batallas.

El problema de inseguridad que aqueja a la mayor parte del territorio nacional, ha puesto en entredicho las capacidades del Estado mexicano para hacer frente a él, pues factores como la fragilidad persistente en los tres niveles de gobierno (particularmente los del orden local, que al carecer de instrumentos de seguridad confiables y mandos policiacos mal capacitados y sometidos al poder de las organizaciones criminales, propician lo que Calderón y sus asesores llamaron “pérdida de territorialidad”), dificulta en demasía la consecución de los objetivos de seguridad planteados.⁷¹ La evolución y expansión del crimen organizado encuentran su explicación en la marcada pérdida del control de los grupos del crimen organizado por parte del sistema político mexicano, particularmente a partir de los años ochenta, como se verá en el siguiente capítulo.

⁷¹ Jorge Tello Peón, quien fungió como asesor en asuntos de seguridad nacional de Felipe Calderón, señaló abiertamente la pérdida de territorialidad por parte de las instituciones, lo que propició a su vez, una pérdida de estructuras históricas que no permiten diferenciar en muchas regiones al agente preponderante, ya sea el gobierno local, o los grupos criminales, pues en muchos casos, estos últimos han absorbido al Estado, llenando huecos que le corresponde atender a éste. Para un mayor análisis. Tello Peón, Jorge. “La seguridad pública en México, síntesis social”. *Atlas de la seguridad y defensa de México*, 2009. PP. 21-24, en: http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/analisis_de_seguridad_1.pdf.

Capítulo II. Orígenes e implementación de la Estrategia de Seguridad del gobierno de Felipe Calderón y la Guerra contra las drogas en México.

2.1 El panorama de seguridad y narcotráfico en México durante los años ochenta y noventa

Fueron varios los contextos que hicieron posible el crecimiento y consolidación de los cárteles del narcotráfico que durante el sexenio de Calderón fungieron como los protagonistas de la sangrienta batalla por el control del negocio de las drogas. En estos años, el tráfico de estupefacientes adquiere demasiada visibilidad y enormes proporciones, siendo más evidentes las relaciones entre las autoridades policiales y los traficantes”.⁷² Históricamente, México había sido un país productor de marihuana y amapola, misma que era transportada hasta la frontera para ser comercializada en EEUU; sin embargo, el cierre de la llamada ruta del Caribe, el camino que servía como punto de entrada de la cocaína colombiana a aquel país por medio de Florida, fue reforzada en vigilancia policiaca, por lo que los traficantes del país sudamericano optaron por México y su extensa frontera con la Unión Americana (de una longitud aproximada de 3200 km), para pasar el enervante⁷³.

Después de varios años de continuar en el negocio ilegal al amparo del poder político (con la DFS como ente “regulador”), y dado el enorme crecimiento monetario que representaba, las organizaciones delincuenciales crecieron en cuanto a poder corruptor, siendo protegidos por las autoridades, mismas que, debido a la enorme concentración de poder político, les permitió controlar.⁷⁴

Sin embargo, este acuerdo previo podía romperse, ya fuera por la necesidad de obtener resultados en su labor de policías, o por la presión de autoridades de

⁷² Astorga, Luis. Óp. Cit., 2004. P. 123.

⁷³ Freeman, Laurie Sierra, José Luis. Óp. Cit., 2005. P. 325. Pereyra, Guillermo. Citado

⁷⁴ Valdés Castellanos, Guillermo. Óp. Cit., 2013. PP. 218-219.

EEUU, que no hay que olvidar, desde el momento en que decide prohibir la producción y consumo de drogas como marihuana, opio, cocaína, y otras más, pasa a determinar y conducir la política antidrogas allende sus fronteras.⁷⁵ Así pues, el Estado en cualquier momento que lo requiriera, rompía los acuerdos, aunque posteriormente, por omisión o ineficiencia de los aparatos de justicia en el país, les facilitaba sus procesos penales, que les garantizaba a los principales líderes de las organizaciones del narcotráfico impunidad.

Otro aspecto trascendental que modificó el entorno del narcotráfico en esos años, fue el ocurrido tras la *Operación Cóndor*, el primer gran operativo militar que lanzó el gobierno federal a mediados de enero de 1977 en el noroeste del país, concretamente en el llamado Triángulo Dorado, la mayor zona de cultivo de marihuana y amapola del país, ubicada en los límites de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, y que consistió “en la más gigantesca batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México hasta ese momento, con la participación de al menos 10,000 soldados”, según palabras de quienes encabezaban el operativo, el general José Hernández Toledo por parte del Ejército, y Carlos Aguilar Garza por parte de la PGR.⁷⁶ Dicho operativo orilló a varios narcotraficantes de la región a emigrar a Guadalajara, donde asentarían y desarrollarían sus actividades ilícitas. La capital jalisciense se transformó, los grandes capos de la droga comenzaron a adquirir propiedades y negocios que servían para lavar dinero producto del tráfico de drogas, y para darles una imagen de prósperos empresarios. Los tres principales hombres al mando de la organización criminal eran, en orden de importancia, Ernesto Fonseca Carrillo, *Don Neto*; Miguel Ángel Félix Gallardo, y Rafael Caro Quintero.

A pesar de ser calificados por los organismos de seguridad nacionales como “individuos peligrosos”, gozaron de total impunidad, lo que incluso les permitió desenvolverse públicamente en los círculos sociales y políticos de la región, además de los que ya tenían en su lugar de origen, Sinaloa. Un ejemplo de esto

⁷⁵ Hidalgo, Juan Carlos, “El fracaso de la guerra contra las drogas”, *La Ilustración Liberal*, 23 de febrero de 2015, en: <http://www.ilustracionliberal.com/45-46/el-fracaso-de-la-guerra-contra-las-drogas-juan-carlos-hidalgo.html>.

⁷⁶ Astorga, Luis. *El Siglo de las drogas*. Ed. Grijalbo. México, 2004. P. 115.

se dio el 28 de mayo de 1983, durante la boda religiosa de Rodolfo Sánchez Duarte, hijo del ex gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, en la que Miguel Ángel Félix Gallardo y su esposa fungieron como padrinos.⁷⁷ Caro Quintero, por su parte, era dueño o accionista de al menos trescientas empresas en Guadalajara, y pretendió conquistar a Sara Cosío, sobrina de un importante político de Jalisco que después gobernaría la entidad, Guillermo Cosío Vidaurri, y al no obtener respuesta, optó por raptarla, sin que ello tuviera una respuesta inmediata por parte de las autoridades, lo que hacía suponer, de acuerdo a la DEA, que gozaba de protección policiaca.⁷⁸

2.1.1 El caso Camarena y el posterior conflicto bilateral en materia de seguridad México-EEUU⁷⁹

El acontecimiento que vino a sacudir el entorno político en relación al tráfico de drogas fue el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, y del piloto mexicano, Alfredo Zavala Avelar. La razón del plagio y homicidio tenía que ver con el descubrimiento, en noviembre de 1984, de un enorme plantío de marihuana, en un rancho conocido como el Búfalo, ubicado en Chihuahua, el cual pertenecía a Caro Quintero. El embajador estadounidense John Gavin y el titular de la DEA, Francis Mullen, mencionaron en una conferencia de prensa ofrecida el 12 de febrero de 1985, cinco días después de ocurrido el secuestro, que el operativo de Chihuahua había sido posible gracias a la información proporcionada por la inteligencia estadounidense, ofreciendo una recompensa a quien aportara información que permitiera el rescate de Camarena. Por medio de la operación *Stop and Seize*, la Procuraduría General y el Departamento del Tesoro de EEUU buscaban presionar al gobierno de México,

⁷⁷ *Proceso Ed. Especial* no. 32, febrero 2011. PP. 18-19.

⁷⁸ Ídem., PP. 10-11.

⁷⁹ Para la realización de este apartado se consultaron los siguientes textos: Astorga Luis. Óp. Cit., 2004. PP. 133-144; *Proceso* núm. 1928-1932. *Excelsior*, 12 octubre de 2013, en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/12/923092>; Red Política, *El Universal*, en: <http://www.redpolitica.mx/contenido/caro-quintero-profugo-de-nuevo>.

pues consideraban que no se estaba trabajando adecuadamente para esclarecer el secuestro.

La reacción del gobierno mexicano se dio el 20 del mismo mes, mediante los subdirectores de la Policía Judicial Federal (PJF), Víctor Manuel Baena Camargo y Rafael Rocha Cordero, dando a conocer información sobre el caso. Negaron que México fuera trampolín del narcotráfico internacional, así como los nexos que existían entre la policía mexicana y la mafia. Incluso señalaron los nombres de presuntos líderes del narcotráfico, entre los que se encontraban Caro Quintero, Félix Gallardo y un socio de este, Juan Ramón Matta Ballesteros, un hondureño que sirvió como la conexión sudamericana para el tráfico de cocaína a gran escala.

Mullen declararía posteriormente que agentes de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la policía política mexicana, habían protegido a Caro Quintero, lo que permitió su huida tras los hechos. El caso provocó un sacudimiento en las corporaciones policiacas de México, pues varios de sus policías eran acusados de estar implicados en el tráfico de drogas. Como método de contención a las críticas, el gobierno mexicano cuestionó la labor de los agentes de la DEA en territorio mexicano, pues no existían convenios que justificaran la intervención de estos.

Hasta el 6 de marzo del mismo año se encontrarían los cuerpos, en el rancho *el Mareño*, en el estado de Michoacán, presentando huellas de tortura y en condiciones que hacían suponer que llevaban al menos veinte días muertos. La PGR señaló a Manuel Bravo Cervantes, miembro de la familia que vivía en el rancho y que fue masacrada por agentes del grupo conocido como *Águila* y de la Policía Judicial de Jalisco, como el autor material de los asesinatos. A su vez, la DEA informaba que había localizado a unos de los autores intelectuales del crimen, Matta Ballesteros, pero el titular de la PJF, Manuel Ibarra Herrera, retrasó las acciones de captura, lo que le permitió a Matta huir.

Las presiones de la DEA se tradujeron en hechos particularmente incómodos para las corporaciones de seguridad mexicanas. Primero, porque la PGR reconocería las relaciones de protección y colaboración entre varios agentes de la

PJF y la judicial de Jalisco con narcotraficantes. Vinieron algunos cambios importantes, como el de José Antonio Zorrilla que fungía como titular de la DFS, sustituido por Pablo González Ruelas, pues la DEA previamente lo acusó de proporcionar una credencial de agente a Caro Quintero, por medio del comandante del grupo Águila, Armando Pavón Reyes, lo que le permitió al capo salir del aeropuerto de Guadalajara sin ser detenido.

La DEA señaló a Caro Quintero, Félix Gallardo, Fonseca Carrillo y Manuel Salcido Uzeta alias *el Cochiloco*, como los presuntos secuestradores y asesinos. El 4 de abril de 1985, Caro Quintero fue aprehendido en Costa Rica, por la policía local, gracias a informes de la DEA. El comandante Florentino Ventura sería el encargado de su extradición a México. Posteriormente, Fonseca Carrillo también fue capturado, y en su declaración posterior, mencionó a Caro Quintero como el responsable del secuestro de Camarena, así como de la tortura que el agente norteamericano recibió durante su plagio.

Tras las detenciones de Caro Quintero y Fonseca, la DEA mencionó al primero como la cabeza de la organización, pero suponía como verdaderos jefes a miembros de la clase política mexicana, señalamiento que desmintió el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, limitando el asunto a la esfera policiaca. Lo cierto es que las acusaciones de las agencias de seguridad norteamericanas hacia determinados grupos de poder mexicanos (funcionarios públicos, policías, militares) continuaron. Medios de comunicación de aquel país alzaban la voz contra la enorme corrupción que permeaba al interior del gobierno de México y como este fue un actor fundamental en el crecimiento de los jefes del tráfico de drogas, un ejemplo de lo anterior se dio con la publicación de un libro de Elaine Shannon, periodista de la revista Time, titulado *Desperados*, que sirvió de base para una miniserie transmitida por la NBC en 1990, en una lucha de buenos (la DEA) contra los malos (el gobierno mexicano que aquejaba males de complicidad con los capos de la droga).

El caso Camarena provocó la mayor crisis diplomática entre México y EEUU en la historia reciente, y desató una fuerte desconfianza del gobierno estadounidense hacia la lucha contra el tráfico de drogas en México. Sin embargo, a pesar de las

graves acusaciones que vincularon inclusive a altos mandos mexicanos de participar en el caso, como al entonces secretario de la Defensa, Juan Arévalo Gardoqui, y al secretario de Gobernación Manuel Bartlett, estas nunca se pudieron comprobar. Rafael Caro Quintero fue acusado del asesinato por la DEA, y fue condenado a 40 años de cárcel, cumpliendo solamente 28 de estos, debido a que el 9 de agosto de 2013 quedó en libertad, pues según su defensa, Enrique Camarena no estaba acreditado diplomáticamente como agente de la DEA mientras desempeñó sus investigaciones en territorio mexicano, por lo que no debió ser juzgado por un juez federal, sino por un juzgado local en Jalisco, donde ocurrió el secuestro y asesinato. Lo anterior provocó gran indignación entre los familiares del agente fallecido así como de distintas agencias, y ante fuertes presiones de EEUU que exigía su reaprehensión con fines de extradición; la PGR apeló el amparo concedido a Caro Quintero, y el 6 de noviembre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un nuevo fallo que contradecía un dictamen emitido en marzo, y que de nuevo lo acusaba del delito de asesinato de Camarena, siendo en estos momentos un prófugo de la justicia.

Recientes declaraciones de ex agentes estadounidenses revelarían que el verdadero móvil del secuestro y asesinato de Camarena fue el descubrimiento que este hizo del gobierno de su país, al hallar una asociación entre estos y el narcotráfico mexicano, utilizando las ganancias del trasiego de drogas para financiar las actividades de la “contra” nicaragüense.⁸⁰

⁸⁰ La “contra” nicaragüense, mejor conocida como Operación Irán-Contra, es un acontecimiento político ocurrido en 1985 y 1986, en el cual el gobierno de EEUU, bajo la administración del presidente Ronald Reagan, vendió armas al gobierno iraní cuando éste se encontraba inmerso en la guerra Irán-Irak y financió el movimiento conocido como “contra” nicaragüense, un movimiento armado creado y financiado por la nación norteamericana para atacar al gobierno sandinista de Nicaragua. El Congreso estadounidense había prohibido a organizaciones gubernamentales financiar las actividades de la “contra” nicaragüense. Pero funcionarios del gobierno de Reagan, incluyendo al teniente coronel Oliver North, recurrieron al Consejo Nacional de Seguridad, argumentando que no se mencionaba explícitamente en la ley elaborada por el Congreso, para recaudar fondos para la guerrilla. La ayuda a la contra nicaragüense provenía de tres fuentes: la CIA, el tráfico de armas a Irán y el tráfico de drogas y en ella colaboraban cubanos exiliados en Miami. Traficantes de droga, colombianos y mexicanos, apoyaban económicamente a la Contra a cambio de facilidades para introducir droga en EE. UU. Las relaciones entre la CIA, el cartel de Medellín (colombiano) y el cartel de Guadalajara (mexicano) quedaron de manifiesto en las declaraciones de Ernest Jacobsen, agente de la DEA, en la investigación que abrió la Cámara de Representantes de EEUU sobre el escándalo Irán-Contras. En algunas declaraciones afirmaron que algunos contras eran entrenados en los ranchos de los jefes del cartel de Guadalajara por agentes activos de la Dirección Federal de Seguridad la cual desapareció en 1985 tras saberse

Héctor Berrellez, ex agente de la DEA y uno de los entrevistados, señaló al semanario mexicano Proceso, que él dirigió la investigación del asesinato de Camarena conocida como *Operación Leyenda*, descubriendo que efectivos de la Agencia Central de Investigación (CIA por sus siglas en inglés) se habían infiltrado a la DFS, participando también en el plagio. Sentenció que la CIA se coludió con el Cártel de Guadalajara para eliminar a Camarena. Tras una minuciosa investigación, descubrió que a Camarena se le interrogó y mató en una casa perteneciente a Rubén Zuno Arce, cuñado del ex presidente Luis Echeverría, el cual fue detenido en agosto de 1989 en San Antonio, Texas, y tres años después sentenciado a cadena perpetua, acusado de ser autor intelectual del asesinato de Camarena. Un cubano, de nombre Félix Rodríguez, manejaba en México los campamentos de los contras, localizados en Veracruz en un rancho que pertenecía a Caro Quintero, donde llegaban los aviones cargados de droga. Mediante una aerolínea de Juan Ramón Matta Ballesteros llamada *Setco*, se usaron a los pilotos para llevar armas a Nicaragua, para los contras. Pero además esos pilotos hacían escala en México, cargaban cocaína en sus aviones y se trasladaban a bases militares norteamericanas, con total impunidad.

Por su parte, Phil Jordan, ex jefe de la DEA en El Paso, Texas, aseguró que Guillermo González Calderoni, ex comandante de la PFJ, le dijo que assetts (colaboradores o informantes) de la CIA habían conducido el interrogatorio y hasta grabado la tortura de Camarena. A ellos los señala como los responsables de mandar levantar y torturar a Camarena, y luego acusaron a Caro Quintero de ser el único responsable, esto como una medida para ocultar las ilegalidades cometidas en la *Operación Irán-Contra*.

de que era la responsable de algunos crímenes de estado en México. El 3 de noviembre de 1986 el periódico libanés Ash-Shiraa develó el tráfico clandestino de armas entre EEUU e Irán. El presidente Reagan confirmaba los hechos, señalando que la intención fue la recomposición de las relaciones con el país asiático. Se inició una investigación que determinó que Ronald Reagan y el vicepresidente George Bush estaban al tanto de lo ocurrido y lo encubrieron de alguna manera, pero nunca pudo establecerse su grado de responsabilidad. Para un mejor análisis del tema: http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/page2.shtml, es.wikipedia.org/wiki/Ir%C3%A1n-Contra.

Hasta el momento, estas declaraciones no han tenido repercusión, y a pesar de los intentos de la DEA por deslindar a la CIA de la intervención en el crimen contra Camarena, nuevos testimonios, como el del ex agente de la DEA Mike Holm, quien fungió como jefe directo de Berrellez mientras supervisó la *Operación Leyenda*, apuntan a la agencia secreta estadounidense, pues menciona que por medio de esta, se obtuvieron tres grabaciones del interrogatorio que se le hizo a Camarena en la casa donde fue arraigado y torturado, y aunque no afirma que la CIA haya estado directamente involucrada en el asesinato, sí cree que tenían algún infiltrado dentro de la casa, el cual facilitó la obtención de dichas grabaciones. Hasta el momento continua la búsqueda de Caro Quintero para ser sentenciado en suelo norteamericano, pues el gobierno de este país acusa al capo mexicano de ser el único culpable de este delito que estremeció a las corporaciones de seguridad tanto mexicanas como estadounidenses y que sacó a la luz los fuertes nexos entre las fuerzas de seguridad mexicanas y los narcotraficantes, ignorando e incluso condenando las posibles colusiones de sus corporaciones de seguridad en el asunto.

2.1.2 La expansión de los cárteles y la creación de modernos sistemas de inteligencia para el combate a las drogas

Tras el secuestro y asesinato de Enrique Camarena, y la posterior crisis en las relaciones de México con EEUU, la política de seguridad mexicana se transformó radicalmente. Era imperativo un cambio total en las operaciones de control y contención al crimen organizado tras el destape de corrupción y protección al narcotráfico que acarreó el caso Camarena.

La DFS, el servicio civil de inteligencia del poder Ejecutivo Federal, representó desde su creación en 1947, un instrumento de represión y coerción; la lucha contrainsurgente que llevó a cabo durante los años setenta contra la guerrilla urbana y rural, episodio también conocido como “guerra sucia”, es el ejemplo más representativo, en donde su actuación se asemejó a los escuadrones de la muerte, que realizaban asesinatos selectivos contra fuerzas consideradas como

amenaza, con total impunidad.⁸¹ Al mismo tiempo que desempeñaban sus labores de contrainsurgencia, comenzaron a tener una participación en labores de protección al narcotráfico en México, contribuyendo al crecimiento y expansión de los cárteles que en aquellos años se asentaron en el país, principalmente en Guadalajara. Fungiendo, junto con la PJF, como un ente controlador o administrador de la delincuencia organizada, pues mediante pactos con los jefes del narcotráfico y demás delincuentes, obtenían ese control político.⁸²

Sin embargo y fruto de los escándalos de corrupción al interior, fue creciendo el descrédito hacia estas instituciones,⁸³ lo que obligó, más por presión estadounidense tras el asesinato de Camarena, a implementar otras acciones en la lucha antidrogas en México.

Sergio Aguayo señala al respecto: “Sostengo que el deterioro de la DFS era inevitable debido a la impunidad que tenía y a que ni gobernantes ni sociedad pudieron prever los riesgos de no controlar a una organización de este tipo. (...) Desde su creación hasta su desaparición, el ejecutivo consideró a la DFS un instrumento para la realización de trabajos sucios y para reunir información que los mismos presidentes o algunos de sus asesores procesaban. Eran ellos quienes manejaban personalmente la inteligencia, argumentando que nadie más conocía los hilos del poder mexicano”.⁸⁴

La desaparición de esta organización se concreta en 1985 por mandato del presidente Miguel de la Madrid, reconociendo la complejidad del problema y de la gran necesidad de mejora de los servicios de inteligencia. Es así como al final de ese año se crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), misma que amalgamó los restos de la antigua policía política con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales; sin embargo, el proyecto no funcionó y para 1989, Carlos Salinas de Gortari, que comenzaba su régimen presidencial, decidió desaparecerla para dar lugar al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), cuya misión sería la de “establecer y

⁸¹ Aguayo, Sergio y Bailey, John. Óp. Cit., 1997. P.194

⁸² González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Yáñez, José Arturo. Óp. Cit., 1994. PP. 87.

⁸³ Ídem., P. 193.

⁸⁴ Ídem., P. 194.

operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.⁸⁵ Al frente del organismo quedaba el general Jorge Carrillo Olea, ex jefe del Estado Mayor con Luis Echeverría y considerado como el iniciador y gestor de los modernos servicios de inteligencia en México. Aunque tuvo un inicio prometedor y mostró avances en la reestructuración de los asuntos de seguridad, diversos factores como la desorganización y superficialidad en las investigaciones, las acciones ilegales violatorias de derechos humanos en las que incurrieron algunos operadores y la partida de Carrillo Olea en 1992, propiciaron su debilitamiento, con lo que no terminó de consolidar muchos de los mecanismos de seguridad pretendidos, como la profesionalización integral, separando la llamada inteligencia política de la estratégica.⁸⁶

Uno de los objetivos prioritarios de los nuevos planes, fue la captura de importantes cabezas. El 8 de abril de 1989, fue aprehendido en Guadalajara el líder del cártel del Pacífico, Miguel Ángel Félix Gallardo, acusado de posesión y tráfico de cocaína, acopio de armas y cohecho. El entonces procurador general de la República, Enrique Álvarez del Castillo, señaló que, de acuerdo a la declaración de Félix Gallardo ante el Ministerio Público Federal, éste aceptó que se dedicaba al narcotráfico desde 1971 y confesó que durante todo ese tiempo tuvo protección de diversas autoridades. Se le sentenció en mayo de 1994 a cuarenta años de prisión por el caso Camarena, decisión que se tomó tras una reunión bilateral México-EEUU, en presencia del secretario de Estado norteamericano Warren Christopher.⁸⁷ La posterior captura de quien fuera “el número uno a nivel internacional” según las autoridades locales, propició una ola de violencia y muerte en Sinaloa, pues quedaba vacante el puesto más importante de la organización y habría de ser competido a sangre y fuego.

Héctor *El Güero* Palma, líder de la organización delictiva del Pacífico, tuvo severas diferencias con su antiguo jefe, Félix Gallardo, lo que propició una

⁸⁵ *Ibíd.*, P. 197.

⁸⁶ *Ibíd.* PP. 197-198. Benítez Manaut, Raul, “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en: Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (coords.). *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*. El Colegio de México, CIDE. México, 2010. P. 173.

⁸⁷ *Proceso Ed. Especial* no. 32, cit. PP. 24-25; Astorga Luis. *Óp. Cit.* 2004. PP. 145-146.

venganza de éste contra su antiguo operador al mandar matar a su esposa y a sus dos hijos. La razón del triple homicidio obedeció a un presunto robo de un cargamento de cocaína por parte de Palma y su socio, *El Chapo* Guzmán. En consecuencia, Palma ordenó la ejecución de varias personas cercanas a Félix Gallardo, entre estas, su abogado y algunos familiares muy cercanos.⁸⁸ Si bien no fue el primer caso de rivalidad entre jefes del narcotráfico registrada, mostró nuevos signos de impunidad con el que ya se manejaban los capos para mostrar un dominio y control del negocio ilícito, al amparo del poder político.

Presuntamente, *El Güero* Palma gozaba de la protección de Alberto González Treviño, ex comandante de la PJF en Sinaloa, el cual fue aprehendido y acusado del asesinato de Rodolfo Sánchez Duarte, ahijado y socio de Félix Gallardo, y de Norma Corona Sapien, quien fuera presidenta del Comité de Defensa de Derechos Humanos de Sinaloa, y que se encontraba investigando algunos asesinatos producto de la ola de violencia desatada en la entidad.⁸⁹

El punto álgido de los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes ocurre el 24 de mayo de 1993, cuando el arzobispo de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo y su chofer, son asesinados en el aeropuerto de esa ciudad. Según la PGR, el cardenal fue víctima del fuego cruzado en el enfrentamiento entre dos bandas de narcotraficantes, la de Joaquín *El Chapo* Guzmán, y la de los hermanos Arellano Félix, líderes del cártel de Tijuana. Después del incidente, los pistoleros de los Arellano y uno de estos, pudieron huir del aeropuerto y tomar un avión rumbo a la ciudad fronteriza, su zona de asentamiento, sin ser detenidos. Posteriormente, se reconoció oficialmente que la razón del asesinato fue una “confusión”, pues quienes le dispararon al cardenal creyeron que se trataba de Guzmán, el cual pudo escapar de la emboscada, lo que movilizó a las autoridades a la búsqueda de este, dejando de lado a los hermanos Arellano, los presuntos agresores.⁹⁰

⁸⁸ Astorga, Luis. *Óp. Cit.*, 2004. PP. 147-149. Carpizo, Jorge y Andrade, Julián. *Asesinato de un cardenal, ganancia de pescadores*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar. México, 2002. P. 60

⁸⁹ *Ídem*. 2004. P. 149

⁹⁰ *Ídem*. PP. 149-150.

Se tenía como precedente un hecho violento en la discoteca “Christine”, ubicada en Puerto Vallarta, Jalisco, en 1992, en donde miembros de la banda del *Chapo* Guzmán y su socio, *El Güero* Palma, intentaron matar a los hermanos Francisco Javier y Ramón Arellano Félix, pero estos alcanzaron a huir. Tras el atentado, las posteriores investigaciones señalaron a Adolfo Mondragón Aguirre, quien fungía como comandante de la PJF adscrito a esa plaza, como protector de los hermanos Arellano, siendo consignado por asociación delictuosa y abuso de autoridad.⁹¹ La corrupción de autoridades del más alto nivel, manifestada en la protección a las actividades ilícitas de los hermanos radicados en Tijuana y la de Palma previamente, muestra el grado de descomposición que ya existía, lo que aunado a la transición política de la siguiente década y con ello la pérdida o amenaza de ruptura en los acuerdos preestablecidos entre gobiernos locales y criminales, se incrementarían estos casos.

El 10 de junio de 1993, Jorge Carpizo McGregor, procurador general de la República, dio a conocer ante los medios la captura de *El Chapo* Guzmán en Guatemala, con cinco personas de su grupo más cercano. Fue detenido en la frontera entre Guatemala y México, y encarcelado en el penal de máxima seguridad de Almoloya, hoy de El Altiplano, ubicado en Almoloya de Juárez, Estado de México. Carpizo reiteraba a su vez, la tesis oficial del asesinato del cardenal Posadas, al confirmar la confusión suscitada en la balacera. Mencionó que *El Chapo* en su declaración ministerial, manifestó que sí se encontraba en el aeropuerto porque iba a volar a Puerto Vallarta, y que cuando se disponía a bajar de su vehículo, fue interceptado por otro, a su vez que de otros vehículos descendieron varios individuos fuertemente armados, que de inmediato comenzaron a disparar contra Guzmán y un acompañante de éste. Asimismo, *El Chapo* declaró que durante el enfrentamiento observó que estaban presentes dos de los hermanos Arellano Félix y que detrás de su coche se encontraba un Grand Marqués blanco, en el que viajaba el cardenal.⁹²

⁹¹ *Ibíd.* PP. 149-150

⁹² *Ídem.* Carpizo, Jorge y Andrade, Julián Óp. Cit., 2002 PP. 33-52. *Proceso Ed. Especial*, no. 36. Enero, 2012. PP.36-39, 42-44.

En julio de 1994, el periódico *Excélsior* publicaba una entrevista, realizada por teléfono, a Benjamín Arellano Félix, quien afirmó haberse comunicado con el representante del Vaticano en México, Girolamo Prigione, por mediación de Gerardo Montaña Rubio, sacerdote de Tijuana. Dijo haber entregado a Prigione unos documentos sellados y cerrados dirigidos al papa Juan Pablo II, culpando a *El Chapo* Guzmán del homicidio. También respaldó la teoría de la confusión al señalar que posiblemente el cardenal Posadas fue asesinado por error al ser confundido con su hermano Ramón, al cual Guzmán y su gente habrían tratado de eliminar. Relató que mientras su hermano esperaba para entrevistarse con el nuncio, en el D.F., él se reunió con el presidente Carlos Salinas, el secretario de Gobernación, Patrocinio González, y el procurador Carpizo, quienes lo persuadieron para que se entregara a las autoridades, a lo cual accedió siempre y cuando pudieran llegar a un arreglo (no especificó de qué tipo), lo cual no se concretó.⁹³

Tras poco más de veinte años del atentado, tanto el autor intelectual del crimen como sus motivos siguen en el misterio, mientras que la hipótesis del enfrentamiento entre bandas rivales de narcotraficantes y aquella de que confundieron al prelado con Guzmán Loera, continúan vigentes en el discurso oficial.

Estos hechos hicieron notar la fuerte relación entre autoridades y narcotraficantes. El deterioro del modelo de regulación del narcotráfico (con la DFS como institución a cargo de esa “regulación”), propio del viejo régimen autoritario del PRI, y la expansión del mercado de drogas, aumentaron las tensiones entre los grupos de la droga, y con ello aumentó la violencia y muerte en muchos lugares de México; como respuesta a esto, el Estado intensificó las intervenciones policiales y militares.⁹⁴ Esto invariablemente desembocó en más escenarios de muerte y destrucción, pues las instituciones de seguridad del país estaban sumamente corrompidas, y con el endurecimiento en las políticas de seguridad durante los regímenes panistas, propiciaron un incremento alarmante

⁹³ *Excélsior*, 26-28 julio de 1994.

⁹⁴ Pereyra, Guillermo, 2012. Citado.

de decesos, aunado a una grave pérdida de soberanía al supeditarse a las políticas de seguridad de EEUU, como se verá a continuación.

2.1.3 El Ejército mexicano y su labor en la lucha contra el narcotráfico

Hacia 1994, el convulsionado panorama político del país manifestó una grave crisis al interior del gobierno mexicano. Tras la firma del Tratado de Libre Comercio en el año anterior, en Chiapas se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) como una respuesta al sistema político que se supeditaba a las decisiones y directrices de los organismos mundiales comerciales; su objetivo era lograr la liberación nacional y una segunda Independencia, por medio de la lucha armada, para transformar el régimen actual.⁹⁵

Como respuesta, las Fuerzas Armadas de México actuaron según las estrategias de contrainsurgencia propias de la década de los años setenta. Por ello, se vieron en la necesidad de modernizarse para combatir el conflicto, determinación que los insurgentes zapatistas y las organizaciones sociales que simpatizaban con su lucha, identificaron como una escalada a la militarización.⁹⁶ Este proceso incluyó una extensa reorganización del ejército, incluyendo su participación directa en la seguridad interna, un aumento significativo en el presupuesto, y la ayuda directa de El Pentágono, sede del Departamento de Defensa estadounidense, mediante el entrenamiento y preparación de la unidad de fuerzas especiales del Ejército, conocida como Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES), un cuerpo de élite con características especiales para su participación en luchas frontales.⁹⁷

El adiestramiento de estas tropas les permite llevar a cabo operaciones especiales y encubiertas, y comenzarían a ser utilizadas para operativos contra el

⁹⁵ Reyez, José. “Decomisa la Sedena Manual político-militar del EZLN”, *Contralínea*, 7 de febrero de 2010, en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/07/decomisa-la-sedena-manual-politico-militar-del-ezln/>.

⁹⁶ Macías Narro, Alfredo, “La Represión. III/III. Civiles asesinados por las fuerzas armadas”, *Odiseo, revista electrónica de pedagogía*, 30 de noviembre de 2014, en: <http://odiseo.com.mx/marcatexto/2014/11/represion-iii-iii-civiles-asesinados-por-fuerzas-armadas#sthash.Mdir1z3.dpuf>.

⁹⁷ Freeman, Laurie y Sierra, José Luis. Óp. Cit., 2005. P. 346.

narcotráfico hacia 1997. Este grupo fue preparado en el fuerte Benning de Georgia, EEUU, entrenados por soldados israelíes. Se especializaban en tácticas de manejo de armas de alto poder, explosivos, telecomunicaciones, labores de inteligencia y contrainteligencia. Sus habilidades incluyen el despliegue por aire, mar y tierra, emboscadas, labores de logística, artes marciales, asaltos y tomas de edificios. Esto les permite instruir a otras personas (militares o civiles), convirtiéndose en potencial peligro para el Estado.

Debido a la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Zedillo, se efectuó la adscripción de elementos del GAFE como apoyo a la PGR para labores de inteligencia. Sin embargo, y sin explicación alguna, varios elementos desaparecieron del rastro de sus superiores. Según información de la PGR, en aquel año, desertaron cerca de 40 integrantes de estas unidades para formar al brazo armado del Cartel del Golfo, dirigido por Osiel Cárdenas, *Los Zetas*, liderado en ese entonces por Arturo Guzmán Decena (alias el *Z1*, asesinado en Matamoros en 2002).⁹⁸ De acuerdo a un informe estadounidense, se asegura que fueron tentados, dado el lucrativo negocio del narcotráfico, pues uno de los motivos que se manejan es el poco salario que recibían pese a estar muy bien entrenados.⁹⁹

Las tareas antidrogas realizadas, avaladas y cercioradas por el gobierno norteamericano, demostraban el gran interés de este país por intensificar estas acciones, con lo que ya se concibe una grave violación a la soberanía mexicana. Este fortalecimiento y aumento de las tareas del Ejército en asuntos de narcotráfico se argumentaba, debía realizarse ante el aumento en la peligrosidad de los grupos criminales, sumado a la incapacidad y corrupción de las policías; sin embargo, el Ejército no fue ajeno a algunos escándalos de protección y colusión con este negocio. El caso más sonado durante el sexenio zedillista fue el del general Jesús Gutiérrez Rebollo. Considerado por instituciones mexicanas e incluso estadounidenses, como un hombre a todas luces íntegro y confiable,

⁹⁸ Proceso Ed. Especial no. 37, abril 2012. P. 10 Suverza, Alejandro. “*Los Zetas se salen de control*”, 12 de enero de 2008, *El Universal* en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156964.html>

⁹⁹ *Ibíd.*

prestando servicios de seguridad impecables y que arrojaron resultados satisfactorios, repentinamente fue acusado de estar relacionado en acciones de protección al líder del cártel de Juárez, Amado Carrillo en aquel momento la organización criminal mexicana más importante y poderosa del país, y con penetración en altos niveles de poder.¹⁰⁰

Dentro de la estructura gubernamental, Gutiérrez Rebollo fue una de las personalidades más fuertes y poderosas. Responsable de golpes importantes contra organizaciones criminales, como la detención de Amado Carrillo Fuentes, el *Señor de los cielos*, en 1989 y que paradójicamente, después de su liberación, en 1992, se dedicó, de acuerdo a las acusaciones en su contra, a protegerlo a él y a su organización criminal. También encabezó las labores de rescate¹⁰¹ y detención de Héctor *El Güero* Palma, en 1995; esto le valió su reconocimiento por el gobierno federal, otorgándole un alto puesto en las esferas militares y grado de General; se convirtió en director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (IMCD), el año anterior a su detención.¹⁰²

Las reacciones del gobierno norteamericano, que tenía amplia confianza en el general, fueron de escepticismo en principio, pues nunca sospecharon de que estuviera inmiscuido con cárteles de la droga, lo cual se consideró como un traspié estrepitoso para la DEA y Barry McCaffrey,¹⁰³ encargado de la oficina antidrogas de la Casa Blanca, y quien durante esos años impulsó cambios sustanciales de cooperación y coordinación binacional en la estrategia antidrogas.

Gutiérrez Rebollo fue detenido y acusado de soborno, de obstrucción a la justicia y de facilitar el transporte de cocaína. Lo cierto era que las pruebas en su contra resultaban muy endebles, y así lo hicieron constar quienes lo defendieron. Aun así

¹⁰⁰ Astorga, Luis. Óp. Cit., 2004. P. 175

¹⁰¹ La captura de *El Güero* Palma ocurre de manera circunstancial, pues el Lear Jet en el que viajaba aquel día, se estrelló entre los límites de Nayarit y Jalisco, lo que originó la labor de rescate y posterior detención, acusado de delitos de narcotráfico, siendo recluso en el Penal de Puente Grande, en 1995.

¹⁰² Freeman, Laurie y Sierra, José Luis. Óp. Cit., 2005. P. 339. Vicenteño, David, “Muere el ex zar antidrogas, Jesús Gutiérrez Rebollo”, *Excelsior*, 19 de diciembre de 2013, en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/19/934684>.

¹⁰³ Fazio, Carlos, “México, el caso del narco-general”, *Drogas y Democracia*, 6 de octubre de 1997, en: http://www.tni.org/es/archives/crimeinuniform_fazio.

se le condenó a 40 años de prisión a purgar en el Penal federal de La Palma.¹⁰⁴ Entrevistado en aquel lugar, el General de División mencionaba, respecto al Secretario de Defensa de Ernesto Zedillo, General Enrique Cervantes, lo siguiente: “Yo le estorbaba, ahí está la información concreta de una relación nunca investigada a fondo, que se da entre la familia Velasco, el suegro del Presidente Zedillo, con los Amezcua... su familia, el suegro del Presidente se reunía con ellos, yo había comenzado a buscarle (...) fue una investigación que me pidió la DEA directamente, ellos querían que yo la hiciera desde mi oficina porque en la PGR, la gente de Madrazo (Jorge Madrazo, procurador general en ese momento) se había clavado la lana que les daban los gringos para hacer ese trabajo... A mí me dio vergüenza... antes de eso había rumores, yo no los trabajé, no me correspondía”.¹⁰⁵

Diversos testigos del caso, sospechosamente fueron asesinados o desaparecidos. En ese mismo año, Irma Lizette Ibarra Naveja fue ejecutada en Guadalajara debido a que fue quien esparció la información de que el General Gutiérrez Rebollo tenía dichos nexos con el narcotráfico. A pesar de denunciar por medio de un escrito que su vida corría peligro, pues también era enlace de narcotraficantes con militares, nunca se le brindó protección oficial. Al año siguiente perdería la vida el abogado de Gutiérrez, Tomás Arturo González, acribillado en la misma ciudad. Así como ellos, Humberto Capeleti, testigo protegido del proceso que se le seguía al general, fue muerto en 1999.¹⁰⁶

No obstante, y a pesar de estas amenazas que podían corromper a elementos de grado medio y alto en el Ejército, la política antidrogas continuó militarizándose, lo que propiciaría un incremento en los escenarios de muerte y violencia derivada de estas medidas punitivas, además de un incremento en la criminalización de la protesta y de los movimientos subversivos, los cuales podían ser acusados sin fundamentos de pertenecer al crimen organizado, por lo que se les detenía o exterminaba.

¹⁰⁴ Estado Mayor, 19 de diciembre de 2013, en: <http://estadomayor.mx/3812>.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Medellín, Jorge y Otero, Silvia. “Eliminan o desaparecen testigos”, *El Universal*, 12 de enero de 2000, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/12490.html>.

2.1.4 El Sistema Nacional de Seguridad Pública: la búsqueda de un nuevo modelo de política pública en materia de seguridad y justicia

Dadas las intenciones de los gobiernos de De La Madrid y Salinas para establecer la seguridad pública como política nacional prioritaria, aunado al momento coyuntural vivido durante 1994, con los asesinatos del cardenal Posadas, ocurrido el año anterior, del que fuera en ese año candidato a la Presidencia de la República por el PRI, Luis Donald Colosio, y del otrora líder priísta, José Francisco Ruiz Massieu, se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación,¹⁰⁷ como una medida para encarar al alto grado de criminalidad que se vivía en el país.

Es hasta diciembre de 1995 que se emite la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP), el cual suma el trabajo de las instituciones policiales y de procuración de justicia de todo el país, incluyéndose la estadística y registro de delitos del fuero federal y común, para conformar acuerdos y planes de acción contra la delincuencia, sin que esta unión excluya la coordinación con las policías preventivas uniformadas, sistema judicial y carcelario, o la participación ciudadana.¹⁰⁸

De acuerdo a Juan Ramiro Robledo Ruiz, el SNSP “es la instancia ideada para engarzar esfuerzos de las distintas esferas de gobierno y sociedad, en el prioritario tema de la seguridad pública, (su) engranaje jurídico, político y social constituye la respuesta estatal ante una situación emergente.”¹⁰⁹ Integrando las facultades y competencias de las autoridades de los tres niveles, de las leyes y reglamentos civiles y penales, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano superior del SNSP, se encargaría de los asuntos políticos; se integraba por el Presidente de la República y los secretarios que conformaban el gabinete de seguridad nacional, (Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes), así como los gobernadores de

¹⁰⁷ Macías, Viviana y Castillo, Fernando. “El Sistema Nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el nuevo milenio”, en: Chabat, Jorge y Bailey, John (comps.) *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EEUU*. Plaza y Janés. México, 2003. PP. 82-83.

¹⁰⁸ *Ibíd.* P. 82

¹⁰⁹ *Ibíd.* P. 85

los Estados y el Jefe de Gobierno del D.F. y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Contaría con tres Comisiones Permanentes: de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, de Certificación y Acreditación, y de Información.¹¹⁰

El Consejo funge como el máximo foro de coordinación del Sistema Nacional, en donde se abordarán, discutirán y adoptarán decisiones importantes para la seguridad del país, pues de estos acuerdos surgirán los cambios hacia las demás autoridades (locales y municipales).¹¹¹

Su plan de acción, luego de su formación e instalación dentro de los acuerdos tomados en el Consejo Nacional, la estrategia se divide en cuatro partes:

- “Inscribir la coordinación como una obligatoriedad entre las partes del Estado
- Dotar a las políticas de administración en seguridad pública de lineamientos eficientes de calidad
- Ordenar y aprovechar en su máxima expresión la capacidad instalada en las fuerzas de seguridad pública del Estado
- Propiciar un cambio estructural en las conductas sociales y de la autoridad hacia la seguridad pública, mediante la profesionalización integral de las instituciones y de sus miembros”¹¹²

Por medio de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, puesta en marcha en agosto de 1998, se crean la Subsecretaría de Seguridad Pública y la Dirección General de Normatividad y Supervisión de Seguridad Pública, dependientes de la Segob, en donde sus nuevas facultades favorecen la intervención con mayor injerencia en la coordinación de operativos policiales conjuntos, toda vez que al ejercer su papel de interlocutor entre los gobiernos

¹¹⁰ SNSP, Secretariado Ejecutivo, 4 de marzo de 2014, en: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Consejo_Nacional.

¹¹¹ Macías, Viviana y Castillo, Fernando. Óp. Cit., 2003. P. 87

¹¹² Ídem. P. 88.

estales y municipales con los federales, el crimen organizado sería atacado con mayor eficacia.¹¹³

Las acciones en materia de seguridad pública continuaron en diciembre de 1996, con la aprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que aumentó las penas contra el crimen organizado y sancionó la asociación criminal, de la misma manera que lo hacía la ley contra el crimen organizado de EEUU; entre otras cosas, permitió las intervenciones telefónicas, los testigos protegidos, el uso de agentes encubiertos y el decomiso de bienes. Para su aplicación, se decidió desaparecer al Instituto Mexicano de Combate a las Drogas (IMCD), y en su lugar crear dos unidades especializadas, la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) para el combate al crimen organizado y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UELD), para el combate a ese delito, mismas que dependerían de la PGR.¹¹⁴

Para 1999 se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), cuyas funciones básicas radicaron en el desarrollo de sistemas de inteligencia, a fin de mejorar los anteriores sistemas superficiales y reactivos, lo que permitiría embates más efectivos contra el crimen organizado.¹¹⁵

Uno de los mayores problemas con los que se encontró el SNSP fue el de la obtención de información, pues en aquel momento, las entidades de gobierno a las que se les solicitó la misma, entregaban documentos que carecían de elementos metodológicos o en otros casos, con simples mensajes que señalaban la inexistencia de lo solicitado. Incluso Segob, la secretaría de Estado encargada de definir y articular la política de seguridad del país, aquejó estas deficiencias. En cuanto a los estados y municipios, se carecía de métodos y estudios que permitieran mejorar y evaluar la labor policiaca a su cargo; asimismo, en muchos estados existió demasiada renuencia y hostilidad a proporcionar la información

¹¹³ Ídem. PP. 88-90.

¹¹⁴ Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Monica. Óp, Cit., 2010. PP. 25-26.

¹¹⁵ Macías, Viviana y Castillo, Fernando. Óp. Cit., 2003. P. 88, 90.

requerida, argumentando que su reacción se debía primordialmente a motivos de seguridad de algunos de sus elementos.¹¹⁶

Por medio de la consolidación de la información previamente recabada, misma que se actualizaba periódicamente, con el objeto de integrar programas de trabajo y establecer la planificación y programación presupuestal, la puesta en marcha de estos nuevos mecanismos arrojaron resultados positivos tras su primer año de implementación, como la disminución en tres delitos de alto impacto (homicidio intencional, violación y secuestro), pero también un aumento en otros cinco (robo con violencia, extorsión, lesiones intencionales, amenazas, daño en propiedad ajena). Para ser más precisos, la disminución en los delitos previamente señalados en 1997 fue de 16% de homicidios (16866 registrados) y 3% en violación y secuestro (11664 y 1047 respectivamente). Mientras que en los delitos donde existió un aumento, estos fueron de 21% en robo con violencia (248339), 16% en extorsión (876), 4% en lesiones (156302), 20% las amenazas (50148) y un considerable 33% en daño en propiedad ajena (105034).

2.2 La política de seguridad del gobierno de Vicente Fox

El 2 de julio de 2000 fue un día crucial en la historia del México postrevolucionario, al ponerse fin a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al frente del gobierno federal. Después de setenta y un años, un nuevo partido llegaba al poder, el Partido Acción Nacional (PAN), modificando sustancialmente la mediación entre el campo político y el narcotráfico, pues las relaciones paralelas de poder, las negociaciones entre operadores políticos y criminales cambiaron radicalmente, al romperse la estructura que por varias décadas permaneció intacta y al amparo del régimen autoritario del PRI.¹¹⁷

El gobierno de transición se alistaba para hacer frente a una problemática de drogas que modificaba su comportamiento con la alternancia de poder, proponiendo dentro de sus planes de acción, nuevas medidas de seguridad a implementar, entre las que destacaban: no considerar el tráfico de drogas como un

¹¹⁶ *Ibíd.* P. 91

¹¹⁷ Astorga, Luis. *Óp. Cit.*, 2004. PP. 161-163.

asunto de seguridad nacional, sino como una cuestión pública; retirar al Ejército de la lucha antidrogas; desaparecer la PGR y en su lugar crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia; concentrar a las policías e instituciones de inteligencia en esta secretaría y quitarle a la Secretaría de Gobernación el control de las corporaciones policiacas que dependían de ella.¹¹⁸

El propósito que se vislumbraba de estas propuestas obedecía al hecho de querer transformar las instituciones de seguridad, haciéndolas independientes y autónomas respecto del poder ejecutivo, pues algo que caracterizó a las fuerzas de seguridad durante el prolongado régimen priísta fue su completa dependencia a las disposiciones del presidente de la República, que decidía unilateralmente.¹¹⁹ Además se buscaba el respeto de EEUU por la soberanía del país, pues se rompía con el discurso en asuntos de seguridad del vecino país del norte, que entre otras cosas consideraba al tráfico de drogas como un asunto prioritario, volviendo partícipe de esa situación a México .

Sin embargo, el gobierno estadounidense difería de estas propuestas, y tras una reunión privada con el equipo de transición del presidente electo Vicente Fox, el “zar” antidrogas de EEUU, Barry McCaffrey, señaló la necesidad de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, a la vez que declaraba que los cambios sugeridos por el gobierno de transición de Fox tomarían al menos 15 años en reflejar resultados concretos.¹²⁰ Bastaron las preocupaciones y consideraciones externadas por McCaffrey para cambiar de posición repentinamente respecto a la visión en los asuntos de seguridad nacional del país, mostrando las limitantes del gobierno mexicano en la toma de decisiones en la política antidrogas.

La militarización de los cuerpos de seguridad y su participación activa en asuntos de lucha frontal y combate al narcotráfico prevalecería a pesar de lo propuesto inicialmente, dando continuidad a la visión estadounidense. Entre las primeras medidas de transformación y reacomodo de instituciones de seguridad, se creó el

¹¹⁸ Astorga, Luis. Óp. Cit. 2007. PP. 60-61.

¹¹⁹ Ídem. 2004. P. 176.

¹²⁰ Ídem., P. 63.

Consejo Nacional de Seguridad (CNS), un espectro copiado del que ya existía en el gobierno norteamericano, siendo designado Adolfo Aguilar Zínzer como titular del organismo. Entre las medidas que el Consejero pretendía realizar, con el aval de Fox, estaban la apertura de los expedientes y archivos de los casos relevantes contenidos en el Cisen, particularmente los de la “guerra sucia” de los setenta, y la transformación de la dependencia para que dejara de ser un brazo represor del Estado mexicano. Esto le traería consecuencias, como el alejamiento de los integrantes del llamado Gabinete de Orden y Respeto, encabezado por el mismo Aguilar Zínzer, e integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, y los titulares de la PGR y el Cisen. En cuanto a la relación México-EEUU, opinaba que el tema de seguridad debía “ocupar un lugar central en la agenda de ambos países, pero no a expensas de todo lo demás”.¹²¹ Con acuerdos bilaterales suscritos, se incluye de facto como amenaza y riesgo al terrorismo, debido a la condición de vecino, cuya frontera lo hace proclive a amenazas y ataques; y la “cooperación gubernamental” que históricamente ha existido entre ambas naciones, aspecto similar al del combate a las drogas, fuertemente impulsado desde la década anterior.

Lo anterior obedecía al hecho del decreto de la “Alerta Roja” emitida por el gobierno mexicano luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, afirmando que tras el ataque, no se habían detectado pasos o lugares de residencia de terroristas en México. Aunque reconoció que los atentados habían obligado al gobierno mexicano a modificar su estrategia de seguridad, afirmó que la agenda de la misma la componían los temas críticos: el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo, en ese orden de importancia. Esto dejó en claro la pauta marcada de la política mexicana de seguridad y su completa dependencia a disposiciones ajenas, a pesar de las intenciones de Aguilar Zínzer. Sobre la consigna contra miembros de la esfera política que se les acusaba de tener nexos con traficantes de drogas, descartó que aquello tuviera objetivos políticos concretos, aunque les confería capacidades para

¹²¹ Astorga, Luis. “México: Tráfico de drogas, seguridad y terrorismo”, en: Camacho Guizado, Álvaro. *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Universidad de Barcelona. España, 2007. P. 144.

sabotear o impedir transformaciones, rompiendo con la histórica posición de agentes dominados; más bien, agregó, la complicidad se manifestaba con algunos órganos administrativos (en su mayoría, de seguridad pública) y procuración de justicia. La situación más grave, desde su perspectiva, se presentaba en los aparatos de seguridad pública y en el Cisen, que había sido utilizado por el régimen priísta para su preservación.¹²²

2.2.1 La AFI: reinención y profesionalización de la Policía Judicial

A pesar de que no se cumplió a cabalidad con las promesas hechas en campaña, en buena medida por los intereses y deseos estadounidenses en la búsqueda de continuidad en las labores de seguridad previamente señaladas, el gobierno de Fox concretó algunos proyectos, como la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), separando esta función sustantiva de la dirección estratégica de la Secretaría de Gobernación, y con ello, se le restaba una gran concentración de fuerza que históricamente tuvo durante el régimen del PRI. Como consecuencia, se restó fuerza táctica al dividir en su ejecución las políticas de seguridad nacional y la seguridad pública, mermándose la trasmisión de inteligencia oportuna para resolver problemas de dimensión nacional.

Continuando con estas nuevas disposiciones en materia de seguridad pública, a finales de 2001, se desmantela la PJJ, para dar paso a la Agencia Federal de Investigación (AFI), como una medida que pretendía la profesionalización de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia. La AFI estaba destinada “a ser una policía de investigación más profesional y efectiva con claros procedimientos para su personal y estructuras de mando, y brazos de espionaje y operación independientes con el fin de frenar la corrupción”.¹²³ Esta nueva policía dependería de la PGR, teniendo a su cargo la investigación de todos los delitos federales, entre ellos, el narcotráfico. Uno de los problemas más difíciles que habría de enfrentar la nueva policía, era el de la enorme corrupción que permeaba

¹²² Astorga Luis, Óp. Cit., 2007. PP. 33-35.

¹²³ Freeman, Laurie y Sierra, José Luis. Óp. Cit., 2005. P. 341

al interior de su antecesora. Impulsado por el gobierno estadounidense, la PGR realizó una purga interna, despidiendo o suspendiendo a cerca de 2600 agentes de su corporación,¹²⁴ con lo que buscaba un desarrollo de la división de los asuntos internos de la Fiscalía Federal mexicana.

Con el compromiso gubernamental de procurar una justicia pronta y expedita, se diseñó una institución policial profesional basada en sistemas, procedimientos y una lógica organizativa que compartimentara la información y, en consecuencia, redujera los márgenes de corrupción, definiendo tramos de control, así como evitar la duplicidad en cadenas de mando y estructura piramidal en la organización para un ejercicio preciso del mando.

Los cambios en la estructura orgánica de la PGR continuaron en 2003, con la desaparición de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Contra la Salud (FEADS), debido a actos delictivos de muchos servidores públicos de la PGR, que han acreditado graves delitos relacionados con el narcotráfico, como el suscitado en Tijuana a principios de aquel año cuando siete agentes de esta dependencia fueron detenidos por elementos del Ejército al ser descubiertos por actos de extorsión a presuntos narcotraficantes; este caso y la corrupción desbordada al interior de la dependencia originó su remoción.¹²⁵

Surge la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), misma que unificaba a la UEDO, la FEADS y la UELD, y con ello, todas las funciones de investigación al crimen organizado pasan a un solo departamento.¹²⁶ El procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha expresaba al respecto: “La nueva subprocuraduría debe nacer sana, no vamos a sumarle situaciones que ya sabemos que no nos han dado resultado y que lejos de eso se han caracterizado por la corrupción debido al tipo de gente

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ “Desaparición inminente”, *La Jornada*, 19 de enero de 2003, en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/19/012n3pol.php?origen=politica.html>. Dávila, Darío. “Los agentes de la PGR negociaron la droga antes de guardarla en la FEADS”, *La Crónica de Hoy*, 17 de enero de 2003, en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2003/44428.html>.

¹²⁶ Astorga, Luis. *Óp. Cit.*, 2007. P. 79. Esta unidad administrativa de nuevo cambió su nombre, el entonces titular de esta dependencia, Cuitláhuac Salinas, confirmó, en conferencia de prensa el cambio de nombre, pasando a ser la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). *DOF*, 23 de julio de 2012.

que está allí metida”.¹²⁷ Básicamente, el procurador infería una “infiltración” en la institución de procuración de justicia, sin tomar en consideración a sus elementos a cargo y su responsabilidad, pues si bien no todos los que laboran en esa corporación son sujetos a corrupción y mal uso de sus atribuciones, existen y pactan o negocian la protección y libre operación de traficantes, como el caso antes mencionado de los agentes de Tijuana, los cuales son los determinantes en que esta “infiltración” se pueda llevar a cabo.

Sin embargo, no existió transición en la labor de consolidación de la nueva policía, pues durante el gobierno de Calderón se optó por fusionar a la AFI y otras policías federales, como la fiscal y migratoria con la PF,¹²⁸ esquema que se utilizó los dos primeros años de su gobierno, y que con la reforma a la Ley Orgánica de la PGR de mayo de 2009, se le otorgaron facultades de investigación a la PF,¹²⁹ anteriormente atribución exclusiva de la PGR y su policía ministerial, la AFI (ahora Policía Federal Ministerial), y por lo mismo es una corporación de bajo perfil protagónico.

2.2.2 La intensificación en la participación de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas

Con los cambios hechos en el gobierno foxista, el gobierno de EEUU tenía por primera vez una participación activa en el desarrollo institucional de órganos de seguridad mexicanos, pues mantuvo una intensa injerencia en la toma de decisiones tomadas al interior del gobierno foxista. Durante su gobierno, y persuadido por su homólogo norteamericano, Vicente Fox comenzó a utilizar con mayor frecuencia a personal militar para operativos de control de drogas, además de que las instituciones civiles de justicia empezaban a llenarse de personal militar.

¹²⁷ Castillo García, Gustavo. “Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo”, 18 de enero de 2003, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=politica.html>.

¹²⁸ Rodríguez Castañeda, Rafael. *Los Generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe calderón*. Ed. Planeta. México, 2010. P. 38.

¹²⁹ *DOF*, 29 de mayo de 2009.

El ejemplo más claro de lo anterior se daría con el nombramiento, por primera vez en la historia, de un alto mando militar al frente de la PGR, al ser designado el general Rafael Macedo de la Concha como titular de la misma. Técnicamente, Macedo de la Concha dependía del Secretario de Defensa, pues seguía siendo personal militar, a pesar de encontrarse temporalmente con licencia para poder ejercer su nuevo cargo. Aunque éste declaró en su toma de posesión que no se militarizaría la dependencia, apenas dos meses después de su nombramiento ya había 14 generales adscritos a la PGR en los cargos más importantes de la fiscalía, entre ellos el general brigadier Carlos Fernando Luque, que sería nombrado titular del Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro).¹³⁰

Apenas en su primer año de gobierno, Vicente Fox advirtió un endurecimiento en la lucha contra el narcotráfico, poniendo énfasis en el cartel de los Arellano Félix, que en ese momento controlaban diversas rutas a través del litoral pacífico, asociándose con grupos colombianos que le suministraban la cocaína. Los operativos antidrogas durante el gobierno de Fox, se caracterizaron por el arresto y persecución de presuntos criminales, entre ellos a cabezas importantes de organizaciones delictivas, como Benjamín Arellano Félix, jefe del cártel de Tijuana, y de Osiel Cárdenas Guillén, jefe del cártel del Golfo.

Con este esquema, se sobrepasó la delgada línea roja del autoritarismo militar, más cuando no existieron fronteras legales establecidas sobre la participación de las fuerzas armadas en las tareas de la seguridad pública. Así pues, se cimentaba las bases del escenario caótico que se gestó en el sexenio posterior.

En octubre de 2001, en el marco del V Congreso Nacional de Prevención del Delito, el procurador Macedo desmintió las afirmaciones del entonces titular de la FEADS, Mario Estuardo Bermúdez, que afirmaba que debido al estricto control de la frontera tras los atentados del 11 de septiembre, la droga proveniente de Sudamérica, primordialmente cocaína colombiana, se estaba quedando en territorio mexicano. Tres meses después, en una reunión sostenida con el titular de la Office of National Drug Control Policy (ONDCP), John Walters, señaló que

¹³⁰ Astorga, Luis. Óp. Cit., 2007. P. 64.

organizaciones terroristas estaban vinculadas al negocio de las drogas y lavado de dinero, por lo cual se optaba por intensificar la colaboración entre ambos países. El presunto nexo de terroristas con grupos del narcotráfico daría pie a la utilización de un término particular, el *narcoterrorismo*. Asa Hutchinson, titular de la DEA en aquel momento, buscó resaltar el peligro del *narcoterrorismo*, por medio de los nexos de las FARC con el cártel de los Arellano Félix, y que tuvo una amplia cobertura en los medios.¹³¹

Tras lo anterior, y con el añadido de la detención de Osiel Cárdenas en marzo de 2003 por medio de un operativo secreto en el que participaron elementos del GAFE, diversas regiones de la frontera se tornaron conflictivas, recrudeciendo la lucha entre grupos criminales, para el control de rutas y ciudades estratégicas, pues la alta rentabilidad de las fronteras de Baja California y Tamaulipas, impulsó al cártel de Sinaloa, encabezado por *El Chapo* Guzmán, a declarar abiertamente la guerra al cártel del Golfo, lo que desestabilizó la frontera tamaulipeca, generando un ambiente violento e inseguro.

El embajador de EEUU en México, Tony Garza, y la titular del Departamento de Estado, Condoleeza Rice, externaron su preocupación y exhortaron al gobierno mexicano a tomar medidas excepcionales que permitieran disminuir los peligros en la zona.¹³² Fue así como el gobierno foxista puso en marcha el operativo México Seguro. Mediante un comunicado, el Gobierno Federal ordenaba un nuevo plan que tenía el objetivo “de combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos, resultado de las disputas entre las bandas de la delincuencia organizada”.¹³³

El operativo militar, apoyado por corporaciones civiles, fue diseñado y encabezado por el gabinete de seguridad foxista, y entró en vigor en varios estados, comenzando concretamente en Nuevo Laredo, Tamaulipas, ciudad que en aquel momento era víctima de innumerables asesinatos y ajustes de cuentas

¹³¹ Astorga, Luis., en: Camacho Guizado Óp. Cit., 2007. PP. 148-150.

¹³² *Ibíd.* PP. 153-155.

¹³³ Presidencia de la República, 11 de junio de 2005, en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>.

entre las bandas del narcotráfico.¹³⁴ Elementos de la AFI, la PFP, y miembros del GAFE del Ejército mexicano se hicieron cargo en su totalidad de la seguridad de la región, desplazando a la policía municipal, a la que se acusaba de estar corrompida y coludida con miembros del crimen organizado, por lo que debía ser depurada y capacitada.

México Seguro fue el comienzo de una estrategia en la que se le dio primacía al Ejército para los asuntos de seguridad pública, lo que generó un progresivo panorama negativo, incrementándose los escenarios de violencia y muerte. El crimen organizado de la región estaba lejos de ser contenido y derrotado; por el contrario, incrementó su fuerza de ataque y provocó mayor violencia en la región. A los pocos días de ser implementado, ya aparecían los primeros cuerpos ejecutados y tirados en la calle; a su vez, los cuerpos iban acompañados con un mensaje escrito, método que se multiplicó al por mayor en el sexenio siguiente, donde cadáveres desmembrados, decapitados y mutilados que, además de buscar generar un impacto mediático, servían como recados, anuncios o amenazas entre los grupos del narcotráfico o hacia las autoridades encargadas de perseguirlos y capturarlos.

2.2.3 Corrupción policiaca y la militarización (2005-2006)

Por otra parte, México Seguro, el antecedente inmediato de los operativos conjuntos del gobierno de Calderón, vaticinaba un fracaso, debido al grave estado de descomposición que ya aquejaban corporaciones como la AFI y la PFP, cuyos altos mandos han sido acusados e investigados por presunta complicidad con miembros de *La Federación*.¹³⁵ Altos mandos de la AFI, encabezada por Genaro

¹³⁴ Hernández, Anabel. *Los Señores del Narco*. Ed. Grijalbo, México, 2010. PP. 422.

¹³⁵ Se le conoció como *La Federación* al intento de agrupar a distintos carteles del narcotráfico, entre ellos al de Juárez, Sinaloa y el del Milenio, con líderes como Ignacio Coronel Villarreal, Joaquín *El Chapo* Guzmán Loera, Arturo Beltrán Leyva, Vicente Carrillo Fuentes, Juan José *El Azul* Esparragoza e Ismael *El Mayo* Zambada, conformando una sola fuerza que permitiera derrotar a sus adversarios, como el cártel de los Arellano Félix, y el cártel del Golfo, con el propósito de adueñarse de sus rutas y poder transportar drogas a mayor escala hacia EEUU. Después de establecida la agrupación, se gestó lo que Anthony P. Plácido, ex titular de la DEA llamó “la nueva geografía del narco”, aunque su duración fue efímera, pues surgieron conflictos al interior, como el asesinato de Rodolfo Carrillo Fuentes, hermano de Amado, líder del cártel de Juárez hasta su presunto fallecimiento en 1997, y de Vicente, lo que distanció a éste de *El Chapo* Guzmán, a

García Luna durante todo el sexenio foxista, fueron acusados de proteger al grupo delincuenciales mencionado. Un hecho suscitado en mayo de 2005 en el puerto de Acapulco, en el que elementos de la corporación federal dependiente de la PGR, emboscaron y detuvieron a miembros de *Los Zetas*, que presuntamente estaban comisionados en el lugar para buscar y matar a los hermanos Beltrán Leyva y su jefe de sicarios, Edgar Valdés Villarreal, que operaban en la región, reforzaba las acusaciones. El total de las pesquisas arrojó un grupo de cinco *Zetas* capturados¹³⁶.

Una llamada realizada a las oficinas de la PGR, hecha por una persona que se identificó como miembro del cartel del Golfo, alertó de la situación y denunció que los elementos adscritos de la AFI en el puerto guerrerense, en vez de haber puesto a disposición del ministerio público a *Los Zetas* capturados, fueron entregados a la organización de los Beltrán Leyva. Un fax dirigido al titular de la PGR y el fiscal de la SIEDO, Daniel Cabeza de Vaca y José Luis Santiago Vasconcelos, respectivamente, en el que se acusaba a García Luna de estar relacionado con los capos sinaloenses, al recibir cuantiosos sobornos por medio del ex director de Operaciones de la AFI, Domingo González, alertó a la Fiscalía General. A su vez, exhortaban a la corporación policiaca a entregar a las autoridades correspondientes a sus compañeros. La PGR en vez de indagar en los hechos a profundidad y comenzar las investigaciones correspondientes, optó por guardar el secreto. El 2 de agosto de ese año, apareció ejecutado el cuerpo del subdirector de la Policía Ministerial de Guerrero, Julio López Soto. Posteriormente se supo que éste laboraba además en la AFI como comandante al momento de su ejecución, cosa que García Luna negó, aunque en la declaración patrimonial de Soto de aquel año menciona el cargo que ostentaba.¹³⁷

Por medio de la denuncia presentada por una de las esposas de los *Zetas* plagiados, se supo que elementos de la AFI estaban detrás del crimen; la aparición de un video, difundido por el diario estadounidense *The Dallas Morning*

quien se le acusó del crimen. A partir de ese momento, la unidad se fragmentó, derivando en la actual disputa entre el cártel de Juárez y el de Sinaloa, y posteriormente la de este grupo y los Beltrán Leyva.

¹³⁶ Hernández, Anabel. Óp. Cit., 2010. 414-419.

¹³⁷ Ibíd. PP. 420-421.

News, en el que se observa un interrogatorio a cuatro de los cinco miembros de los *Zetas*, dos de los cuales eran militares, comprometió a Rafael Macedo de la Concha, lo que pudo ser un motivo para que Vasconcelos ocultara los señalamientos contra el general mencionados en dicho video, ante las constantes deserciones de tropas de elite del Ejército e incluso de presuntos arreglos de aquel con miembros del cártel del Golfo. Las disputas entre los brazos armados de los carteles del Golfo y *La Federación*, exacerbaron la violencia en Acapulco y Zihuatanejo, lo que incrementó las preocupaciones de agencias norteamericanas como el FBI y el departamento de Justicia, el cual, por medio de su entonces titular, Alberto Gonzales, en una reunión celebrada en Houston, Texas en septiembre de 2005, solicitó al procurador Cabeza de Vaca, la captura y consignación de *Los Zetas*. Para lograr esta misión, le entregó un informe del FBI, que contenía información del grupo armado, con nombres y zonas de influencias de los principales elementos, así como de sus alcances y peligrosidad, lo que les permitía operar incluso en territorio estadounidense. Igualmente, el documento señalaba que *Los Zetas* operaban con la “bendición” del ex procurador Macedo, razón que habría alertado a la PGR y al FBI.¹³⁸

Los escándalos de corrupción y colusión con el crimen organizado llegaron hasta las más altas esferas políticas. A finales de 2004, la DEA detectó que el coordinador de Giras Presidenciales, Nahúm Acosta, filtraba información acerca de operativos y labores de las agencias de seguridad al cártel de los Beltrán Leyva. Por medio del subprocurador Vasconcelos, la DEA alertó de la delicada situación. Los presuntos vínculos surgieron a raíz de cateos realizados a inmuebles pertenecientes al Cártel de Juárez, donde presuntamente fueron localizados documentos que vinculan al ex funcionario con esta organización criminal.¹³⁹ Como consecuencia de la denuncia, fue arraigado 52 días y encarcelado seis. Al final fue exonerado por falta de pruebas.

¹³⁸ *Proceso Ed. Especial* no. 37, abril de 2012. PP. 14-15.

¹³⁹ Sandoval, Francisco. “DEA informó del espía en Los Pinos”, *La Crónica de Hoy*, 7 de febrero de 2005, en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/165875.html>.

Para la autoridad estatal, el conflicto en organizaciones criminales sobrepasaba las capacidades de sus policías, además de ser considerado un delito del orden federal; incluso el gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca, declaraba al respecto: “Ni quiero, ni puedo, ni tengo que combatir al narcotráfico”. Lo anterior desató innumerables críticas hacia el gobernador, que reviró y señaló posteriormente: “Lo que dije es que yo solo no puedo combatir al crimen porque no es mi responsabilidad. No puedo porque no tengo elementos jurídicos. Me toca la colaboración y la prevención. (...) Necesitamos el apoyo del gobierno de la República, económico, en infraestructura y en materia legal”.¹⁴⁰

Lo acontecido en Nuevo Laredo y Acapulco evidenciaba el vacío de autoridad persistente, que a la vez sirvió de válvula para militarizar las dos ciudades. Esto provocó un incremento a las violaciones a derechos humanos en el contexto del combate a las drogas, como se pudo ver el siguiente sexenio.

Elementos del GAFE, a pesar de la eficacia y confianza en su labor como cuerpo de élite del gobierno, también fueron descubiertos recibiendo sobornos, mientras desempeñaban tareas de combate a las drogas en el aeropuerto de la ciudad de México; no olvidar que de ese agrupamiento se daría el surgimiento de *Los Zetas*, que en aquellos momentos actuaban como el brazo armado del cártel del Golfo.¹⁴¹

2.2.4 Reforzando la seguridad de la región: la ASPAN y sus consecuencias

El gobierno estadounidense, en su afán de imponer políticas afines a sus intereses, y deseoso de establecer una zona comercial altamente rentable, crea la Alianza para la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En la búsqueda de la “integración profunda” de una fuerza trinacional más militarizada bajo el concepto estadounidense de “seguridad de la patria”, los líderes de Canadá y México en conjunto con el de la Casa Blanca, establecieron nuevos acuerdos comerciales, en el que los grandes socios y empresarios del gran capital pudieran tener el control,

¹⁴⁰ Díaz, Gloria Leticia “Osiel contra *El Chapo* a muerte”. *Proceso* 1502, 14 de agosto de 2005. P. 17.

¹⁴¹ Freeman, Laurie; Sierra José Luis, Óp. Cit., 2005. PP. 352-353

ya no solo económico, sino también político, en el afán de integrar a las tres naciones en un sólo bloque político, económico y de seguridad.

La ASPAN se fundó durante una reunión de los presidentes George W. Bush, Vicente Fox y el primer ministro canadiense Paul Martin, en Waco, Texas, el 31 de marzo de 2005. La ASPAN no es una ley ni un tratado y ni siquiera un acuerdo firmado. Cualquiera de estas definiciones requeriría discusión pública y la participación del Congreso. Por ende los miembros del Legislativo, o futuros gobiernos pueden llegar a oponerse al acuerdo, y dejar de lado los compromisos a los que se suscribieron.¹⁴²

A través de esta Alianza, México, EEUU y Canadá comparten los siguientes objetivos, divididos en dos agendas:

1.- **“Agenda de Prosperidad:** Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a:

- Aumentar la productividad;
- Reducir los costos del comercio y los costos de transacción; y
- Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con el medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de la población contra enfermedades.

2.- **Agenda de Seguridad:** Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para:

- Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;
- Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y
- Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”.¹⁴³

¹⁴² Benítez Manaut, Raul, en: Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael. Óp. Cit., 2010. P. 181.

¹⁴³ Secretaría de Relaciones Exteriores, 22 de mayo de 2014, en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>.

Sus acuerdos autorizan acciones militares fronterizas, entrenamiento de policías, modernización de equipos y adopción de nuevas tecnologías, todo bajo la lógica de la campaña contra el terrorismo de EEUU, tras el 9/11. Las medidas para coordinar la seguridad presionaron a México para que militarizara su frontera sur. Los elementos militares estadounidenses que ya operan dentro de México, más los efectivos de la DEA y el FBI, iniciaron programas de entrenamiento para el Ejército Mexicano (como medida para hacer frente en la “guerra” contra la droga), la policía federal y estatal, y unidades de inteligencia. El gran interés comercial de EEUU por su vecino del sur, así como sus recursos naturales, lo impulsaron a estos acuerdos, que visto desde el punto de vista de Stephen Lendman, puede llevar a una invasión de aquel país a México si éste se desestabiliza, o si el gobierno tiene que hacer frente a una amenaza de derrocamiento debido a “un generalizado caos económico y social” que comprometa las inversiones de la nación americana, el acceso al petróleo, el funcionamiento global del comercio, y dé lugar a que una gran cantidad de inmigrantes se dirigiera al norte.¹⁴⁴

Para ejemplificar lo anterior basta mencionar la creación del Consejo de la Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés), que presta servicios como grupo oficial trinacional de trabajo. El grupo está compuesto de representantes de 30 compañías gigantes de origen estadounidense, incluyendo General Electric, Ford Motors, General Motors, Wal-Mart, Lockheed-Martin, Merck y Chevron.¹⁴⁵ Básicamente, el consejo tenía el propósito esencial de maximizar las ganancias obtenidas de los acuerdos comerciales preestablecidos, resaltando la importancia de llevar a cabo políticas encaminadas a lograr este objetivo. El contubernio de la clase política y empresarial, se reafirmó con las subsiguientes reuniones entre representantes de los tres países. La cuarta reunión, celebrada en abril de 2008, en Nueva Orleans, recalcó las intenciones del acuerdo original, que detrás de sus supuestas buenas intenciones, busca disolver la soberanía nacional, establecer el control de los gigantes corporativos, y asegurar la mayor parte a las

¹⁴⁴ Lendman, Stephen y otros. “La militarización del TLCAN”, 6 de abril de 2010, en: <http://www.voltairenet.org/article164819.html>.

¹⁴⁵ Ídem.

grandes compañías de EEUU. También se propone convertir a Norteamérica en una fortaleza a través de la militarización del continente, bajo el mando de su gobierno.¹⁴⁶

La Iniciativa Mérida de 2007, ejemplifica el compromiso del gobierno mexicano con las disposiciones a las que previamente se sometió por medio del ASPAN, otorgando un mayor control al gobierno norteamericano mediante la toma de decisiones en torno a la militarización de la lucha contra las drogas. Como se verá más adelante con la Iniciativa Mérida o Plan México, las medidas implementadas para el cumplimiento del mismo fueron realizadas bajo la visión punitiva pretendida por EEUU, que lejos de conseguir la paz y prosperidad en la región que se pretendía, exacerbó las problemáticas de violencia incontenible durante buena parte del sexenio de Calderón.

2.3 Razones de una guerra: Felipe Calderón y su llegada a la presidencia

No fue fácil antes, durante y después de las elecciones del 2 de julio de 2006. Felipe Calderón, candidato del PAN a la presidencia no representaba competencia para su contrincante de la Coalición Por el Bien de Todos [conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia], Andrés Manuel López Obrador (AMLO). A través de una campaña de desprestigio mediático, Calderón y su equipo de campaña generaron la idea de lo riesgoso que sería tener al candidato de las izquierdas de presidente. Apoyado por su partido e incluso por el propio presidente, Vicente Fox, que ya había mostrado señales de inconformidad hacia AMLO y su labor al frente del Distrito Federal desde mucho tiempo atrás, intentó sabotear sus aspiraciones presidenciales mediante los “video escándalos”¹⁴⁷ y el desafuero de éste mientras fungía como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ Los llamados video escándalos consistieron en un par de grabaciones difundidas en televisión nacional, que mostraron a Gustavo Ponce, Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (GDF) durante la gestión de AMLO realizando apuestas en un casino de Las Vegas con dinero presuntamente adquirido a través de un fraude contra el GDF; posteriormente se difundiría otro video mostrando al empresario Carlos

A pesar de que se continuó con la campaña de odio y descrédito al contrincante, llegado el día de los comicios la situación se encontraba muy pareja. Terminada la jornada electoral y después de polémicos resultados, con apenas un 0.58% de diferencia que favoreció al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), comenzaba una etapa marcada por el descontento y la polarización social. Los resultados desde luego dejaron insatisfechos a un gran grupo de personas, principalmente a aquellos que apoyaban al candidato de izquierda.¹⁴⁸

Así comenzó una campaña ante la opinión pública que solicitaba un segundo conteo de todos los votos emitidos durante la contienda, por medio de la apertura y revisión de todos los paquetes electorales. Finalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), resolvió abrir sólo una fracción del total de las casillas, negando la solicitud formal hecha por los partidos de izquierda, de abrir la totalidad de los paquetes electorales.¹⁴⁹ A pesar de que AMLO y sus seguidores organizaron movilizaciones, marchas y hasta un plantón en Paseo de la Reforma, la situación no pudo revertirse y el TEPJF falló a favor de Felipe Calderón y validó su triunfo, a pesar de que reconoció que hubo irregularidades durante el proceso electoral.¹⁵⁰

Desde el principio, el segundo régimen de extracción panista comenzó mal. El día de la toma de posesión, la tribuna donde debía rendir protesta el nuevo presidente había sido tomada días antes por diputados del PAN y del PRD, los primeros para garantizar la toma de posesión de su candidato, y los segundos como medida que buscaba impedir la ascensión de Calderón a la presidencia, pues en ese momento la Constitución establecía que si el presidente electo no tomaba juramento el 1 de diciembre, ante el pleno del Congreso, la presidencia se

Ahumada entregando una suma millonaria a René Bejarano, operador político del PRD y secretario particular de AMLO, lo que ocasionaría un gran escándalo que, por el móvil en que se dieron los sucesos posteriores, obedecieron más a un golpe político contra la imagen del ex Jefe de Gobierno que a un asunto de impartición de justicia. Para un análisis más detallado de esta situación, Fazio, Carlos. *Terrorismo Mediático*. Ed. Debate, México, 2013. PP. 85-130

¹⁴⁸ *Ibíd.* P. 333-341.

¹⁴⁹ Jorge Teherán y Sergio Javier Jiménez, “Exige AMLO contar voto por voto; Calderón lo reta a cotejar cada acta”, *El Universal*, 5 de julio de 2006, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/360173.html>.

¹⁵⁰ Avilés, Carlos y Zárate, Arturo, “Declara TEPJF a Felipe Calderón presidente electo”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2006, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/373240.html>.

declaraba vacante y el propio Congreso debía nombrar un presidente interino y llamar a nuevas elecciones.¹⁵¹

Escortado por fuerzas de seguridad federal, Calderón solo pudo rendir protesta y unos minutos después debió retirarse. Su posterior discurso ofrecido en el Auditorio Nacional, daba señales de lo que sería el plan de gobierno en materia de seguridad: “Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al Gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras. Una de las (...) prioridades que voy a encabezar en mi Gobierno es, precisamente la lucha por la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables (...) requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia”.¹⁵²

Los resultados, señaló, serían vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social, elementos que la delincuencia organizada había arrebatado, permitiendo que está actuara con total impunidad. Las primeras medidas a tomar como parte de esta estrategia serían:

- La creación de un programa de seguridad pública para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia.
- Depuración y fortalecimiento de los cuerpos policiacos para crear un sistema único de información criminal, con el fin de obtener los más sofisticados avances tecnológicos que permitieran mayor eficacia en la tarea del combate al crimen organizado.
- Redoblar el esfuerzo que las Secretarías de Marina y Defensa Nacional realizaban para garantizar la seguridad nacional, así como también velar por el mejoramiento de las condiciones de sus elementos y sus familiares.

¹⁵¹ Este hecho derivaría en una adición al artículo 87° Constitucional, quedando establecida de la siguiente manera: “Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiese rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión. En caso de que el Presidente no pudiese rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *DOF*, 9 de agosto de 2012.

¹⁵² “Presidente Calderón: discurso completo en el auditorio” *El Universal*, 1 de diciembre de 2006, citado.

- Presentación ante el Congreso de una iniciativa de reformas legales, aumentando las penas para quienes agravian más a la sociedad y para una mayor protección a los derechos de los ciudadanos, cerrando las vías de impunidad al crimen organizado.

Como se verá más adelante, aunque los puntos anteriores señalaban problemáticas que bajo la percepción del nuevo mandatario se habían descuidado, vislumbraban la directriz que el nuevo régimen habría de llevar en asuntos de seguridad, resaltando el papel de los militares y marinos, decisión que pondría en entredicho a la estrategia, y que en consecuencia, sería ampliamente criticada.

Para finalizar en su discurso referente a la seguridad, Calderón sentenció: “Sé, que restablecer la seguridad no será fácil y rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero téngalo por seguro, esta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia”.¹⁵³ Las vidas de las que él hablaba suman, según estimaciones de James Creechan en un documento publicado en septiembre de 2012, de al menos 136 mil personas, de las cuales 116 mil están ligadas a la guerra contra el narcotráfico, y veinte mil por la delincuencia común.¹⁵⁴

2.3.1 El comienzo de la “guerra”

El 11 de diciembre de 2006 comenzaba el primer movimiento de tropas del gobierno federal, llevándose a cabo el Operativo Conjunto Michoacán, en el que se desplegaron miles de elementos del Ejército, Marina, PFP (ahora PF), y la AFI (hoy Policía Federal Ministerial) en territorio michoacano. Dicho operativo fue visto por varios analistas como un golpe de efecto para contrarrestar los

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ Creechan, James. “El uso, el mal uso y abuso de las estadísticas del crimen en México”, en: Méndez, Alfredo. “Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; más que en un país de guerra”, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2012.

acontecimientos accidentados al inicio de su gobierno, apenas diez días antes.¹⁵⁵ La organización Human Right Watch advirtió de los peligros de utilizar a militares en asuntos de seguridad pública, pues su entrenamiento y preparación eran para la guerra, lo cual podría devenir en abusos y violaciones de Derechos Humanos,¹⁵⁶ situación que se confirmaría con las reiteradas acusaciones contra la milicia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), durante el sexenio.

Por el contrario, Lázaro Cárdenas Batel, quien fungía en aquel momento como gobernador del estado, vio con muy buenos ojos la intervención militar, señalamiento que respaldó Guadalupe Acosta Naranjo, secretario general del PRD, añadiendo que ésta debía ser temporal y acompañada de una política integral de desarrollo. A su vez el gobierno de EEUU señaló que la decisión de Calderón para combatir a los traficantes de drogas era positiva, reafirmando la postura del vecino país del norte en su relación con México en materia de seguridad y combate al narcotráfico.¹⁵⁷

El entonces secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña defendía la estrategia de seguridad del ejecutivo: "Es un tema que ya conocemos todos. No le sigamos dando sobre lo mismo. Tenemos problemas de narcotráfico y tenemos que resolverlo todos. Si nos seguimos regocijando todos en ese tipo de cosas, pues lo único que le hacemos es el caldo gordo a los delincuentes y a la delincuencia organizada". A su vez, el primer secretario de Gobernación calderonista intentaba calmar a los críticos que veían en esta guerra un peligro a la integridad de la sociedad. "Déjenlo a los que saben de seguridad pública, de estrategias policíacas. Ustedes saben de periodismo, yo sé de política interior, vamos dejando que los cuerpos policíacos determinen la estrategia a seguir".¹⁵⁸

El propio Calderón para apuntalar la medida sin precedente en nuestro país, mencionaba: "Tengan la certeza de que mi Gobierno está trabajando fuertemente

¹⁵⁵ Chabat, Jorge, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Monica. Óp. Cit. 2012. PP. 29-30. Hernández, Anabel. Óp. Cit., 2010. P. 475.

¹⁵⁶ Notimex. "Aún es prematuro evaluar operativos en Michoacán: PRD", *El Universal*, 7 de enero de 2007.

¹⁵⁷ Astorga, Luis. Óp. Cit., 2007. PP. 198-199.

¹⁵⁸ Pérez Silva, Ciro, "Pide Ramírez Acuña no hacerle 'el caldo gordo' al narcotráfico", *La Jornada*, 2 de enero de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/02/index.php?section=politica&article=003n1pol>

para ganar la *guerra* a la delincuencia, de que se aseguren y respeten los derechos de cada quien, los derechos de propiedad y de inversión, de que se combata sin tregua la corrupción y se resguarden los derechos patrimoniales de vida y de libertad de todos”.¹⁵⁹

Con el pasar de los meses, llegaron nuevos Operativos Conjuntos, continuando el despliegue de elementos del Ejército, Marina y PF en Tijuana, Baja California; el llamado Triángulo Dorado (enclave de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa), Guerrero, Noreste (Tamaulipas y Nuevo León) y Chihuahua, siendo estos los primeros de varios que habría de emitir el Poder Ejecutivo.¹⁶⁰ Esta primera medida de carácter punitiva, despertó muchas dudas, a pesar de la confianza que expresaba el gobierno federal y que Calderón reiteraba cada vez que podía, lo cierto es que en la realidad no daban resultados claros y certeros.

El 3 de enero de 2007, Felipe Calderón encabezó una ceremonia en el campo militar de Apatzingán, Michoacán, donde pasó revista a las tropas y le rindió homenaje al Ejército. Allí se dejó ver ataviado con casaca y gorra militar. Muchas personas han recordado desde entonces esa escena, que fue transmitida por la televisión y reproducida en fotografías por todos los diarios.¹⁶¹ El presidente decidía portar los símbolos militares, en su papel de comandante supremo de las fuerzas armadas, lo cual fue visto como un acto que buscaba apuntalar al Ejército como el protagonista de la lucha contra la delincuencia organizada, además de vislumbrar el hecho de que el nuevo mandatario se arropaba en los militares como método de legitimidad tras la dudosa elección presidencial del año anterior, estrategia que tuvo el efecto inmediato de contrarrestar la atención hacía el discurso de la ilegitimidad y fraude que aún seguirían enarbolando la oposición del PRD y López Obrador.

¹⁵⁹ Presidencia de la República, comunicado, 4 de diciembre de 2006, en: <http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-lic-felipe-calderon-durante-la-ceremonia-de-inauguracion-del-foro-de-inversiones-y-cooperacion-empresarial-hispano-mexicano/>.

¹⁶⁰ Mapa Operativos conjuntos en el país, *El Universal*, 6 de octubre de 2011, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/798990.html>.

¹⁶¹ Mexicanos al grito, 11 de agosto de 2011, en: <http://mexicanosalgrito.org/2011/08/11/breve-historia-de-la-guerra-de-calderon/>.

El efecto de los espectaculares despliegues policiaco-militares había sido contundente desde el punto de vista político, sin embargo aún faltaban por verse sus consecuencias.¹⁶² La guerra contra el narcotráfico representaba un arma de dos filos que en definitiva tendría costos muy altos si no se concretaban los objetivos establecidos. Rápidamente los efectos negativos empezaron a surgir, comenzaron las fuertes disputas armadas entre el Ejército, la PF, la Marina, por el control y libertad de maniobra de la lucha armada contra los grupos criminales. Los muertos, producto de enfrentamientos contra las fuerzas federales u organizaciones delictivas rivales, tiroteos, ajustes de cuentas y venganzas, comenzaban a contarse por montones en diversos lugares, registrándose 2700 muertes vinculadas al narcotráfico en 2007, mientras que al año siguiente la cifra se duplicó al registrar más de 5000 casos,¹⁶³ la mayoría suscitados en sitios que ya aquejaban la problemática de violencia, como Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua o Guerrero. La inseguridad en muchas zonas del país, se agudizó, y la actuación de los órganos de seguridad era vista por la sociedad civil como insatisfactoria y por demás preocupante.

La guerra carecía de objetivos claros, pues el enemigo no estaba bien definido. No se puede atacar un problema sin antes conocer sus causas, así como tampoco se puede tener efectividad sin antes conocer y dimensionar las verdaderas amenazas que se pretenden atacar.

Colin Powell, aconseja cuatro cosas que debe poseer un gobierno antes de entrar en una guerra: “Ten una fuerza aplastante, una definición de victoria, una estrategia de salida y un pueblo contigo”. Ninguna de éstas fue visible durante la guerra de Calderón, inclusive se habla de que la idea de emprender la guerra contra las drogas se tomó sin un diagnóstico previo, en donde no se estudiaron las consecuencias que esto podría traer, lo cual rompe con la idea de que la estrategia de seguridad fue una real decisión de Estado.¹⁶⁴

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ Chabat, Jorge, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Monica. *Óp. Cit.*, 2012. P. 30.

¹⁶⁴ Osorno, Diego Enrique. *El cártel de Sinaloa*. Grijalbo, México, 2009. PP. 304-305.

Felipe Espinosa opinaba, después del Primer Informe de Gobierno de Calderón: “las estrategias aplicadas son de tipo militar no policíaco y, por tanto, están dirigidas a lograr el control territorial de las áreas en las que se están implementando mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimiento aéreos, lo que puede tener un efecto disuasivo de la criminalidad, pero este de carácter temporal, parcial e ineficiente. Temporal, porque su impacto está constreñido al período de duración del operativo presencial; parcial, porque sólo interviene sobre los aspectos operacionales y logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma; ineficiente por los altos costos que implica tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles, y con resultados que no aprueban una evaluación de costo beneficio”.¹⁶⁵

La milicia encabezó al principio la cruzada contra las drogas y el crimen organizado, pues de acuerdo al Ejecutivo Federal las policías estatales y municipales carecían de elementos esenciales para combatir ese mal, además de estar corrompidos con los narcotraficantes, un argumento que desde la década pasada persistía. A la par de sus tareas de siempre, como la erradicación de cultivos, comenzaron a aparecer en nuevas áreas, encabezando corporaciones policíacas, controlando aeropuertos, carreteras, centrales camioneras y hasta el tránsito de las calles; asimismo, instalaron puntos de revisión, también conocidos como “retenes”, donde se somete a la ciudadanía a una exhaustiva inspección; cuando encontraban resistencia, repelían la amenaza con sus armas de alto poder.¹⁶⁶ La acción militar buscaba aplacar la violencia por medio de la misma violencia.

El gobierno de Felipe Calderón pensaba que esa guerra se podía ganar porque, aducía, el Estado era más poderoso que cualquier individuo que intentara desafiarlo, y con el pretexto de garantizar la seguridad pública en un país asolado

¹⁶⁵ Espinosa Torres, Felipe “Análisis de la seguridad pública y la seguridad nacional en el primer informe del gobierno federal, primera parte” en: Moloeznik, Marcos Pablo y Suarez de Garay, María Eugenia. *El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)*. Frontera Norte, vol. 24, no. 48, julio-diciembre 2012. P. 122.

¹⁶⁶ Turati, Marcela. *Fuego Cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*. Ed. Grijalbo. México, 2011. P. 79.

por la violencia criminal, se estaba incubando un proceso que condujo hacia un modelo autoritario de seguridad, con un Estado de corte policiaco-militar.

2.3.2 Militarización intensiva de la política de seguridad de Estado

Los cuerpos policiacos durante las últimas décadas han armado agrupamientos especiales, generalmente apuntalados por elementos provenientes del Ejército, con la premisa de garantizar un mejor desempeño para hacer frente en fenómenos y situaciones excepcionales que pongan en riesgo la seguridad de la nación.

Como ejemplo tenemos al Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, creado por medio de un decreto presidencial emitido en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y cuya misión consistió en proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación.¹⁶⁷ Estando bajo las órdenes del Presidente de la República, pero dependiendo técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), este cuerpo especial careció de los instrumentos legales necesarios para su creación, pues no se le asignaron recursos económicos para su operación y no se incorporó a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, pues ni siquiera se discutió su creación e incorporación a dicha ley en el Congreso, por medio de su comisión de Defensa; asimismo, la creación de un nuevo cuerpo especial requería de capacitación especializada para hacer frente a las tareas que el presidente les había asignado, así como ser provista de recursos materiales, humanos y presupuestarios, mismos que debían ser destinados por la Sedena.¹⁶⁸

Calderón respaldó este cuerpo especial, argumentando la facultad que le confería la Ley Orgánica en su artículo 14, fracción IX, que menciona: “Son facultades del mando supremo (...) autorizar la creación de nuevas unidades para

¹⁶⁷ DOF, 9 de mayo de 2007.

¹⁶⁸ Rodríguez Castañeda. Óp. Cit., 2010. PP. 41-43

el Ejército y Fuerza Aérea; nuevas armas y servicios, (...) nuevos cuerpos especiales”.¹⁶⁹

Su primera labor se llevó a cabo en Veracruz, a petición expresa del gobernador Fidel Herrera, quien señaló que las acciones serían “selectivas y quirúrgicas”. El problema de fondo y que preocupaba tenía que ver con las atribuciones que el decreto le confería, pues aparte de tener las funciones para actuar contra el narcotráfico y el crimen organizado, podían operar también en situaciones que consideraran riesgosas o que pusieran en peligro la paz social. Lo anterior incrementa las posibilidades de incurrir en violaciones de Derechos Humanos, y así lo hizo saber el entonces ombudsman mexicano José Luis Soberanes, quien señaló que los militares debían regresar a sus cuarteles, pues las funciones de seguridad pública le correspondían a la policía y no al Ejército. Demandó una mejor preparación de las corporaciones policiacas federales para enfrentar a la delincuencia organizada, pues así podría suprimirse a la milicia de sus labores de policía.¹⁷⁰

Las crecientes quejas contra violaciones a los Derechos Humanos¹⁷¹ confirmaban las sospechas de quienes se oponían a las labores policiacas de la milicia, sin embargo, lejos de presentar nuevas alternativas, Felipe Calderón y su gabinete de Seguridad Nacional ampliaron y reforzaron las determinaciones de actuar primordialmente ante el narcotráfico y el crimen organizado a través de la fuerza de los cuerpos de seguridad del Estado, aduciendo que, frente al aumento de delitos de alto impacto (como secuestros, violaciones, ejecuciones) y comunes (como asaltos en la vía pública, robos a viviendas y de autos) se deben presentar soluciones más rígidas contra el crimen profesional: mano dura en el plano físico y legal, las que a su vez reproducen la óptica represiva antidelincuencial del gobierno.¹⁷²

¹⁶⁹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 25 de febrero de 2015, en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf.

¹⁷⁰ Ballinas, Víctor, “Pide CNDH se fije fecha para el regreso del Ejército a sus cuarteles”, La Jornada, 25 de mayo de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/25/index.php?section=politica&article=005n2pol>. Rodríguez Castañeda, Rafael. Óp. Cit., 2010. P. 38.

¹⁷¹ Véase anexo 3.

¹⁷² Piñeyro, José Luis, en: Alvarado, Arturo y Serrano, Monica. Óp. Cit., 2010. P. 159

La interrogante jurídica sobre el papel que al Ejército le correspondía en la lucha contra el narcotráfico quedaría resuelta poco más de un año después de haber salido a combatirlo directamente por orden presidencial, cuando se publicó en el DOF, el Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012,¹⁷³ el cual presentaba cuatro “ejes rectores” de la política militar a implementar:

Primero - Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos. Con el fin de dar fortalecimiento a las capacidades de las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación, la Sedena implementó medidas para el incremento del nivel de vida de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, lo cual se traduciría en una mejor operación, “con personal mejor preparado y con una sólida moral, para desarrollar eficazmente las exigentes y riesgosas tareas que tienen encomendadas, que contribuyen permanentemente a garantizar la seguridad nacional”.

Segundo - Hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Para ello se demandaba la actualización y mantenimiento de los medios materiales, esenciales para hacer más eficiente la operatividad del Ejército, así como el uso óptimo en el empleo de dichos medios materiales y responder a las necesidades que, bajo la percepción de la Armada, sean de mayor prioridad.

Tercero - Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano y apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho. El Ejército establece la protección del territorio nacional “a través de acciones orientadas a resguardar las fronteras norte y sur, la seguridad a instalaciones estratégicas y la vigilancia del espacio aéreo nacional”. Asimismo, señala en este punto el objetivo que Felipe Calderón perseguiría a lo largo de su mandato: "Recuperar la fortaleza del estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado", así como fomentar un mayor nivel de

¹⁷³ DOF, 24 de enero de 2008.

desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades, por lo que se habrían de implementar medidas conjuntas para “recuperar los espacios que han sido secuestrados por los narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, y así garantizar a la sociedad un entorno seguro que les dé tranquilidad”. Así pues, este punto establecía el apoyo que el Ejército brindaría a las instituciones de seguridad civiles, con lo que ambos quedaban formalmente capacitados por el gobierno federal para realizar tareas policiales en conjunto.

Cuarto - Fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas. Para el cumplimiento de este punto, el Ejército “asumía el compromiso de optimizar las relaciones entre militares y civiles, con la firme voluntad de que la sociedad y los poderes de la unión conozcan las fortalezas y necesidades del Ejército y Fuerza Aérea, con miras a converger los esfuerzos en beneficio del desarrollo nacional, en un marco de transparencia y rendición de cuentas”. Un objetivo que claramente no se cumplió, con el gran desprestigio que se generó a raíz de esta lucha frontal, con las reiteradas violaciones a los derechos humanos y el irrespeto que tuvo de las recomendaciones que hicieron instituciones civiles como la CNDH, vigilantes de su actuación.

2.4 Plan Mérida, y la implementación del modelo de Seguridad Nacional propuesto por EEUU

La Iniciativa o Plan Mérida, tratado internacional de seguridad que establece nuevas medidas de combate al narcotráfico y crimen organizado entre EEUU y México, y en menor medida de Centroamérica, consistió en un arreglo entre ambos países, en el que por medio de un paquete de asistencia aprobado por el Congreso estadounidense, con un costo de 1,600 millones de dólares, repartidos en tres años, buscaría golpear contundentemente al tráfico de drogas entre ambos países.

La nación estadounidense, a cambio de un apoyo condicionado, pues la gran cantidad de dinero que estos aportan al plan no es entregado para que el gobierno mexicano pueda disponer de él al ser un aporte en especie, dictaría nuevas medidas al combate a la producción y consumo de drogas en la región, ofreciendo un apoyo económico para su ejecución.

En palabras del entonces embajador de EEUU en México, Antonio O. Garza, ambos países “están dando un ‘renovado impulso’ y sentido de urgencia a nuestra cooperación en áreas de procuración de justicia”. Mediante la elaboración de un diagnóstico que sentenciaba el alto grado de infiltración del crimen organizado en las policías mexicanas, se pactó la entrega de equipamiento, como aeronaves para detección e intercepción de aviones cargados con droga, así como la participación de personal de la DEA como supervisores de las labores de erradicación de cultivos ilícitos.

Después de reunirse en la ciudad de Mérida, Yucatán, Felipe Calderón y el presidente de EEUU, George W. Bush, reconocieron la necesidad de tomar medidas bilaterales para combatir este fenómeno. Tras una reunión entre el procurador general de la República, Eduardo Medina Mora, y el Procurador de Justicia de EEUU, Alberto Gonzales, se suscribieron, entre otros acuerdos, la elaboración de un sistema bilateral de identificación de traficantes de drogas, desde los operadores y distribuidores por localidad o estado, hasta los que se consideren medianos y grandes traficantes.¹⁷⁴

Emitido por el primer mandatario estadounidense en junio de 2008 para un periodo de 2 años (aunque en la actualidad continúan los acuerdos y labores ante los pocos resultados obtenidos),¹⁷⁵ el documento definía a esta estrategia de seguridad de la siguiente forma: “La Iniciativa Mérida es un programa histórico de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los EEUU y

¹⁷⁴ Castillo García, Gustavo. “Supervisaré EU la lucha contra el *narco* en México”, *La Jornada*, 12 de enero de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/12/index.php?section=politica&article=016n1pol>.

¹⁷⁵ El embajador de EEUU en México, Anthony Wayne anunció, en la Cumbre de Líderes del Norte, el relanzamiento de esta iniciativa, con veinte proyectos a emprender de inicio, con un monto inicial de 1.9 mil millones de dólares de apoyo para el combate al crimen organizado. “Iniciativa Mérida en el marco de Cumbre de Líderes del Norte”, *Noticias Terra*, 18 de febrero de 2014, en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/iniciativa-merida-en-el-marco-de-cumbre-de-lideres-delnorte4bd3e76d26744410VgnVCM300009af154d0R-CRD.html>.

México de luchar contra la violencia generada por las drogas que amenaza a los ciudadanos de ambos países. El Congreso estadounidense ha aprobado financiamiento para la iniciativa con amplio apoyo de ambos partidos”.

La iniciativa buscaba como objetivos concretos la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de la legalidad.

Se llevaron a cabo reuniones periódicas entre funcionarios de alto nivel de ambos países para establecer los planes de trabajo y la instrumentación del plan, además de capacitación de 4500 investigadores, con cursos impartidos por profesionales policiacos de distintos países, como Colombia, España y, desde luego EEUU, en donde se enseñan nuevas y más sofisticadas técnicas de investigación criminal.¹⁷⁶

El apoyo tampoco incluía armas de fuego, pero sí de equipo de transporte, como helicópteros modelos Bell 412 y Blackhawk UH-60, aviones CASA 235 de patrulla marítima; asimismo, redes de comunicación satelital segura, tecnología de monitoreo “no intrusiva”, investigación y recolección de inteligencia contra las organizaciones criminales más importantes, automóviles, cursos y entrenamientos impartidos en el extranjero a elementos de seguridad mexicanos, y equipo de inspección para detectar drogas, armas y dinero en efectivo.

La iniciativa también destinó una partida presupuestal para apoyar a la Unidad de Inteligencia Financiera de México (UIF), que depende de la SHCP, y se encarga de la investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, un delito que año con año genera ganancias estratosféricas. De acuerdo con la consultora en seguridad estadounidense Stratfor, cada año en México se lavan o blanquean entre 19 mil y 39 mil millones de dólares de las organizaciones de la delincuencia organizada, cifra que contrasta con los 10 millones anuales que reporta la UIF.¹⁷⁷ La mayor parte del dinero proviene de EEUU, mediante instituciones financieras y

¹⁷⁶ Embajada de los Estados Unidos en México, Iniciativa Mérida, 06 de abril de 2014, en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.

¹⁷⁷ “El gran negocio del lavado de dinero en México”, *Animal Político*, 18 de julio de 2013, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/07/el-gran-negocio-del-lavado-de-dinero-en-mexico-2/>.

diversas empresas legalmente establecidas, como el banco HSBC que tuvo que pagar 1,900 millones de dólares de multa, por delitos como lavado de dinero, además de faltas adicionales y que para nada se comparaban con la cantidad trasladada desde sus sucursales en México entre 2007 y 2008, misma que ascendía a 7 mil millones de dólares.¹⁷⁸

Sin embargo, las aportaciones tardaron en llegar, pues hasta 2011, se había asignado apenas el equivalente a 402 millones de dólares,¹⁷⁹ por lo que no se cumplió con lo establecido al principio, al fijarse una meta de tres años para lograr mejores resultados, en el periodo 2008-2011. Cabe señalar, que como resultado de la revisión del programa de gobierno del sucesor de Bush, Barack Obama, optó por cancelar la entrega de más equipo para el Ejército Mexicano, pues su prioridad era la implementación de técnicas de inteligencia; asimismo se retrasó la entrega de algunos helicópteros y aviones, que ya se tenía previsto otorgar.¹⁸⁰ El dinero va destinado a contratistas del Pentágono, que serían los encargados de proveer el equipo de seguridad, los cursos y programas de capacitación.

Una de las controversias que causó el plan, fue la relegación de los Congresos de ambos países para su elaboración, además de que recibieron poca información sobre las negociaciones. En un documento emitido por el senado estadounidense, se justificaba la partida presupuestaria para el Plan en su primer año, elaborada por el departamento de Estado lo cual “exacerbó la sospecha partidaria en Washington y la sospecha popular en México”.¹⁸¹

El informe también señaló su preocupación ante el tráfico de armas en la frontera, pues provee de armamento altamente peligroso a las organizaciones del narcotráfico, responsables de la mayor parte de las muertes relacionadas con las drogas, por lo que era necesario disminuir el número de ingreso de armas de alto poder a territorio mexicano.

¹⁷⁸ Notimex, “HSBC acepta pagar monto histórico por lavado de dinero”, *El economista*, 11 de diciembre de 2012, en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/12/11/hsbc-acepta-pagar-multa-historica-lavado-dinero>.

¹⁷⁹ Mexicanos al grito, 11 de agosto de 2011, citado.

¹⁸⁰ Esquivel, J. Jesús, “La solución somos nosotros”. *Proceso* 1742, 21 de marzo de 2010. P. 10.

¹⁸¹ U.S. Government Printing Office, “The Merida Initiative: ‘Guns, drugs and friends’”, A report to members of the Committee of Foreign Relations, 21 de diciembre de 2007, en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/html/CPRT-110SPRT39644.htm>.

Muchos legisladores opinaron que era indispensable que la asistencia para seguridad se equilibrara con programas de desarrollo, derechos humanos y el Estado de derecho. Tras varios cabildeos, se culminó con el acuerdo aceptado de parte de ambos Congresos, el cual ya no obligaría al gobierno mexicano a procesar a soldados en tribunales civiles, como se pretendió al principio de las negociaciones, ante la oposición radical del Ejército Mexicano al considerarlo una medida “intervencionista”, y reduciendo el financiamiento para los asuntos en materia de derechos humanos. En junio de 2008, Bush firmó la ley que aprobaba los fondos para el plan.¹⁸²

Las suspicacias en torno al Plan, ante la posibilidad de que pudiera ser una estrategia similar al Plan Colombia anteriormente descrito en este trabajo,¹⁸³ en donde existía el riesgo de un reforzamiento en la guerra de baja intensidad y contrainsurgencia, alertaron a diversos sectores sociales y políticos, demandando explicaciones. La canciller mexicana, Patricia Espinosa, afirmó que la Iniciativa Mérida no contemplaba presencia alguna de tropas estadounidenses ni presencia operativa de agentes de aquel país, como respuesta a las críticas de congresistas norteamericanos del partido demócrata, que señalaban que la Iniciativa sería un símil del Plan Colombia de 1999, en donde existió presencia de aquellos en territorio colombiano, y no fueron una solución a la producción y tráfico de cocaína en el país sudamericano.¹⁸⁴

Por su parte, el gobierno de Calderón destinó para el rubro de seguridad cantidades estratosféricas de recursos, cuyo monto no tenía precedentes; según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de 2006 a 2012, el gasto asignado creció en un 84%. No obstante el enorme incremento monetario, material y humano a la causa, para el órgano fiscalizador del Poder Legislativo, no fueron empleados adecuadamente, por lo que no cumplieron su cometido de reducir los índices delictivos.¹⁸⁵ La ASF menciona en el informe: “El aumento sostenido del

¹⁸² Wolf, Sonja. *Óp. Cit.*, 2011. PP. 673-675.

¹⁸³ *Supra*, p. 18.

¹⁸⁴ Notimex, “Niega Cancillería presencia militar de EU por *Iniciativa Mérida*”, *El Universal*, 22 de octubre de 2007, en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/456674.html>; Wolf Sonja, *Óp. Cit.*, 2011. P. 673.

¹⁸⁵ Véanse anexos 2 y 4.

gasto para la seguridad pública no ha logrado revertir la dinámica delictiva prevaeciente y, en consecuencia, no se han alcanzado los fines de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, ni tampoco preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio nacional, encomendados a la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”.¹⁸⁶

Por si fuera poco, Calderón también acordó con Bush para que fuerzas de inteligencia estadounidenses participaran activamente en la lucha contra el narcotráfico mediante la Oficina Binacional de Inteligencia (OBI), ubicada en el Distrito Federal, es decir, determinando en las decisiones, los operativos policíacos y militares en todo el país y en el manejo de la información de los mismos, presionando al gobierno mexicano para acciones como la captura de importantes líderes de organizaciones criminales y funcionarios públicos corruptos.¹⁸⁷

La colaboración y cotidiana recolección de información, es transferida al segundo centro de inteligencia (actualmente operan dos centros de este tipo en México), y paralelamente se entregan datos a los jefes de las delegaciones de agencias como la DEA, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE por sus siglas en inglés) y la de Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF); esto con el objeto de investigar y procesar la información adquirida para después elaborar listas de los delincuentes más buscados, a los que se les congelan sus cuentas en EEUU.¹⁸⁸

Dado que la inversión en estos asuntos es cuantiosa, la nación americana presiona a los países involucrados, con el propósito de convencerlos, inducirlos o forzarlos, a destruir por la fuerza la producción de drogas o a detener su tránsito, si es necesario, con el uso de sus ejércitos. Para EEUU, fuera de su territorio, el uso de las Fuerzas Armadas es permitido, e incluso necesario, para lograr

¹⁸⁶ Torres, Mauricio “Pese a gasto en seguridad, el delito creció en el gobierno de Calderón”, CNN México, 22 de febrero de 2014, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/22/pese-al-gasto-en-seguridad-el-delito-crecio-en-el-gobierno-de-calderon>. En el siguiente capítulo se analizan varias tendencias que reafirman el fracaso en asuntos de seguridad, a pesar del considerable incremento al presupuesto en dicho rubro.

¹⁸⁷ *Proceso* 1742, citado. P. 10.

¹⁸⁸ Castillo García, Gustavo. “Disminuye en este sexenio el número de agentes de la DEA asignados a México”, *La Jornada*, 24 de octubre de 2013.

avances en el plan antinarcóticos, principalmente poniendo énfasis en los denominados “países productores”; sin embargo, el plan de combate a las drogas en su país se limita a un asunto policiaco, con detenciones al por mayor de narcomenudistas, productores, y demás criminales menores que transgredan la ley, generando un círculo vicioso que obtiene golpes sensacionalistas, pero carece de elementos certeros que reduzcan la incidencia de estos delitos.

Por si fuera poco la mitad de la droga que se produce en el mundo es consumida en aquel país, lo que lo convierte en la nación más consumidora del globo, generando cifras exorbitantes. En los trabajos de investigación realizados por el magistrado francés experto en delincuencia organizada, Jean De Maillar, en materia de criminalidad financiera, se habla ganancias de al menos 800 millones de dólares anuales, esto incluyendo a otros delitos con los que se relaciona como el tráfico de armas, personas, vehículos y la trata de blancas, representando al menos el 15% del comercio mundial. Por sí mismo, el comercio y tráfico de estupefacientes genera utilidades de entre 400 y 500 millones de dólares anuales.¹⁸⁹

La magnitud del negocio al interior de la nación americana representa ganancias estratosféricas, pues la mayor parte del dinero generado por el tráfico de drogas queda en sus manos y en la de otros países destinos, como Canadá, y varios países de Europa, un ejemplo claro lo encontramos en el tráfico de la cocaína, en donde el 70% del dinero obtenido de su comercialización va a parar a los países mencionados.¹⁹⁰ El dinero destinado a la iniciativa representa un porcentaje marginal con respecto al total de estas ganancias obtenidas en el negocio ilícito. Con ello, el crimen organizado ha pasado a ser uno de los mayores poderes en el mundo, tanto en términos económicos como de armamento y poder de fuego.

Existen graves inconsistencias en el implemento del plan de seguridad, pues además del flujo de drogas que persiste hacia EEUU por parte de los cárteles de

¹⁸⁹ Torres, Jorge. “El imperio de la droga”, Revista Contralínea, 30 de mayo de 2014, en: <http://www.contraliinea.com.mx/c16/html/portada/imperio.html>.

¹⁹⁰ “Las mayores ganancias del narcotráfico se quedan en los países ricos: ONU”, *CNN México*, 17 de junio de 2010, en: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/06/17/las-mayores-ganancias-del-narcotrafico-se-quedan-en-los-paises-ricos-onu>.

la droga, el enorme mercado de armas norteamericano permite a estos equiparse con el armamento más sofisticado y poderoso, generando un tráfico ilegal de armas que ha arrojado miles de víctimas producto de la guerra contra las drogas. Según funcionarios mexicanos, los narcotraficantes importan unas 2,000 armas de fuego cada año. El departamento estadounidense ATF ha rastreado más de 62,000 armas desde 1996, las cuales fueron introducidas por la frontera estadounidense a México.¹⁹¹

2.4.1 Extradiciones

Comenzaba el 2007, y a las promesas de ayuda por parte de EEUU, México respondió con un hecho importante: el envío a aquel país de importantes líderes y operadores del negocio del tráfico de droga.

Si algo desagradaba a los grandes jefes de los cárteles del narcotráfico, era el hecho de que, tanto en el gobierno de Fox como de Calderón, fueron bastantes complacientes con las autoridades estadounidenses, al dar luz verde para la extradición a su país, de importantes capos y operadores del negocio de la droga, varios de los cuales tenían cuentas pendientes con autoridades de todos los niveles en importantes sitios de la nación americana.

Entre los extraditados se encontraba el jefe máximo del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas, que aún preso (fue detenido y encarcelado en 2003), se dice que continuó manejando a su organización criminal desde el penal de alta seguridad de La Palma, en el Estado de México, lugar en el que estuvo detenido por cuatro años, hasta la noche del 19 de enero en el que fue enviado a EEUU.

Otro importante jefe extraditado fue Héctor *El Güero* Palma, quien estaba recluido desde 1995 en el penal de máxima seguridad de Puente Grande en Jalisco, lugar en el que junto a su socio y amigo *El Chapo* Guzmán, gozó de plena impunidad y autoridad máxima dentro de la prisión, al tener a todas las autoridades de la prisión federal sometidos y sobornados, lo que les permitió gozar de cualquier privilegio, de acuerdo a testimonios recabados tras la fuga de aquel

¹⁹¹ Holstege, Sean. "Feds raid gun store tied to Mexican drug cartels", 7 de mayo de 2008, en: <http://www.azcentral.com/news/articles/2008/05/07/20080507akbust0507.html>.

en enero de 2001.¹⁹² Otros importantes personajes extraditados fueron: los hermanos Gilberto e Ismael Higuera, del cártel de Tijuana; Gilberto Salinas Doria, del cártel de Juárez; Miguel Ángel Arriola Márquez y Saúl Saucedo Cháides, de la organización de Sinaloa, al mando en aquel momento por *El Chapo* y por Ismael *El Mayo* Zambada.¹⁹³

Éstas acciones recibieron grandes elogios de distintas autoridades norteamericanas, como el procurador de Justicia Alberto R. Gonzales, que manifestaba al respecto: “Las acciones del gobierno mexicano no tienen precedente, tanto en magnitud como en importancia. EEUU jamás ha recibido de México un número tan grande de presuntos narcotraficantes¹⁹⁴ y otros criminales que son perseguidos por la justicia de este país (...) Reconocemos la valiente posición del presidente Felipe Calderón y su gobierno en la lucha contra la violencia y corrupción por narcotráfico que afecta a ambas naciones”.¹⁹⁵ Hay que mencionar que Gonzales revisó personalmente las extradiciones junto al entonces procurador mexicano, Eduardo Medina Mora, y el subprocurador de la SIEDO, José Luis Santiago Vasconcelos.

Otros importantes “peces gordos” extraditados fueron: Miguel Ángel Caro Quintero, hermano de Rafael, ocurrida en febrero de 2009, o la de Benjamín Arellano Félix, en abril de 2011, confirmaban la regla de la fuerte dependencia e incapacidad de maniobra de las autoridades de seguridad mexicanas frente a las demandas fundamentales de la política antidrogas estadounidense, bajo el argumento de la enorme crisis del sistema penitenciario mexicano, pues los extraditados seguían manejando el negocio de las drogas a gran escala aun recluidos, situación reconocida por la PGR.¹⁹⁶

¹⁹² De acuerdo a una denuncia hecha por diez custodios del penal ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos jalisciense en enero de 2000, se quejaron de las presiones recibidas por no acceder a los actos de corrupción en el penal, controlado por *El Chapo* Guzmán, su compadre *El Güero* Palma y Arturo Martínez, *el Texas*. A pesar de que Guadalupe Morfín, presidenta del órgano de Derechos Humanos del estado, presionó para que las autoridades actuaran contra la corrupción del penal, al final solo se removieron algunos mandos, como el director de la prisión Leonardo Beltrán Santana. Proceso Ed. Especial no. 36, enero, 2012. PP. 45-47.

¹⁹³ Gutiérrez, Alejandro. *Narcotráfico, el gran desafío de Calderón*. Ed. Planeta. México, 2007. PP. 65-67.

¹⁹⁴ El total de extraditados fue de quince, de los cuales, once eran parte de grupos del narcotráfico.

¹⁹⁵ *Ibíd.* P. 69

¹⁹⁶ Ravelo, Ricardo. *Herencia Maldita*. Ed. Grijalbo. México, 2007. P. 88.

Sin embargo, estas extradiciones carecieron de sustento legal, pues de acuerdo a la PGR y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), algunos de los extraditados como Osiel Cárdenas, *El Mayel*, Arriola Márquez, y Saucedo Chaires, aún tenían vigentes varios juicios en territorio nacional, por lo que sugirieron al presidente detener el proceso. La presión estadounidense terminó por imponerse, y el 19 de enero de 2007 fueron enviados a prisiones de alta seguridad de la nación americana.

Los capos intentaron detener su extradición de forma legal, pero al agotar todas esas instancias, buscaron otra manera mediante el soborno y amenazas varias.¹⁹⁷

Según la opinión jurídica, emitida por la Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica de la PGR, misma que depende de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la SRE, y el Juez Primero de Distritos de Procesos Penales Federales del Estado de México, que emitió su opinión jurídica sobre la extradición de Cárdenas Guillén, el hecho de que los presuntos delincuentes antes mencionados tenían todavía varios juicios en proceso en territorio mexicano, impedía su traslado a EEUU. Aunque existía un acuerdo establecido durante el gobierno de Ernesto Zedillo, firmado en 1997 por los procuradores de ambos países, que mencionaba que la parte requerida (el gobierno mexicano) podía conceder la extradición de cualquier persona con sentencia condenatoria en la parte requirente (el gobierno estadounidense) antes o durante el cumplimiento de la sentencia en la parte requerida, la persona entregada permanecerá en custodia en la parte requirente, y ser devuelta a la parte requerida después de cumplido el proceso. Si llegase a recibir una sentencia absolutoria en la parte requirente, el tiempo que haya permanecido en prisión se abonaba al cumplimiento de su sentencia en la parte requerida.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Gutiérrez Alejandro. Óp. Cit. P. 67.

¹⁹⁸ Ravelo, Ricardo. Óp. Cit. P. 94.

Capítulo III. La fallida estrategia de seguridad nacional y el crecimiento y desarrollo de la delincuencia organizada

3.1 Dimensiones del problema de seguridad y el narcotráfico

A lo largo del presente trabajo, se ha señalado y documentado la histórica relación estrecha entre gobierno y criminalidad, que han construido y consolidado redes de complicidad para la comisión de delitos como el tráfico de drogas, lo que ha degenerado en un crecimiento considerable de producción, distribución y consumo de estupefacientes, que a su vez han fortalecido a la delincuencia organizada, misma que ante la impunidad y corrupción institucional, han diversificado con éxito sus actividades criminales, como el secuestro, la extorsión, el robo con violencia, además del narcotráfico.

Como se constató en el capítulo anterior, a partir de los años ochenta, el negocio del tráfico de drogas, en particular de la cocaína, fue adquiriendo notoriedad y se volvió mayormente lucrativo; México pasó a convertirse en una zona estratégica, pues estaba a la mitad de la fuente productora y la consumidora, con lo cual se establecieron las rutas de trasiego de enervantes, principalmente a lo largo de los litorales del Pacífico y del Golfo, que finalmente llegaban a su destino cruzando una frontera terrestre de más de tres mil kilómetros de largo, lo cual hacía inmejorable la labor de pasar grandes cantidades de droga a territorio estadounidense. Debido a esta misma gran demanda de estupefacientes, el narcotráfico fue creciendo gradualmente, otorgando a quienes participan en él cuantiosas ganancias monetarias.

EEUU posee a un gran número de usuarios asiduos de drogas, siendo la nación que más drogas consumen en el mundo; de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud realizada en aquel país, menciona que en 2011, 22.5 millones de personas de 12 años de edad o mayores usaron alguna droga ilícita o abusaron de medicamentos psicoterapéuticos (como analgésicos, estimulantes o

tranquilizantes) en el mes anterior a la encuesta,¹⁹⁹ un número que indica un mercado altamente rentable.

Sin embargo, en los últimos años México también experimentó un incremento en el consumo de drogas. Si comparamos a la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) del año 2002 con la de 2008, encontramos un aumento en el uso de alguna sustancia ilícita, pasando de 0.8% en 2002 a 1.4% en 2008 entre personas de 12 a 65 años de edad,²⁰⁰ así como un pequeño incremento de acuerdo a la encuesta de 2011; estas cifras, aunque de un nivel bajo, representan un incremento lento pero constante, lo que refleja fallas en la estrategia de prevención en el consumo de drogas. No hay que olvidar que uno de los objetivos fijados en la política de seguridad de Calderón era el combate a la venta y consumo de estupefacientes ilegales, mismo que de acuerdo a las mismas autoridades, continuaba incrementándose.²⁰¹ Aquí lo que hay que resaltar es el hecho de que la mayoría de estos consumidores, ya sean asiduos o esporádicos, eran jóvenes, mostrando un incremento sobre todo en zonas urbanas, en entidades como el D.F., Nuevo León, Jalisco y el Estado de México principalmente. Tan solo en la ciudad de México se estima que uno de cada cuatro jóvenes entre 12 y 17 años ha consumido alguna sustancia ilegal, entre marihuana, cocaína, crack o alucinógenos.²⁰² Sin embargo, el diagnóstico es impreciso, pues sus parámetros para evaluar posibles adicciones consisten en preguntar si se ha consumido algún tipo de droga “alguna vez en la vida”, “en el último año” y “en el último mes”, además de que no existe distinción entre “dependientes severos” y “no severos”, problemas que no permiten un adecuado uso de los recursos para la prevención y

¹⁹⁹ CNN México, “El consumo de drogas en Estados Unidos alcanza su máximo histórico”, 17 de septiembre de 2010, en: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/09/17/el-consumo-de-drogas-estados-unidos-alcanza-su-maximo-historico>, National Institute on Drug Abuse, Tendencias Nacionales, junio de 2013, en: <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>.

²⁰⁰ ENA, 2002, 2008 y 2011, Conadic, Secretaría de Salud, 22 de febrero de 2015, en: http://www.salud.gob.mx/uni_dades/cdi/documentos/DOCSAL7326.pdf, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS.pdf.

²⁰¹ Aguilar, Fernando, “Incrementa el consumo de drogas en adolescentes”, *El Sol de México*, 1 de septiembre de 2015, en: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3934776.htm>.

²⁰² ENA 2011.

atención de quienes realmente se encuentran en problemas de adicción severa a las drogas y puedan ser atendidos oportunamente.

El fenómeno del narcomenudeo y su incremento, producto del crecimiento de un mercado interno de drogas, es otro problema que se agravó.²⁰³ Según informes de la PGR, a fines de 2006, la tasa de crecimiento del narcomenudeo era de 20% anual, superior a cualquier rama de la economía formal e informal, tendencia que fue incrementándose, con un 57.3% en 2011. A pesar de que en 2009 se aprobó la Ley de Narcomenudeo en el Congreso, misma que transfiere a los estados la facultad para perseguir este delito, aún persisten problemas tales como la distinción entre quienes poseen drogas ilícitas para vender y quien posee para consumir, pues se ha criminalizado en demasía a estos últimos: entre 2007 y 2009 el 58% de los delitos contra la salud reportados fueron por consumo.²⁰⁴ Esta ley también establece la despenalización en el consumo de pequeñas cantidades de droga, contemplando hasta cinco gramos de marihuana, dos de opio y 0.5 gramos de cocaína. Asimismo se autorizaba que agentes encubiertos pudieran comprar droga para la investigación de delitos de narcomenudeo, una condición que contribuyó al incremento de detenciones por posesión y venta de narcóticos.

Revisando la incidencia delictiva por delitos contra la salud, encontramos incrementos considerables a partir de 2005, cuando se registraron 38903 delitos; entre 1997 y 2004 la incidencia fue menor a 30 mil delitos. Para 2006 la cifra se disparó a 58066 delitos y en 2007 se alcanzó la cifra record de 81491, para a partir de 2008 comenzar a bajar la incidencia hasta llegar a 42201 delitos en 2012.²⁰⁵ Si bien existió una reducción, en otros delitos como el homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo con violencia, los incrementos durante el sexenio fueron considerables,²⁰⁶ en tanto que otros como el de delincuencia organizada y la posesión por arma de fuego también registraron incrementos durante el periodo calderonista, en el primero con incremento considerable a partir de 2007 y hasta

²⁰³ Camarena, Salvador. *El presidente electo*. Ed. Planeta. México, 2007. PP. 328-335.

²⁰⁴ Madrazo, Alejandro y Guerrero, Ángela, "Más caro el caldo que las albóndigas", *Nexos*, diciembre 2012, pp. 52-53.

²⁰⁵ Véase anexo 3

²⁰⁶ *Supra*, pp. 35-36

2011, con cifras superiores a los mil delitos registrados, situación que no sucedió en el periodo 2001-2006; en tanto que los delitos por posesión de arma de fuego, de 1997 a 2000 se registraron incrementos constantes, para a partir de 2001 y hasta el 2006 decrecieron estos delitos, para de nuevo comenzar a incrementarse a partir de 2007 y hasta 2012, año en que hubo 19015 delitos.²⁰⁷ Estos delitos, potencialmente perjudiciales para la sociedad, vieron en el sexenio calderonista un incremento constante y que al igual que los cuatro del fuero común analizados en este trabajo, no dan signos de reducción en cuanto a su incidencia.

En síntesis, el problema de salud se sobredimensionó, pues al no existir parámetros ni diagnósticos efectivos, el gobierno actuó conforme a la idea de que cualquier tipo de consumo era un problema de salud, incrementándose en demasía los delitos por posesión y consumo de drogas, pero sin poner en riesgo las operaciones de los cárteles del narcotráfico. La bonanza del negocio ilegal de las drogas permitió que surgieran poderosos grupos de narcotraficantes, que aunado a los grupos que ya existían, desataron un conflicto severo que detonaría en innumerables episodios de muerte y violencia en casi todo el país, producto de la ambición y la búsqueda del control del tráfico de drogas a gran escala.

3.1.1 Los grandes cárteles de México y su progresiva escalada de violencia

México tiene operando dentro de su territorio a importantes organizaciones criminales, también denominados cárteles, siendo los de mayor capacidad operativa y criminal: el de Sinaloa, el del Golfo, *Los Zetas*, mismos que anteriormente trabajaban para los segundos como su brazo armado; los Beltrán Leyva, anteriormente aliados de los de Sinaloa; otros grupos también con alto grado de peligrosidad pero con menor capacidad operativa con respecto a los anteriormente mencionados, ya sea por que se han debilitado o porque tienen pocos años de empezar a operar son el de Juárez, *La Familia Michoacana*,

²⁰⁷ Véase anexo 4

organización que tuvo una ruptura y división, surgiendo los *Caballeros Templarios*; y el de Tijuana, de los Arellano Félix.

Estos grupos han expandido su negocio a distintos países del mundo, además de EEUU, históricamente el máximo cliente, lo que los coloca como organizaciones transnacionales altamente rentables; el cártel de Sinaloa, ha creado diversas redes de distribución y comercialización alrededor del mundo, teniendo presencia en la menos 50 países,²⁰⁸ mientras que Los Zetas han establecido alianzas y relaciones con grupos delincuenciales de 43 países distintos, destacando su alianza con la *Ndrangheta* italiana, principal distribuidor de cocaína en Europa.²⁰⁹

La histórica relación Estado-crimen organizado, que a partir de la década de los ochenta modificó su forma de operación con la desaparición de la DFS, que desde su creación había fungido como el órgano “regulador” del negocio criminal, y acontecimientos como el caso Camarena descrito en el primer capítulo, que incrementó la presión del gobierno de EEUU hacia México en la lucha contra el narcotráfico, orilló a las organizaciones criminales a establecer nuevos acuerdos y alianzas que permitieran la libre gestión y manejo del mercado ilegal, lo que paulatinamente incrementó las posibilidades de crecimiento y expansión de sus actividades ilegales, además de los escenarios de violencia y muerte.

Después de la fragmentación de la organización del Pacífico encabezada por Miguel Ángel Félix Gallardo, ocurrida tras su captura en 1989, se conformarían nuevos grupos, destacando en los noventa, al cártel de Juárez de Amado Carrillo Fuentes; y el cártel del Golfo, encabezado primero por Juan Nepomuceno Guerra y después por su sobrino Juan García Ábrego. Tanto Carrillo como Ábrego consolidaron su organización delictiva a base de gestar compromisos y complicidades con importantes servidores públicos de los más altos niveles. Carrillo Fuentes estableció relaciones de complicidad con altos mandos, no solamente policiacos, sino también militares, siendo el caso más significativo el del

²⁰⁸ Nájjar, Alberto, “Los secretos de la expansión del cartel de Sinaloa”, *BBC Mundo*, 26 de febrero de 2014, en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140225_chapo_guzman_secretos_cartel_sinaloa_an.

²⁰⁹ “‘Zetas’ se extienden a 43 países, gracias a su alianza con mafia italiana”, *Aristegui Noticias*, 9 de mayo de 2013, en: <http://aristeguinoticias.com/0905/mexico/zetas-se-extienden-a-mas-de-40-paises-entre-sus-aliados-l-a-ndrangheta-de-italia/>.

General Gutiérrez Rebollo ya mencionado,²¹⁰ o el de los generales Arturo Acosta Chaparro y Francisco Quirós Hermosillo. La razón para establecer alianzas al más alto nivel, obedecía al deseo de Carrillo de llevar una especie de “estabilidad” en el negocio ilícito, es decir, pudiendo operar sin ser molestado ni perjudicado; en cuanto a sus adversarios, utilizaba esas redes de protección para golpearlos, ya fuera por medio de detenciones o inclusive para hacer el trabajo sucio de eliminarlos.²¹¹

García Ábrego también tejió redes de complicidad importantes, estableciendo acuerdos con importantes personalidades de la política, como el hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, Raúl, y el subdirector de la desaparecida PJJ, Guillermo González Calderoni, quien fungía como mediador de Javier Coello Trejo, subprocurador de la PGR en el gobierno de Salinas, para la entrega de sobornos hechos por el líder del cártel del Golfo. Eduardo Valle, periodista y activista social que en 1993 encabezó un grupo especial creado por el procurador Jorge Carpizo, que buscaba la captura de García Ábrego, mencionó años después que éste siempre fue alertado desde el mismo gobierno, lo que le permitió hacer sus negocios con total impunidad, al menos durante los años del sexenio salinista.

Amado Carrillo también gozó de la protección de altos funcionarios del gobierno, el caso más emblemático es el del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, el cual resultó una pieza importante en la expansión del cártel de Juárez durante los años noventa, pues la ciudad de Cancún era un punto estratégico para la recepción de cocaína suministrada desde Sudamérica. Acusado de vínculos con el narcotráfico, fue perseguido por la DEA y la PGR, siendo capturado en mayo de 2001 y recluido en el penal de La Palma, acusado de múltiples cargos.²¹²

²¹⁰ *Supra*, pp. 55-57.

²¹¹ Para ejemplificar esto, puede consultarse: Valdés Castellanos, *Óp. Cit.*, 2013. PP. 240-242.

²¹² Como parte del llamado “Maxiproceso”, el juicio penal de narcotráfico más amplio en la historia de México, Mario Villanueva fue acusado de tener vínculos con el cártel de Juárez. Además de que se libraron al menos cien órdenes de aprehensión contra presuntos miembros de aquella organización, se hicieron acusaciones contra policías de los tres niveles de gobierno, militares como Acosta Chaparro, Gutiérrez Rebollo y Quirós Hermosillo, empresarios, entre otros. Villanueva Madrid fue extraditado a EEUU en 2010, dos años después admitió ante una corte en Nueva York de ser parte de una conspiración de lavado de dinero mientras fungió como gobernador de Quintana Roo, producto de sus acuerdos con el cártel encabezado por

Tanto Carrillo como García Ábrego despuntaron en su proyecto criminal a pesar del panorama político que se transformó radicalmente, y buscaron otras alternativas, a pesar de que brotaron nuevas organizaciones delincuenciales en busca del control del negocio, las cuales pudieron mantener a raya, en buena medida gracias a los contactos de altas esferas del gobierno. Amado Carrillo presuntamente murió en el quirófano en 1997, producto de una dosis excesiva de anestesia, aplicada para una cirugía plástica; mientras que García Ábrego fue detenido por fuerzas federales en enero de 1996 y posteriormente extraditado a EEUU.²¹³

Derivado de la muerte de Carrillo y las subsecuentes rupturas entre varios miembros del cártel de Juárez, surgen nuevos grupos criminales como el cártel del Pacífico, hoy el cártel de Sinaloa, que controla todo el corredor Pacífico y es considerado hoy por la DEA como la organización criminal más poderosa y peligrosa del mundo,²¹⁴ y que tras el escape del Chapo Guzmán del penal de Puente Grande en 2001, se buscó establecer una especie de “megacártel”, conocido como *La Federación*.²¹⁵

Así pues, estas poderosas organizaciones gestaron un poder económico, político y social que hoy les permite operar en completa impunidad en diversos lugares del país, donde su poder de fuego rebasa las capacidades de corporaciones policiacas del orden local predominantemente, por lo que llegan a establecer disposiciones que son atribuciones exclusivas del Estado, como las designaciones de personas afines a sus intereses en puestos clave de seguridad, e incluso de los

Amado Carrillo. Se le retiraron 13 de los 14 cargos que se le imputaban, se le sentenció a 11 años de prisión, aunque por el tiempo que llevaba preso y por buen comportamiento, podría salir en el 2016. Para más detalle del caso “Mario Villanueva: sí lavé dinero del narco”, *El Universal*, 3 de agosto de 2012, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/198942.html>. AP, “Dan 11 años de prisión a Mario Villanueva en EU”, *El Universal*, 28 de junio de 2013, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/932721.html>. “Liberan a implicado en Maxiproceso”, *Reforma*, 18 de junio de 2012. Ravelo Ricardo. *Op. Cit.*, 2007. PP. 174-200.

²¹³ Aunque oficialmente su lugar y fecha de nacimiento es en Matamoros, Tamaulipas, el 13 de septiembre de 1944, obtuvo un certificado de nacimiento estadounidense en mayo de 1965. Sin embargo, se le señaló norteamericano, pues fue bautizado en el condado de La Paloma, al oeste de Brownsville, Texas, con lo que pudieron deportarlo a EEUU, en donde se actualmente se encuentra encerrado en una prisión de máxima seguridad de Colorado.

²¹⁴ Ayala, Aranzazú, “Chapo, más poderoso que la mafia italiana: DEA”, *Sexenio*, 2 de noviembre de 2011, en: <http://www.sexenio.com.mx/articulo.php?id=10435>.

²¹⁵ *Supra*, p. 69

alcaldes, con lo que pasan a apropiarse en su totalidad del control gubernamental de poblaciones enteras, aunque ello no significa que se pretenda capturar en su totalidad al gobierno, pues sus acciones obedecen más al interés económico que político. *La Familia Michoacana*, como se verá posteriormente, es un ejemplo de lo anterior.

Durante muchos años, la población, sobre todo en los lugares donde el negocio de las drogas era una actividad importante, como Sinaloa y los estados fronterizos del norte, era completamente ajena a estos menesteres. Incluso, ya fuera por conveniencia o simple precaución, se mantenía al margen de estas actividades, y en algunos casos ser partícipe de ellas, ya fuera alertando a los grupos criminales sobre operativos y desplazamientos de las corporaciones de seguridad que tenía el objeto de capturarlos, o haciendo labores menores dentro de toda la logística criminal, lo que le permitió a estos grupos prosperar y operar sin muchos problemas. Máxime en el caso sinaloense donde la llamada “narcocultura”²¹⁶ ha estado presente en la sociedad de aquel estado por décadas. Incluso, los grupos del narcotráfico se han erigido como los “benefactores” del pueblo, al brindar ayuda y asistencia de todo tipo a la población, lo que les ayuda a despistar y eludir a la autoridad mediante el apoyo irrestricto que brindan aquellos pobladores.

En la base social con la que se apoyan los grupos criminales, se pueden encontrar pequeños y medianos empresarios, sacerdotes, campesinos, comerciantes formales e informales, trabajadores del sector servicios (transportistas, abogados, banqueros, servidores públicos, etc.), entre otros; la complicidad social ha sido un factor esencial para que las labores de contención y combate al narcotráfico en nuestro país no prosperen, y se estanquen en simples

²¹⁶ Esta expresión hace referencia al impacto cultural del fenómeno del narcotráfico, donde se identifican ciertas expresiones y prácticas, con los siguientes elementos: en lo religioso hay una devoción particular por un bandido de la época porfiriana conocido como Jesús Malverde; en lo musical se expresa en el narcocorrido, que cuenta historias sobre enfrentamientos entre grupos del narcotráfico, sus operaciones de tráfico, así como exaltar la figura de líderes y operadores importantes de los cárteles del narcotráfico; en cuanto a la imagen o apariencia, se caracteriza por una vestimenta que consiste en portar cinturón piteado con grabados, hebillas de oro con incrustaciones de piedras preciosas, figuras de animales de granja y hojas de marihuana, botas vaqueras de pieles exóticas, joyería en oro, camisas crema de seda con estampados de la Virgen de Guadalupe, el santo Malverde, etcétera. “Jóvenes y narcocultura”, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, SSP. Mayo de 2010. PP. 4-6.

golpes mediáticos, con detenciones menores y la incautación de cargamentos de drogas, armas, dinero, vehículos, que aunque golpea a los cárteles en sus recursos, éstos no se desmantelan y continúan operando. El líder del cártel de Sinaloa, Ismael *El Mayo* Zambada, relató, en una histórica entrevista que le concedió a Julio Scherer García para la revista *Proceso*, menciona al respecto: “El narco está en la sociedad, arraigado como la corrupción”.²¹⁷

Sin embargo, aunque hay grupos que prefieren tener de aliados a la sociedad para que exista un ambiente propicio en su negocio ilegal, existen otros grupos que, ya fuera por necesidad ante las fragmentaciones de los grupos delincuenciales o por estrategia, se volvieron contra aquellos y fueron en busca de sus ingresos y bienes; la aparición de nuevos actores en el creciente mercado de drogas en México, modificó de nueva cuenta el *modus operandi* de algunos grupos criminales, particularmente en dos: *Los Zetas* y su derivación *La Familia Michoacana*.

3.1.2 Una nueva modalidad de delincuencia: *Los Zetas* y *La Familia Michoacana*

Existe cierta relación entre los comportamientos delictivos de estas organizaciones, en su afán de desestabilizar parcialmente las instituciones, han tomado medidas más extremas de dominio del negocio criminal, al grado de controlar ya no solamente a las policías que les garanticen protección e impunidad, sino también a los gobiernos locales, generando un ambiente de precaria legalidad y alto riesgo para la población civil, que en el caso michoacano, con *La Familia* y su escisión *Los Caballeros Templarios*, ha devastado la región,²¹⁸ lo que ha traído como consecuencia, ante la indefensión y la ineficaz actuación de las fuerzas federales, la aparición de cuerpos civiles armados, mejor conocidos como autodefensas,²¹⁹ cuyos resultados, aunque satisfactorios para gran parte de

²¹⁷ Scherer García, Julio, “En la guarida del *Mayo* Zambada”. *Proceso* 1744, 4 de abril de 2010. P. 10.

²¹⁸ Valdés Castellanos, Guillermo. Óp. Cit., 2013. PP. 258-260, 273,274.

²¹⁹ Debido a que oficialmente se suscita la aparición de estos grupos civiles armados en el estado de Michoacán el 24 de febrero de 2013, con Enrique Peña Nieto al frente del Ejecutivo Federal, no se abordará a profundidad este movimiento. Sin embargo, existen numerosas fuentes que han tratado este tema, entre las

la población michoacana, son mal vistos por el gobierno federal en funciones, al argumentar que el Estado es quien detenta el monopolio de la fuerza, argumento que también sería útil que recordaran al combatir grupos criminales que gozan de plena impunidad.

Michoacán es una zona estratégica, tanto para la producción y siembra de marihuana y amapola, como la transportación de cocaína a EEUU principalmente, con vías de comunicación que conectan a ciudades importantes como el D.F. y Guadalajara, así como ciudades fronterizas del norte del país. Cuenta con un importante puerto, Lázaro Cárdenas, que ha servido para el traslado de pseudoefedrina, precursor químico utilizado para la elaboración de metanfetaminas (en Michoacán se han descubierto y desmantelado numerosos laboratorios clandestinos que fabricaban la droga sintética), desde diversos países asiáticos, como China (recordar el célebre caso del chino Zhenli Ye Gon)²²⁰ lo que ha resultado un negocio muy rentable para las bandas del crimen organizado que ahí operan.

Anteriormente controlada por la organización del Milenio, encabezada por los primos Armando y Luis Valencia, cuya principal actividad era la elaboración de metanfetaminas y la importación de los suministros para su fabricación, en 2001 la región michoacana sufrió la invasión de *Los Zetas*, en aquel momento brazo

que podemos señalar: Zepeda, Mayra. “Autodefensas michoacanas, autodefensas colombianas”, *Animal Político*, 23 de febrero de 2014, en: <http://www.animalpolitico.com/2014/02/autodefensas-de-michoacan-un-ano-del-levantamiento-y-una-comparacion-con-las-colombianas/>. Maldonado Aranda, Salvador. “El futuro de las autodefensas michoacanas”, *Nexos*, 3 de abril de 2014, en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20214>. De la Torre, Ana Paula. “Michoacán, Caballeros Templarios y autodefensas (entrevista con el especialista Eduardo Guerrero)”, *Pijama Surf*, 21 de enero de 2014, en: <http://pijamasurf.com/2014/01/michoacan-caballeros-templarios-y-autodefensas-entrevista-con-el-especialista-eduardo-guerrero/>.

²²⁰ Tras el histórico decomiso de 19 toneladas de pseudoefedrina en el puerto michoacano de Lázaro Cárdenas en diciembre de 2006 por parte de la PGR, condujo a ésta, junto con la AFI (hoy PFM) y la PFP (hoy PF) a catear un domicilio localizado en las Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, en donde se aseguró una cantidad récord de 205 millones de dólares, producto de la exportación ilegal de acetato de pseudoefedrina, por medio de una empresa propiedad de Zhenli Ye Gon, quien se encontraba prófugo al momento del cateo. Aunque se dijo que un miembro del EMP y agentes federales le brindaron protección a ésta y otras empresas chinas que gestionaban los envíos del precursor químico, la PGR señaló el vínculo con la organización sinaloense encabezada por *El Chapo* Guzmán y *El Mayo* Zambada. El mismo inculpado alegó que el dinero incautado pertenecía al panista Javier Lozano y que éste lo extorsionó para que guardara el dinero en la casa de Las Lomas. Ye Gon fue detenido el 23 de julio de 2007 en EEUU por la DEA, y se espera su extradición a México, aprobada desde 2011. Astorga, Luis. *Op. Cit.*, 2007. PP. 140-147. AP, “Relata Zhenli Ye Gon su versión de la fortuna”, *El Universal*, 2 de julio de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/434665.html>.

armado del cártel del Golfo, pues las ventajas del lugar previamente señaladas los motivó a buscar a cualquier costo el control del lugar. Una vez conseguido el objetivo, tanto la importación de los precursores químicos vía el puerto de Lázaro Cárdenas, como la producción de drogas sintéticas como el crack y las metanfetaminas, en laboratorios clandestinos, creció descomunadamente. Ya no solamente se limitaba el negocio a la exportación de estas drogas a EEUU, sino que también se creó un mercado interno, generando miles de adictos a estas drogas sintéticas. Sobra decir el gran número de policías municipales cooptados, entre los que se encontraba el director y subdirector de la policía municipal de Apatzingán, lugar que se convirtió en el centro de operaciones de *Los Zetas*, una vez conquistada la demarcación.²²¹

El factor que terminó por debilitar el dominio zeta en Michoacán, fue el de las extorsiones; a la par de sus gestiones para incrementar el narcomenudeo dentro del estado, comenzarían a cobrar contribuciones a los productores de aguacate (Michoacán es el principal productor en el país de este alimento), y posteriormente otros negocios fueron forzados a pagar el impuesto exigido por *Los Zetas*. Es así como después de cinco años, el hartazgo social se intensificó, aunado al descontento de varios colaboradores michoacanos de *Los Zetas*, y el dominio de estos se redujo considerablemente.

Es así como surgiría el grupo delincuenciales de *La Familia Michoacana*, mismo que se dio a conocer mediante un desplegado en diversos periódicos de Michoacán, y en donde señalaban entre otras cosas, su conformación, compuesta por gente de la región de Tierra Caliente del estado. Asimismo, mencionaban que su objetivo era combatir a los traficantes de drogas de la región, así como también a los grupos delincuenciales dedicados al secuestro, extorsión y robo. Finalizaron su mensaje exhortando a la población michoacana a que otorgara su comprensión y ayuda a esta “cruzada” contra el crimen.²²²

Guillermo Valdés resalta dos particularidades de este nuevo modelo que impuso *La Familia* en su afán de recuperar el territorio michoacano:

²²¹ Valdés Castellanos, Guillermo. Óp. Cit., 265-267.

²²² *Ibíd.* P. 267.

- a) Un discurso novedoso, en el que argumentan ser una organización surgida de la misma sociedad para defender a la población local de los grupos criminales foráneos y de los malos gobiernos que no han actuado en consecuencia.
- b) El intento de esconder su naturaleza criminal detrás de una supuesta base social de apoyo, lograda mediante el reparto de algunos beneficios sociales, como obras públicas, centros de rehabilitación para adictos a las drogas y la recuperación de la rentabilidad de negocios locales.²²³

Su principal líder, Nazario Moreno alias *El Chayo* (del que primeramente se dijo que murió en un enfrentamiento con la PF en 2010, a pesar de que no se ofrecieron pruebas públicas y su cuerpo no fue encontrado por las autoridades, desmintiéndose lo anterior y volviéndosele a declarar muerto el 10 de marzo de 2014, tras un enfrentamiento en los alrededores del municipio de Apatzingán con miembros de la Marina),²²⁴ le imprimió a su organización una mística y orientación religiosa; incluso publicó un libro, de lectura obligada para todos los miembros de su grupo, inspirado en las enseñanzas de un líder cristiano estadounidense, John Eldredge, en el que daba un mensaje de salvación y superación personal. Dicho mensaje iba dirigido primordialmente a los jóvenes michoacanos adictos a las drogas, con lo que los invitaba a incorporarse a *La Familia*, para liberarlos de la esclavitud de las drogas y ayudarlos en la búsqueda de la consolidación de la organización criminal en el estado.²²⁵

Junto a los otros líderes, Jesús Méndez, alias *El Chango*, y Servando Martínez, alias *La Tuta* (antiguo maestro normalista participante en movimientos magisteriales en los estados de Michoacán y Guerrero), *La Familia* fue ganando cada vez más adeptos a su causa, logrando sacar a *Los Zetas* del estado, y estableciendo presencia y fuerte control en todos los municipios michoacanos, particularmente la región de Tierra Caliente. Pronto, ese control ya no se limitaba

²²³ *Ibíd.* P. 268.

²²⁴ “Confirman que hombre abatido en Apatzingán es Nazario Moreno, ‘El Chayo’”, *La Jornada*, 9 de marzo de 2014, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/09/analizan-si-hombre-muerto-en-tiroteo-es-nazario-moreno-cuya-muerte-se-reporto-en-2010-3660.html>.

²²⁵ Valdés Castellanos, Guillermo. *Óp. Cit.*, 2013. PP. 268-269.

a las policías locales o al arreglo con los principales jefes de las fuerzas federales, pues fueron más allá al apoderarse de ayuntamientos enteros, y con ello a la apropiación del presupuesto, políticas y obras públicas de varios municipios.²²⁶

Por medio de la intimidación y amenazas, *La Familia* obligaba a los alcaldes a designar a los directores de Seguridad Municipal que ellos decidieran, con el fin de operar sin ningún contratiempo y hacerse de información que permitiera saber de los movimientos de las Fuerzas Federales asentadas en el estado. Se suprimía por completo la democracia, pues no importaba quien gobernara en los municipios amenazados, *La Familia* se apropiaba del manejo de los asuntos políticos, ya fuera por las buenas (a través de arreglos previos con gente afín a su grupo, que eran colocados en puestos estratégicos o incluso como alcaldes), o por las malas (mediante el uso indiscriminado de la violencia en caso de que no quisieran someterse a sus designios).²²⁷

Los *Zetas* sin embargo, en su afán de no perder aquel antiguo control del estado que poseía, peleó a sangre y fuego, mostrando su expresión más cruda con las granadas arrojadas a la plaza del centro histórico de Morelia, en el marco de la celebración del Grito de Independencia, el 15 de septiembre de 2008. Este fue considerado por las autoridades, tanto del estado como las federales e incluso por el entonces embajador de EEUU en México, Tony Garza, como el primer atentado narcoterrorista contra sociedad civil, en el que perdieron la vida ocho personas, y más de cien resultaron heridas.²²⁸

La PGR determinó que el móvil del atentado obedecía la disputa territorial de Michoacán por el control de las drogas, y los responsables del acto habrían cometido el atentado terrorista como señal de su poderío y disposición criminal hacia las autoridades.²²⁹ Días después del atentado, fueron detenidos tres sujetos, presuntamente integrantes de *Los Zetas*, a quienes se les acusó de arrojar las dos granadas durante el festejo patrio.

²²⁶ *Ibíd.* PP. 267-268, 273.

²²⁷ *Ibíd.* PP. 273-274.

²²⁸ Ramos, Lorenzo, "Morelia recuerda... y llora", *Zócalo Saltillo*, 12 de septiembre de 2009, en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/morelia-recuerda...-y-llora>.

²²⁹ *Ibíd.*

Sin embargo, los detenidos fueron sometidos a torturas e intimidaciones para que se declararan culpables, pues se mostraron evidencias, como un video en donde son interrogados bajo amenaza sobre su supuesta participación en el atentado y en el que ni siquiera pudieron describir la forma de una granada, que dejaban más dudas que certezas en su presunta culpabilidad. Inclusive, al menos treinta testigos señalaron que aquel 15 de septiembre los tres detenidos se encontraban en el poblado de Lázaro Cárdenas, a 400 kilómetros de la capital del estado michoacano; no obstante, la PGR mantuvo sus acusaciones y, mediante dos testigos protegidos, se les fabricaron nuevos cargos, y se les dictó auto de formal prisión. Los avances de la investigación se perdieron, y ante la fragilidad de las acusaciones hechas por la PGR, aunado a las denuncias de la CNDH que certificó tortura tanto en la detención como en el interrogatorio, dos de los tres detenidos fueron liberados dos años después del incidente de los granadazos,²³⁰ mostrando de nueva cuenta la incapacidad de respuesta del gobierno ante acontecimientos de este tipo, además de reiterar el abuso en las prácticas de fabricación de culpables.

Se mencionaba al principio de este apartado de la relación que guardaba *La Familia* con *Los Zetas* en su manera de operar. El grupo paramilitar de la última letra del abecedario cambió radicalmente las formas de operación del negocio del narcotráfico. Creado por Osiel Cárdenas para protección a su persona, representó el factor esencial para que el cártel del Golfo no solo subsistiera tras la caída de su líder Juan García Ábrego, sino que además se fortaleciera y expandiera a varios estados de la República. La efectividad de su labor, producto de su gran preparación militar, los fue colocando paulatinamente en un rol cada vez más protagonista, pues de ser en principio la guardia personal de Cárdenas, pasaron a convertirse en el brazo armado de la organización entera, pues resistieron sin problema los embates de la organización del *Chapo* Guzmán y de Arturo Beltrán Leyva cuando buscaron apropiarse de la plaza de Nuevo Laredo, después de la detención de Cárdenas Guillén en 2003, controlada históricamente por el cártel

²³⁰ Castillo Elly, “Granadazos en Morelia: dos años de impunidad”, *El Universal*, 16 de septiembre de 2010, en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/77888.html>.

del Golfo, al creer que con sicarios tradicionales y pandilleros podrían cumplir su objetivo. Para un grupo paramilitar entrenado profesionalmente lo anterior no representaba una amenaza seria dentro de su territorio, razón por la cual la organización de Sinaloa (y en consecuencia otras más, como el cártel de Juárez y el de los Beltrán Leyva) habría de invertir en el mejoramiento, desarrollo y profesionalización de sus brazos armados, con lo que su grado de peligrosidad tanto para la sociedad como la autoridad, se incrementó drásticamente.

El rol protagónico de *Los Zetas* se manifestaría, además de encabezar las maniobras de ataque y defensa del cártel del Golfo, en la operación directa de las actividades criminales. A diferencia de otras organizaciones, como la de Sinaloa o Juárez, que tienen bien delimitada las funciones de sus operadores y sus grupos de sicarios, *Los Zetas* comenzaron a encargarse de las labores de trasiego de drogas, y para ampliar su infraestructura, se dedicaron a otras actividades ilícitas como la extorsión, secuestro, venta de protección, robo de hidrocarburos, etc. El hecho de tener un aparato militar tan grande y sofisticado supone una gran inversión de dinero, por lo que es probable que ante la incapacidad para financiarlos solo con las rentas provenientes del narcotráfico, debieron darles libertad para buscar otras fuentes de ingresos, de ahí que empezaran a dedicarse a otras actividades delictivas.²³¹

Para Viridiana Ríos y Steven Dudley: “Ellos (*Los Zetas*) fueron quienes cambiaron el paradigma de lo que era un territorio propicio para el crimen. Buscaron mercados en áreas que no tenían un rol significativo en el narcotráfico, y diversificaron su portafolio de actividades criminales. Los Zetas inauguraron operaciones criminales en 249 municipios. *La Familia*, Tijuana y Juárez juntos lo hicieron en 228 mercados”.²³²

Asimismo, Ríos y Dudley explican la razón que ha permitido a este grupo criminal consolidarse y continuar con su dominio en los lugares donde se han asentado: “Su éxito radica en que entendieron que no era necesario ser

²³¹ Valdés Castellanos, Guillermo. Óp. Cit., 2013. PP. 258-260.

²³² Ríos Viridiana y Dudley, Steven. “La marca zeta”, *Nexos*, septiembre de 2013, en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15461>.

narcotraficante para ser rentable. Su trabajo es subcontratar. Aterrorizan o convencen a otros actores criminales de que les den una parte de sus ganancias. Si los convencen es porque ser zeta paga. La Marca Z es señal de terror, y como tal, la gente responde a ella. Los Zetas son los malos (sic) de los malos. Los que extorsionan a pequeños narcotraficantes, traficantes de personas, ladrones y contrabandistas”.²³³

El nuevo modelo criminal implantado, aparte de continuar con las labores del narcotráfico, se dedicó a otras actividades delictivas (robo de autos y casas, secuestros, hidrocarburos, tráfico de indocumentados centroamericanos, narcomenudeo, etc.) y a la extracción de rentas sociales, mediante la extorsión y la “protección” de negocios locales, es decir, se apropiaban de una parte de los ingresos y patrimonio de la sociedad civil, rompiendo con la regla no escrita del negocio del narcotráfico de respetar y no meterse con la población civil.

El crecimiento desmedido de sus operaciones ilegales requería de un gran manejo de recursos humanos. Ríos y Dudley mencionan al respecto: “*Los Zetas* también innovaron por su estrategia de reclutamiento. Migrantes, pandillas, personas sin formación, todos fueron entrenados y convertidos en zetas. En el modelo de negocio Zeta no quedó espacio para sólo reclutar a parientes o miembros cercanos al cártel, como lo hacía Tijuana, por ejemplo. Reclutaron talento, no genética. (...) La expansión de esta organización se explica menos por sus técnicas terroristas y destreza militar, y más por su singular enfoque de negocios: estratégico, diversificado, pragmático, riesgoso y tendiente a la búsqueda del ‘talento criminal’ ”.²³⁴

Desde luego, la complicidad policiaca era esencial para el éxito de su actividad criminal, por lo que también corrompían y compraban policías municipales y estatales, que les brindaban protección e información de los operativos del Ejército, Marina y PF, que pudieran perjudicar a su organización. Junto con las redes de informantes dispersas por las ciudades y pueblos donde operaban, también conocidos como “halcones”, las condiciones fueron más que propicias

²³³ *Ibíd.*

²³⁴ *Ibíd.*

para mantener y expandir su hegemonía en los lugares que controlaba, que además de los 21 estados donde han tenido presencia, ahora ha tomado el control de varias regiones en Centroamérica. La consultora estadounidense de seguridad Stratfor señala al respecto: “La debilidad institucional y las vulnerabilidades de seguridad de Guatemala y otros países de América Central, significa que la lucha contra estas tendencias (de violencia) requiere una ayuda importante, lo más probable de Estados Unidos”.²³⁵ *Los Zetas* en países de Centroamérica, como Guatemala, además de sus relaciones con “poderosos actores políticos, criminales y económicos”, reclutaron a sus fuerzas pandillas callejeras, en particular de la Mara Salvatrucha (MS-13) y Calle 18,²³⁶ además de kaibiles, soldados de élite del Ejército guatemalteco preparados para llevar a cabo operaciones especiales y de inteligencia, mismos que entrenaban a los miembros que iban integrándose al grupo de *Los Zetas* en el arte de la guerra y el manejo de explosivos.

Las tácticas del crimen organizado se volvían cada vez más difíciles de enfrentar, lo que aunado a un Estado cuyas fuerzas de seguridad se mostraban incapaces de hacer frente a este y otros grupos de la delincuencia organizada por omisión y corrupción en sus estructuras, propiciaron un ambiente de violencia e inseguridad que mantiene asoladas amplias regiones del país, además del crecimiento y expansión de estas organizaciones criminales. Aunque *La Familia*, y posteriormente *Los Caballeros Templarios*, representan una organización más regional (con presencia predominante en Michoacán, pero con células que se han detectado en Guerrero, Estado de México y el Distrito Federal), a diferencia de *Los Zetas* que tienen presencia en al menos 21 estados de la República,²³⁷ el

²³⁵ “Cárteles de Sinaloa y “Los Zetas” disparan la violencia en Centroamérica: Stratfor”, *Proceso*, 17 de noviembre de 2011, en: <http://www.proceso.com.mx/?p=288463>. Cabe señalar que los nuevos acuerdos entre México y EEUU, establecieron un reforzamiento de aparatos de seguridad en la frontera sur por parte de la nación mexicana, argumentando el peligro que representaba esta travesía para los migrantes centroamericanos, por lo que se le criminaliza y se procede a su deportación.

²³⁶ Ídem.

²³⁷ De acuerdo con la información oficial, *Los Caballeros Templarios* y la base operativa que heredó de *La Familia Michoacana*, tiene presencia en Michoacán, considerado su centro operativo, así como en el Estado de México, en el norte del país, en Baja California y Tamaulipas, en el centro y occidente en Jalisco, Nayarit, Guanajuato, Colima, Querétaro, y en el sur, fundamentalmente en Chiapas. Junto con *Los Zetas*, son la organización que más se ha expandido por el territorio nacional durante el sexenio de Felipe Calderón, a pesar

hecho de haberse separado de este grupo paramilitar originario de Tamaulipas y declararles la guerra en 2006, para finalmente conformar su propia organización criminal, revela el éxito que tuvieron al seguir una estrategia similar a la de sus antiguos jefes zetas, para así poder implantar un modelo delincencial de corte paramilitar perjudicial para la sociedad, mismo que se ha replicado en otros lugares del país con el surgimiento de nuevas agrupaciones de este tipo, como el cártel Jalisco Nueva Generación²³⁸, por señalar un ejemplo.

3.2 El Gabinete de Seguridad Nacional: funcionarios en entredicho

Creado por medio de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 9 de abril de abril de 2003, durante la gestión de Vicente Fox, el gabinete de Seguridad Nacional tiene la encomienda del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional. Está conformado por los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública (actualmente el Comisionado Nacional de Seguridad), Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy

de que sufrieron los mayores embates por parte de este gobierno en cuanto a captura de líderes y miembros de estos grupos. “Caballeros Templarios ya son el tercer mayor cártel de México”, *Animal Político*, 31 de julio de 2013, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/07/caballeros-templarios-ya-son-el-tercer-mayor-cartel-de-mexico/>.

²³⁸ Surgidos primeramente como una organización que se autodenominaba “Los Matazetas”, al tener como objetivo el exterminio de la agrupación paramilitar de la última letra, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) surge como un grupo aliado al cártel de Sinaloa, en una especie de espíritu justiciero, que tuvo un fuerte impacto mediático cuando arrojaron 35 cuerpos al pie del monumento a Los Voladores de Papantla, en Boca de Río, Veracruz, en el marco del Encuentro Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores y Procuradores Generales de Justicia, celebrado a unos metros del siniestro. Entre las víctimas había delincuentes dedicados al secuestro, extorsión, homicidio, narcomenudeo y otros ilícitos, pues pertenecían a la organización de Los Zetas, lo que desataría diversos enfrentamientos y demás masacres entre estos grupos. Actualmente el CJNG opera de manera independiente al separarse de sus antiguos aliados, pues lograron incrementar su poder operativo armamentístico y financiero, teniendo presencia en varios estados, traficando drogas en mercados de Asia, Europa y Oceanía y expandiendo sus operaciones de acción a Estados Unidos, convirtiéndose en una de las organizaciones delictivas más poderosas de México, de acuerdo a la DEA. “Cartel Jalisco Nueva Generación compite con el Cartel de Sinaloa, considera la DEA”, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2015, en: <http://www.animalpolitico.com/2015/11/cartel-jalisco-nueva-generacion-compite-con-el-cartel-de-sinaloa-considera-la-dea/>. Carrasco Araizaga, Jorge y Martínez, Regina, “Ajuste de cuentas estilo zeta”, *Proceso* 1821, 25 de septiembre de 2011. PP. 6-7.

Secretaría de la Función Pública), el Director General del Cisen y el Procurador General de la República.

Entre las funciones que posee están las de definir y evaluar la política de seguridad nacional, las agendas temáticas anuales y mensuales, aprobar el proyecto del Programa de Seguridad Nacional, así como definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos; también debe definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas que se lleven a cabo.

A las 00.00 horas del día 1° de diciembre de 2006, en una ceremonia sin precedentes, Calderón asumió la titularidad del Ejecutivo en la residencia oficial de Los Pinos rodeado de militares. En un acto simbólico de traspaso del poder, su antecesor, Vicente Fox, se despojó de la banda presidencial y la entregó a un cadete del Colegio Militar. Acto seguido, el cadete la entregó al presidente electo y, ya investido como mandatario, Calderón tomó protesta a los miembros de su gabinete de Seguridad Nacional.

El protagonismo del que gozaron algunos de estos funcionarios públicos durante el sexenio, lejos de mostrar avances significativos en la estrategia antidrogas, convulsionó más el ya deteriorado panorama, generando mayor muerte y desestabilización en muchos lugares del país. De acuerdo a un análisis de la División de Inteligencia e Investigación de la PF, dependiente de la SSP federal, así como de la consultora norteamericana Stratfor, se señalaba que organizaciones como el cártel de Sinaloa, Juárez, el Golfo, así como *Los Zetas* y *La Familia Michoacana*, a pesar de las constantes disputas que tuvieron entre sí y contra las fuerzas federales durante los seis años del gobierno de Calderón, lograban reorganizarse y establecer nuevas alianzas, consiguiendo un enorme dominio y expansión por toda la República Mexicana, y en algunos casos, como el cártel de Sinaloa, tener presencia en varios países del mundo, lo que le permitió a su entonces líder, Joaquín *El Chapo* Guzmán, ser considerado por la DEA como el

narcotraficante más poderoso del planeta, ello pese al gran número de detenciones y muertes de sus principales líderes.²³⁹

Una de las personas que ejerció más influencia al interior del grupo de trabajo de seguridad de Calderón, fue el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna. Este controvertido personaje comenzó laborando en el Cisen desde su creación, teniendo como principales mentores al general Jorge Carrillo Olea, fundador del organismo de inteligencia mexicano; Jorge Tello Peón, que fungió como subsecretario de Seguridad Pública durante la administración de Vicente Fox, y como tal, tenía bajo su responsabilidad el control de los penales federales, cuando se dio a la fuga Joaquín *El Chapo*, Guzmán, en enero de 2001; y Wilfrido Robledo Madrid, responsable del operativo implementado en 2006 en San Salvador Atenco, donde se reprimió brutalmente a pobladores del lugar, denunciándose casos de maltrato, y violencia física y sexual contra los detenidos por parte de elementos de la Agencia de Seguridad del Estado de México, de la que era titular.

En noviembre de 2001, García Luna es nombrado Director General de la AFI, en donde tuvo un desempeño cuestionado, pues sobre él recaían acusaciones de abusos de poder, simulación y montajes, así de protección y encubrimiento de varios miembros de su equipo de trabajo, mismos que continuarían después de que García Luna ocupara la SSP Federal, como Edgar Eusebio Millán, Igor Labastida, (ambos asesinados en 2008, presuntamente en un ajuste de cuentas realizado por miembros del cártel de los Beltrán Leyva), Luis Cárdenas Palomino, Monte Alejandro Rubido García, Facundo Rosas Rosas, entre otros.²⁴⁰

²³⁹ Ravelo, Ricardo, “Los cárteles, vivos y fortalecidos”. *Proceso* 1841, 12 de febrero de 2012. PP. 26-30.

²⁴⁰ Entre varias acusaciones que Genaro García Luna carga a costas, se encuentran las referentes al caso del asesinato del hijo del empresario Alejandro Martí, ocurrido en 2008, donde se acusó a un elemento adscrito a la SSP de encubrir y colaborar en el secuestro del menor, en el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle este suceso. Asimismo, mientras fungió como director de la AFI, se le acusó de armar un montaje durante la captura de una presunta banda de secuestradores, entre ellos la francesa Florence Cassez, quién fue víctima de violación a sus Derechos Humanos y a la que se le realizó un proceso penal plagado de irregularidades. Finalmente, el 23 de enero de 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó su liberación inmediata por las violaciones constitucionales y procesales de las que fue víctima. Posteriormente, en marzo del mismo año la CNDH presentó a la PGR un informe detallado de las irregularidades cometidas en el proceso de Cassez. Pese a esta denuncia y a las pruebas presentadas que lo incriminan, hasta el momento García Luna no ha sido investigado ni acusado por estos hechos.

Han sido varios acontecimientos que han puesto en entredicho la credibilidad y eficacia de las acciones de García Luna mientras fungió como el encargado de la Seguridad Pública durante todo el sexenio de Calderón. Uno de ellos está relacionado con el que fuera comisionado de Seguridad Regional al inicio del gobierno calderonista, Javier Herrera Valles, quien tras haber revelado al presidente Calderón por medio de un par de misivas, de irregularidades operativas y administrativas en la PFP, al mando de García Luna, en las que lo señalaba como responsable del ingreso a la corporación de personas que no aprobaron los exámenes de control de confianza, así como de elementos de la corporación policiaca acusados de tener antecedentes penales y utilizar sus cargos para la comisión de diversos delitos, principalmente de secuestro; Herrera Valles se negó a firmar las cartas responsivas que mencionaban que cumplían con los requisitos para ingresar y permanecer en la corporación policiaca, por lo que fue relevado de su cargo.

Igualmente, enumera también diversas razones por las que no estaban arrojando resultados positivos los operativos conjuntos implementados en varios lugares del país, pues las acciones carecían de estrategia previa, improvisándose en las actividades y operativos implementados. Herrera Valles estuvo al mando de los primeros operativos conjuntos en Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, por lo que presenció de primera mano todas las irregularidades que presentaron, producto de la mala coordinación de la Policía con el Ejército. El ex comisionado manifestaba en una de sus cartas dirigidas al presidente: “Señor presidente, lo más preocupante para la seguridad pública de nuestro país, es que el ingeniero Genaro García Luna continúa sin dirección en la policía, mintiéndole a usted y a la sociedad, haciéndole creer en una coordinación entre la PFP y la AFI que no existe, siendo ampliamente comentado por los medios de comunicación su pugna con el secretario de la Defensa Nacional y el procurador general de la República”.²⁴¹

²⁴¹ Hernández, Anabel. *Los cómplices del presidente*. Ed. De Bolsillo, México, 2010. P. 292.

Estas diferencias entre los miembros del gabinete de Seguridad Nacional fueron palpables desde el primer momento pues, aunque Felipe Calderón dispuso que las Fuerzas Armadas tomaran el control de las tareas de seguridad en principio, poco a poco fue confiriendo mayores atribuciones a su secretario de Seguridad Pública, hasta volverlo el artífice de la estrategia antidrogas seguida en su sexenio, y delegándole mayor poder. Gracias a esa influencia, aunada al gran interés del gobierno estadounidense por profesionalizar las policías mexicanas, la SSP tuvo un crecimiento considerable, tanto de recursos económicos como personales, pasando a contar de 6 mil elementos adscritos a la PF en 2006, a casi 36 mil al final del gobierno de Calderón.

El Ejército Mexicano se opuso rotundamente a la creación de la policía de mando único que García Luna le propuso a Calderón, misma que buscaba la unificación de todas las policías del país, y tendría las funciones de combate e investigación de los delitos, además de sus labores de prevención, una medida que al final no se concretó, pues las Fuerzas Armadas se mostraron en desacuerdo producto de las investigaciones previas realizadas en las que descubrieron varias anomalías cometidas por García Luna mientras fungió como director de la AFI.

Genaro García Luna tampoco mostró simpatía por el Ejército. Estaba en contra de los retenes instalados por las Fuerzas Armadas, pues los militares detenían a elementos de la AFI, para verificar la autenticidad de sus cargos y sus uniformes, pues es recurrente el uso de equipamiento apócrifo para la comisión de delitos.²⁴² Un cable de Wikileaks revelaba esta mala relación entre las fuerzas de seguridad federales²⁴³, generando un ambiente hostil y confuso, lo que en definitiva disminuyó la confianza y colaboración entre los miembros de su gabinete, al

²⁴² Para ejemplificar esta práctica, podemos señalar el asesinato de la hija del general retirado Humberto López Portillo, ocurrido el 17 de marzo de 2007 en Las Lomas de Chapultepec, en donde una de las armas encontradas en el lugar de los hechos había sido asignada a la AFI y no había sido reportada como robada. López Portillo combatió en 1998 al Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero, en el cual se le acusó de cometer graves violaciones a los derechos humanos. O la ejecución del director de Seguridad Pública de Chilpancingo Guerrero, Artemio Mejía Chávez, ocurrida dos meses después del primer incidente y en el que se localizaron en el lugar donde fue ejecutado, armas y uniformes con las siglas de la AFI. *Ibíd.* PP. 268-269. Carrasco Araizaga, Jorge, “La extraña ejecución”. *Proceso* 1586, 25 de marzo de 2007. P. 13.

²⁴³ “A Selection From the Cache of Diplomatic Dispatches”, *New York Times*, 19 de junio de 2011, en: http://www.nytimes.com/interactive/2010/11/28/world/20101128-cables-viewer.html?_r=0#report/drugs-09MEXICO3077

tiempo que los cárteles del narcotráfico continuaban operando, extorsionando y ejecutando personas.

Por su parte, Javier Herrera Valles fue expulsado de la PFP tras treinta años de servicio, mediante un juicio sumario en donde la Comisión de Honor y Justicia de aquella institución, integrada por quienes había denunciado, como Luis Cárdenas Palomino, Ramón Pequeño y Víctor Gerardo Garay Cadena, lo declararon culpable de ausentarse por una semana a sus labores y no presentar su ficha de incapacidad. Por si fuera poco, acabó siendo acusado de supuestos vínculos con el cártel de Sinaloa y condenado a más de 10 años de prisión. Fue liberado en septiembre de 2012 por el Segundo Tribunal Unitario Penal de Nayarit, al considerar infundadas las acusaciones que lo tuvieron en prisión durante más de tres años. Herrera Valles siempre sostuvo que los cargos que se le imputaban fueron fabricados por García Luna, en represalia por las denuncias públicas que hizo en su contra.²⁴⁴ Como se verá un poco más adelante y como se mencionó en relación al atentado con granadas en Morelia, Michoacán en septiembre de 2008, las acciones de corrupción y abuso de poder por parte de autoridades federales para crear y generar culpables a través de declaraciones de testigos protegidos, fue una constante del sexenio calderonista, que reflejó una fuerte debilidad en la impartición de justicia.

Otro caso polémico que García Luna carga a cuentas, es el del secuestro del empresario Eduardo García Valseca, quien denunció omisiones y recortes en el expediente de investigación de su plagio, en donde después de estar diez meses privado de su libertad fue liberado mediante un rescate económico. García Valseca, manifestó en un foro sobre seguridad y justicia organizado por José Antonio Ortega, otro personaje que ha acusado públicamente al ex secretario de Seguridad Pública, lo siguiente: “Solicito que se investigue a la Policía Federal, especialmente a Benito Roa Lara, Facundo Rosas Rosas, Armando Espinosa de Benito y Genaro García Luna, para ver si realmente hay indicios de que quien me

²⁴⁴ La base de las acusaciones contra el ex comisionado eran las declaraciones de testigos protegidos, entre otros, de Víctor Manuel Martínez Rocha, *El Pitufo*, Roberto López Nájera, con nombre clave de *Jennifer*, y Sergio Barragán Villarreal, con nombre clave de *Mateo*.

secuestró fue un grupo armado clandestino o fue un 'montaje' para crear miedo en mi esposa y posteriormente en mi persona y dejar el asunto por la paz, abandonar mi país y quedara este (el secuestro) en la impunidad; o si fueron secuestradores que estaban protegidos por la Policía Federal, a sabiendas que el Gobierno Federal no los ha investigado y menos detenido".²⁴⁵ A pesar de que el gobierno de Enrique Peña Nieto le ha manifestado gran interés por investigar el caso, las pesquisas contra García Luna y su grupo de colaboradores permanecen en espera.

La periodista Anabel Hernández ha documentado en sus tres últimos libros publicados un sinnúmero de escándalos de corrupción en los que ha incurrido polémico ex funcionario de seguridad, lo que ha traído represalias e incluso intentos de asesinato hacia su persona, como ella misma lo denunció ante la Cámara de Diputados en 2011, acusando a García Luna de querer matarla, producto de los señalamientos hechos en sus publicaciones donde, entre otras cosas, menciona sus posibles vínculos cercanos con el cártel de Sinaloa, y los hermanos Beltrán Leyva. Asimismo, en diciembre de 2013 su casa fue allanada por un comando armado, que se llevó a su escolta (la periodista vive con escolta permanente producto de las amenazas que ha recibido por publicar asuntos del narcotráfico y su estrecha relación con la clase política y empresarial) y posteriormente lo liberó, de acuerdo a una denuncia que presentó ante el Ministerio Público de la Federación.²⁴⁶ Esto nos muestra, además de la vulnerabilidad e ineficacia de las instituciones para garantizar la seguridad, el amplio poder e impunidad con el que cuentan los funcionarios públicos del país a los que se les investiga y denuncia públicamente.

El Ejército Mexicano, por su parte, estuvo al frente, durante los seis años de mandato de Calderón, por el General de División retirado Guillermo Galván Galván, quien pasó a la historia por ser el primer secretario del ramo que fue

²⁴⁵ Ramírez, Peniley, "Se busca Genaro García Luna", *Reporte índigo*, 24 de abril de 2013, en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/se-busca-genaro-garcia-luna>.

²⁴⁶ "Allanan el domicilio de la periodista Anabel Hernández", *El Informador*, 31 de diciembre de 2013, en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/505169/6/allanan-el-domicilio-de-la-periodista-anabel-hernandez.htm>.

llamado a comparecer ante un tribunal civil, por las acusaciones de tortura, desaparición y muerte de presuntos delincuentes en el poblado de Ojinaga, Chihuahua, como parte del operativo militar implementado en el estado fronterizo en 2008. A petición expresa del teniente coronel José Julián Juárez, uno de los militares que integraba el llamado “pelotón de la muerte” (presos por los presuntos excesos que cometieron durante el Operativo Chihuahua), Guillermo Galván debía rendir declaración por el homicidio, tortura y desaparición de los cadáveres, pues aunque el teniente Juárez, junto con los demás militares inculcados fueron responsables directos de estos delitos, alegó en su defensa que solo siguió órdenes del entonces titular de la Sedena, así como del General de División Marco Antonio González Barreda, en aquel momento comandante de la XI región militar, que abarca los estados de Coahuila y Chihuahua; Jesús Espitia Hernández, comandante de la V región militar con sede en Chihuahua, Chihuahua, y del entonces jefe del Estado Mayor de la Sedena, Demetrio Gaytán Ochoa, que giraron instrucciones de actuar con mano dura en los operativos ordenados por Felipe Calderón. A pesar de que el Juzgado Segundo de Distrito en el estado citó a Galván para que rindiera declaración como testigo, ni la Sedena, ni la PGR, ni la justicia federal se han interesado en determinar hasta dónde llegan las responsabilidades.²⁴⁷

Como éste, existieron durante el régimen calderonista demasiados casos documentados de abusos y violaciones a los Derechos Humanos por parte del Ejército Mexicano, con un aumento en más de 800% de quejas ante la CNDH por estas violaciones, pasando de 182 quejas registradas en 2006, a 1791 en 2009, año en que se registró el mayor número. La Marina también tuvo incrementos notables en cuanto a violaciones se refiere, debido a que fue seleccionada por el gobierno estadounidense casi al final del sexenio de Calderón como la institución que debía encabezar las operaciones delicadas de la lucha antinarco, aunque ello significara actuar en lugares fuera de su jurisdicción, es decir, en poblados que no cuentan con costas. Tan solo de 2009 a 2010 registraron un incremento

²⁴⁷ Carrasco Araizaga, Jorge, “Empieza la rendición de cuentas”. *Proceso* 1914, 7 de julio de 2013. PP. 7-9.

considerable en cuanto a quejas emitidas ante la CNDH, con 48 y 198, respectivamente; para 2011, las quejas se incrementaron en más de un 150%, al registrarse 495, año donde tuvieron más quejas emitidas.²⁴⁸

Lo anterior evidencia las graves consecuencias de haber puesto al Ejército y la Armada del país a desempeñar labores de seguridad pública, pues su preparación militar está diseñada para exterminar las amenazas al exterior; su participación activa en tareas policiales trajo numerosos casos de detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas e incluso ejecuciones extrajudiciales. El general brigadier y doctor en Administración Pública, José Francisco Gallardo menciona al respecto: “Al abusar del uso del Ejército en la guerra contra el narco, Felipe Calderón viola la Constitución y el Estado de derecho, provocando un trastocamiento del orden jurídico e institucional del Estado. Esto tiene efectos colaterales y secundarios muy graves, como las violaciones a los derechos humanos y el irrespeto que ahora tiene el ejército de las recomendaciones que hacen instituciones civiles que vigilan su actuación”.²⁴⁹

La imagen de las Fuerzas Armadas quedó severamente afectada, fruto de su participación activa en la “guerra del narcotráfico”; la sociedad civil, durante el sexenio de Calderón registró una caída considerable en los niveles de confianza del Ejército, como se constató previamente. De acuerdo a la organización Parametría, al inicio del gobierno de Calderón, en agosto de 2007 se registró un 44% de desaprobación, tendencia que de igual forma se registró en junio de 2011; cabe señalar que entre ese tiempo, los niveles de aceptación mantuvieron una tendencia positiva, con porcentajes de aceptación de 65% o más;²⁵⁰ por otra parte, la encuesta de Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA) 2011, reveló que el 55% de las personas a nivel nacional manifestó sentirse “muy seguro” o “algo seguro” con las tropas en las calles; mientras que 7% declaró sentirse “nada

²⁴⁸ México Unido contra la Delincuencia, “La seguridad pública en México de 2006 a 2012”, 7 de agosto de 2014, en: <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosycifras/documentos2/Seguridad%20Publica%20en%20Mexico%202006-2012%20Portal.pdf>. Véase anexo 6.

²⁴⁹ Mexicanos al grito “Un general critica el papel de los militares en la guerra de Calderón”, 25 de octubre de 2011, en: <http://mexicanosalgrito.org/2011/10/25/un-general-critica-la-inconstitucionalidad-de-calderon/>.

²⁵⁰ *Parametría*, Medición histórica de confianza en el Ejército, 18 de agosto de 2014, en: http://www.parametria.com.mx/estudio_dia.php?e=60.

seguro”. Sin embargo, la CIDENA también revela diferencias regionales importantes: en tanto que 21% de los encuestados a nivel nacional manifestó sentirse “muy seguro” con la presencia de los militares, en Nuevo León la cifra se elevó a 52% mientras que en Chihuahua, estado muy afectado por el conflicto, sólo 10% respondió sentirse con el mismo nivel de seguridad.²⁵¹ Si bien la tendencia general les favorece, en lugares donde la concentración de tropas encargadas de la seguridad pública fue amplia, como Sinaloa, Chihuahua o Tamaulipas, la percepción es en su mayoría de desaprobación, entre otras cosas, por el alarmante número de violaciones a los derechos humanos cometidos impunemente.

Este debilitamiento quedó de manifiesto con la intervención estadounidense en las labores de seguridad interior, como reveló el cable 228419 de Wikileaks,²⁵² a lo que el general Gallardo señala: “las políticas impulsadas a través de los mecanismos de capacitación de las fuerzas militares de EEUU hacia México, como las juntas de comandantes, homologación de leyes, capacitación a través de armamento, helicópteros, etc., todo inducido desde EEUU para transformar al Ejército mexicano en una fuerza policiaca o en una fuerza de ocupación, pues, según el gobierno norteamericano, el único ejército que debe existir en el mundo es el suyo y más en su zona de influencia que es el continente americano. En este juego cayó el Ejército Mexicano y esto es una parte del trasfondo de la guerra actual”.²⁵³

El grupo de funcionarios de seguridad del Ejecutivo Federal fue respaldado y asesorado por el gobierno de EEUU que, a través de su embajada en México, lo adiestró para operar sistemas de espionaje, hackeo y rastreo de información en telecomunicaciones, como internet, teléfonos y sistemas satelitales. Por medio de la Oficina Antiterrorismo del Departamento de Estado, el FBI y la misma embajada, dependencias federales como la PGR, la PF y el Cisen recibieron

²⁵¹ Benítez Manut, Raul, ed. “Encuesta, ciudadanía, democracia y narcoviolenca”, 2011, en: http://www.seguridadcondemocracia.org/Descargas_2012/ENCUESTA_CIUDADANIA_Y_VIOLENCIA.pdf.

²⁵² “Cable que relata la ayuda que México necesita de EE UU”, *El País*, 2 de diciembre de 2010, en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/02/actualidad/1291244438_850215.html.

²⁵³ Mexicanos al grito, 25 de octubre de 2011, citado.

cursos de análisis de telecomunicaciones que le permitieron conocer y desarrollar modernos sistemas para vigilar cualquier vía de comunicación de uso convencional, como teléfonos, radios computadoras y sistemas satelitales.²⁵⁴

La puesta en marcha del proyecto conocido como *Plataforma México*, herramienta de información policial para combatir al crimen organizado en el país, fue una muestra del gran interés de EEUU por seguir adelante los acuerdos planteados en la Iniciativa Mérida. *Plataforma México* integraba en un mismo espacio todas las bases de datos que tienen que ver con la Seguridad Pública, para que las instancias policiales y de procuración de justicia del país lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito mediante metodologías y sistemas homologados, la cual conectaba a las 32 entidades federativas a una base de datos general que conjuntaba el sistema de información policial más completo que haya existido en México, y con el que era posible hacer análisis de inteligencia en base a los reportes de los criminales, ubicaciones, áreas de acción, modos de operar, entre otras cosas. En síntesis, *Plataforma México* albergaba la información más sensible del país.²⁵⁵

Lo anterior no solo fue una medida que vulneraba la confidencialidad de la población mexicana en general, sino que incluso permitió al gobierno estadounidense, a través de su Agencia de Seguridad Nacional (NSA por sus siglas en inglés), espiar al mismo gabinete de Calderón. De acuerdo al semanario alemán *Der Spiegel*, espías de la NSA obtuvieron al menos 260 informes gracias a la vigilancia contra Calderón y su equipo,²⁵⁶ lo que no solamente fortalece la teoría de la enorme injerencia estadounidense en los asuntos de seguridad mexicanos, sino que además evidencia el gran control que ejercía sobre el gobierno de Calderón y sus altos funcionarios de seguridad.

²⁵⁴ “EU adiestró al gabinete de seguridad de Felipe Calderón”, *Aristegui Noticias*, 25 de julio de 2014, en: <http://aristeguinoticias.com/1207/mexico/eu-adiestro-al-gabinete-de-seguridad-de-felipe-calderon/>.

²⁵⁵ Notimex, “Plataforma México será la principal fuente de información policial”, *Excelsior*, 4 de abril de 2009.

²⁵⁶ Padilla, Lizbeth y Torres, Mauricio. “El gobierno de Calderón tomó medidas contra el espionaje”, *CNN México*, 22 de octubre de 2013, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/22/el-gobierno-de-calderon-tomo-medidas-contra-el-espionaje>.

3.3 Las imprecisiones de la guerra contra el narcotráfico

Cuando se le cuestionó acerca del rumbo que tomó su estrategia y que actualmente sigue causando estragos, el presidente sentenciaba que, o se estaba a favor de manera incondicional o se estaba en contra de la nación. Jorge Fernández Menéndez manifestaba varios hechos que confirmaban las dudas, al señalar una carencia de explicaciones de los objetivos concretos a alcanzar y como se llegarían a ellos, sin mencionar la ausencia de parámetros que permitieran medir los resultados que se estaban obteniendo con la lucha armada, pues no se sabía si se ganaba o se perdía la “guerra”, lo que en los hechos se percibió como una derrota no oficializada.²⁵⁷

Peor aún, se careció de definiciones claras en la estrategia de combate, pues durante los primeros tres años de gestión los objetivos de esta política fueron cambiados drásticamente. Mientras que al comienzo se establecieron, entre otras cosas, el rescate de espacios públicos, erradicación de plantíos ilícitos y el desmantelamiento de puntos de venta de drogas (pues se carecía de indicadores que permitieran evaluar si se avanzaba en los trabajos fijados, que midieran el impacto en la organizaciones criminales), para 2008 los objetivos cambian, al señalar que ahora se combatiría al narcomenudeo mediante prevención y rehabilitación, la expansión de los operativos conjuntos, participación ciudadana y una nueva cultura de la legalidad, así como la modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia. Finalmente para 2009 las prioridades fueron la depuración de fuerzas policiales estatales y municipales, una cultura de prevención del delito y la reducción de secuestros, que en ese año registró incrementos alarmantes en varios estados de la República.²⁵⁸

Lo anterior dejó en claro que se trabajó sin ideas y con deficiencias, así como con poco seguimiento a los avances en los objetivos previamente establecidos. Los constantes cambios desestabilizaron regiones enteras debido a la poca o nula continuidad en las labores antidrogas promovidas por Calderón, así como la no

²⁵⁷ Fernández Menéndez, Jorge. Óp. Cit., 2012. PP. 153.

²⁵⁸ Guerrero Gutierrez, Eduardo. “La estrategia fallida”, *Nexos*, diciembre, 2012. PP. 25-26.

consideración a la respuesta de los grupos criminales ante estas medidas, lo que exacerbó los fenómenos delictivos y multiplicó los hechos violentos.

La grave crisis de violencia que para 2011 ya era preocupante en importantes lugares del país, (llegándose a la cifra récord del sexenio de 27199 homicidios),²⁵⁹ orilló al gobierno a tener que cambiar de nuevo los objetivos de su estrategia de seguridad; ahora se buscaba enfrentar, debilitar y neutralizar a los criminales mediante la captura de sus principales líderes.²⁶⁰ Una de las consecuencias más graves del exterminio o detención de miembros de los cárteles, fue la captura de sus principales jefes y operadores, pues al fragmentarse la organización, multiplicó los conflictos y elevó los hechos violentos, fracasando rotundamente en el cumplimiento de los objetivos fijados; al quedarse un grupo sin un líder que lo dirija, los miembros restantes optarán ya sea por buscar el control del negocio, o por independizarse y dedicarse a cometer otro tipo de delitos, como el secuestro, la extorsión, el tráfico de migrantes, la trata de blancas, la piratería, entre otro tipo de ilícitos que durante el sexenio registraron severos incrementos .

Eduardo Guerrero enumera cinco pilares de la política de seguridad de Felipe Calderón²⁶¹:

1. "Operaciones conjuntas en apoyo de los gobiernos locales". Como se verá más adelante, estas medidas punitivas arrojaron resultados negativos y por demás perjudiciales para buena parte de la población involucrada. La prolongación de las operaciones se encuentra indefinida, consecuencia del retraso en la profesionalización de las policías locales, primordialmente.
2. "Mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector seguridad". El sexenio de Calderón destinó una gran cantidad de

²⁵⁹ INEGI, boletín de prensa no.310/12, 20 de agosto de 2012, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/Agosto/comunica29.pdf>.

²⁶⁰ De hecho Calderón, en una entrevista concedida al diario *New York Times* en octubre de 2011, señaló que la estrategia iba centrarse en la captura de líderes y mandos medios de las organizaciones criminales, aparte de los máximos líderes, así como en la reconstrucción del tejido social, mediante la prevención de delitos de alto impacto y la atención a víctimas de violencia, con lo que se demuestra una carencia en cuanto a métodos de contención y control a las respuestas de violencia durante los primeros años de su sexenio. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, cit. P. 27.

²⁶¹ Ídem. PP. 27-28

recursos (materiales, financieros, humanos, tecnológicos) en las tareas de seguridad, la SSP Federal fue la más beneficiada en este aspecto, pues su presupuesto se cuadruplicó. Igualmente, el Ejército vio en este sexenio duplicar su gasto, mostrando una gran prioridad a las labores de arresto y abatimiento de presuntos criminales, no así las labores de justicia, investigación y acreditación de delitos, generando un enorme número de detenidos, que casi siempre eran liberados por falta de pruebas contundentes, lo que aunado a los numerosos abusos y violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército, Marina y la policía en cualquiera de sus tres niveles, minó la autoridad y legitimidad de éstas.²⁶²

3. “Reformas al marco jurídico e institucional”. Aunque durante su gobierno, Calderón recibió cierto apoyo por parte del Legislativo en la aprobación de nuevas leyes y reformas en materia de seguridad pública, como una ley de extinción de dominio para el combate al lavado de activos a través de bienes inmuebles (carente de aspectos esenciales que le permitan aplicarse de modo sistemático) como el lavado de dinero, delito por el que se obtienen ganancias estratosféricas que colocan a los cárteles en una importante posición tanto económica como de poder, así como una ley antisequestro, que básicamente endurecía las sanciones, en otras recibió un total rechazo, como la iniciativa que pretendía unificar los mandos policiales en cada entidad federativa, pues muchos gobernadores veían esta acción de seguridad como una disminución a su poder de mando.
4. “Una política activa de prevención del delito”. Una vez que la situación de violencia se salió de control, el gobierno calderonista pretendió revertir la problemática mediante la aplicación de planes y programas dirigidos a la población afectada por los fenómenos violentos fruto de la estrategia de militarización de las labores de seguridad. Sin embargo, estas nuevas implementaciones carecieron de un diagnóstico que ayudara a prevenir el reclutamiento de personas (en su mayoría jóvenes) a las bandas del crimen

²⁶² Véase anexo 5 y 6.

organizado (situación reconocida por altos mandos de la PF y el Ejército),²⁶³ con lo que resultaba difícil focalizar de modo más eficaz los programas sociales encaminados a restablecer el tejido social. El caso de Ciudad Juárez, del cual se mencionará más adelante, es un ejemplo de esta situación. Por si fuera poco, a estos programas se les asignaron presupuestos marginales, impidiendo un adecuado trabajo de desarrollo y apoyo a las clases más desprotegidas, cuya enorme carencia conduce a muchos a este tipo de negocios ilícitos.

5. “Fortalecer la cooperación internacional”. Hay que reiterar el interés histórico y estratégico de EEUU en los asuntos de seguridad de nuestro país. Como se mencionó previamente con la Iniciativa Mérida, en donde se establecieron acuerdos de cooperación mutua en tareas antidrogas, éstas se dificultan entre otras cosas, por la magra asignación de recursos prometidos en un principio, así como el cambio de gobierno en 2012, con el regreso del PRI a la presidencia, que restringió las labores directas de sus agencias de seguridad, dificultando el intercambio de información entre ambas naciones (que se proporciona en su mayor parte por los testigos protegidos y delincuentes que purgan condenas en prisiones estadounidenses) y la participación activa de agentes norteamericanos adscritos en México, pretendiendo recuperar una parte de la soberanía perdida.

Las numerosas fallas de la estrategia de seguridad han sido reconocidas por los mismos actores que la encabezan. En una entrevista concedida al periodista Daniel Kurtz, de la revista dominical *The New York Times*, el secretario de la SSP Federal Genaro García Luna, mencionaba “que la situación en relación a los cárteles de la droga empeorará antes de mejorar”. García Luna señaló al respecto, que al centrarse en decapitar las estructuras criminales, capturando o exterminando a los principales líderes (el total de capturados en el sexenio fue de

²⁶³ Supra, pp. 37-38

22 de los 37 criminales más buscados en el país), se inició una posterior disputa por el control de estas organizaciones, generando encarnizadas luchas por el negocio y su dominio.²⁶⁴

La inconstitucionalidad de las determinaciones de la estrategia militar en la lucha antidrogas debió repercutir en Felipe Calderón, pues al no declarar un estado de excepción, se incurre en un crimen de lesa humanidad, de acuerdo a la Corte Penal Internacional (CPI); sin embargo, hasta el momento el ahora ex presidente no ha sido formalmente enjuiciado, a pesar de que en noviembre de 2011, fue acusado ante esta corte, ubicada en La Haya, por el abogado Netzaí Sandoval, que presentó un expediente integrado por al menos 23 mil firmas que respaldaban la demanda, así como de 470 casos documentados de asesinatos, torturas, desplazamientos forzados y reclutamiento de menores como sicarios. En relación con crímenes de lesa humanidad, denuncian la situación a la que se enfrentan los migrantes centroamericanos que son sujetos a secuestros masivos, homicidios, asaltos, violaciones sexuales y desapariciones forzadas. En esta situación crítica se denuncia la participación de autoridades y criminales, lo que ha derivado en lamentables sucesos, como el asesinato de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, a manos de *Los Zetas*. Todos estos hechos se han producido en un "contexto generalizado de violencia sistemática que ha llevado a México a una crisis humanitaria, con más de 50 mil personas ultimadas, 230 mil desplazados y 10 mil desaparecidos".²⁶⁵

Sandoval sostiene que, debido a que en la legislación penal mexicana no han tipificado los crímenes de guerra ni de lesa humanidad, los jueces mexicanos carecerían de competencia para realizar los juicios, por lo que solamente la CPI, bajo el principio de complementariedad, podría juzgarlos.

El gobierno federal contestó mediante un comunicado, que rechazaba categóricamente que la política de seguridad pudiera constituir un crimen internacional pues "las acciones de la Estrategia Nacional de Seguridad son

²⁶⁴ Osorno, Diego Enrique. Óp. Cit., 2009. PP. 312-313.

²⁶⁵ Camacho Servín, Fernando, "Demandan a Calderón en La Haya por 'delitos de lesa humanidad'", *La Jornada*, 26 de noviembre de 2011.

desplegadas con pleno apego al Estado de Derecho, con el fin de detener la actividad de las organizaciones criminales, llevar a sus miembros ante la justicia y evitar la violencia e inseguridad que generan. De no haber actuado con la contundencia mostrada desde el inicio de la Administración, muchas familias en diversas comunidades del país estarían a merced de los criminales”.²⁶⁶ Agregaban que México asumía a cabalidad su responsabilidad de promover y procurar una comunidad internacional segura, democrática y donde se haga valer tanto el Estado de Derecho como los Derechos Humanos, como lo hacía en su propio territorio, por lo que exhortaba al fiscal de la CPI que llevaba el caso, a analizar la situación y desistir de la demanda. Posteriormente, Presidencia de la República apuntó que dañaban "terriblemente" el buen nombre de México, concluyendo con un aviso que de inmediato generó polémica: "El Gobierno de la República explora todas las alternativas para proceder legalmente en contra de quienes las realizan en distintos foros e instancias nacionales e internacionales".²⁶⁷ Numerosas voces criticaron la reacción de la Presidencia de la República pues no se puede coartar el derecho de manifestarse o buscar ejercer el derecho de acceso a la justicia

Diversas teorías de varios autores como Anabel Hernández y José Reveles, que han tratado a profundidad el tema de la guerra del narcotráfico de Felipe Calderón, mencionaban que esta "guerra" estaba diseñada no para combatir al crimen organizado sin excepción, sino para favorecer al antiguo cartel de *La Federación* (hoy establecido formalmente como el cartel de Sinaloa, encabezado hasta su detención, en febrero de 2014, por Joaquín Guzmán Loera, *El Chapo*).

La periodista mexicana narra en su libro "Los señores del narco" el enorme poder corruptor del que goza la organización criminal sinaloense, lo que le permitió establecer complicidades con altos círculos políticos, policiacos, militares y empresariales. Entre las muchas razones que expone a lo largo de su obra, podemos mencionar el gran número de detenciones de elementos de los cárteles rivales del grupo delictivo de Sinaloa, así como un planteamiento en la estrategia

²⁶⁶ SRE, comunicado 372, 11 de octubre de 2011, en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/446-372>.

²⁶⁷ Gutiérrez, Miguel Ángel, "México estudia presentar acción legal por querrela en CPI", *Reuters*, 27 de noviembre de 2011, en: <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMXN1E7AQ0CD20111128>.

contra el narcotráfico que definió las prioridades en el combate a capos, siendo Ezequiel Cárdenas Guillén alias *Tony Tormenta* y Jorge Eduardo Costilla Sánchez *El Coss*, líderes del cártel del Golfo e históricos rivales, así como los hermanos Arturo y Alfredo Beltrán Leyva, alias *El Mochomo* (que hasta 2008 fueron socios y aliados del cártel de Sinaloa, pues este último fue detenido presuntamente por una traición de *El Chapo*); así como Edgar Valdés Villarreal, *La Barbie*, la prioridad estratégica 1, por sobre los líderes del grupo sinaloense, como Ismael Zambada García *El Mayo*, Ignacio *Nacho* Coronel, Juan José Esparragoza Moreno *El Azul* y el propio Guzmán Loera, catalogados como prioridad estratégica 2.²⁶⁸

José Reveles, por su parte, recoge los testimonios de personajes como Manuel Clouthier Carrillo, quien fungió como senador de la entidad sinaloense en el sexenio de Calderón, y que en 2010 denunció la falta de atención a la entidad, pues de acuerdo a su percepción, la guerra contra el narcotráfico no se estaba librando con la misma intensidad que en otros lugares, como Ciudad Juárez, a pesar de la grave crisis de violencia que también aquejaba Sinaloa. Agregó que los golpes a los cárteles del narcotráfico se concentraban en los rivales del cártel de Sinaloa (como el cártel del Golfo, su anterior brazo armado *Los Zetas*, así como la organización de Juárez, y de los Beltrán Leyva), dejando a la deriva al grupo sinaloense, dada la gran colusión entre lo que llamó “la camarilla mafiosa en el poder” y el crimen organizado, que le permitió al *Chapo* Guzmán amplia impunidad. Asimismo, el entonces gobernador de la entidad, Jesús Aguilar Padilla, señaló las repercusiones negativas que han tenido en Sinaloa los operativos puestos en marcha por el gobierno federal, que se concentraban en combatir al cártel de los Beltrán Leyva, agudizando los homicidios en el estado.²⁶⁹

Reveles reitera su teoría al mencionar el hecho de que Felipe Calderón haya tenido que salir a defender, tanto a su gabinete como a él mismo, de las varias acusaciones que los señalaba como protectores del cártel de Sinaloa, favoreciendo e impulsando la embestida contra los principales rivales de ese grupo. En febrero de 2010, la Segob por medio de su titular, Fernando Gómez

²⁶⁸ Hernández, Anabel. Óp. Cit., 2010. PP. 478-481.

²⁶⁹ Reveles, José. *El cártel incómodo*. Ed. Grijalbo. México, 2009. PP. 113-117.

Mont, precisó una postura oficial ante estas críticas, calificando de “falsas, “irresponsables” y moralmente condenables” las declaraciones del senador Clouthier, argumentando que “todas las organizaciones delictivas han sido atacadas en sus estructuras de manera proporcional a su tamaño”. Un informe por escrito de la Presidencia mencionaba que de 72 mil presuntos delincuentes detenidos entre diciembre de 2006 a febrero de 2010, el 27% pertenecía a la organización criminal Golfo-Zetas; 24% al cartel del Pacífico liderado por *El Chapo* Guzmán y *El Mayo* Zambada; 17% al cártel de Juárez; 14% de los Beltrán Leyva; 13% de los Arellano Félix y 5% de otras, como *La Familia Michoacana*.

Calderón por su parte, recalcó que su gobierno atacaba indiscriminadamente a todos los grupos por igual, negando rotundamente la presunta protección al *Chapo* Guzmán y su organización. Para reforzar lo anterior, enumeró algunos detenidos de ese grupo criminal durante su gobierno, como Reynaldo Zambada, hermano del *Mayo*, José Vázquez Villagrán, *El Jabalí*, operador del cártel, y Rogaciano Alba, presunto traficante de drogas y cacique de Guerrero, acusado del asesinato de la defensora de Derechos Humanos, Digna Ochoa, en 2001. Tanta era la necesidad de sacudirse las críticas de Clouthier, que pasó por alto el hecho de que los detenidos antes mencionados, apenas se encontraban en etapa de investigación que buscara fincarles responsabilidades, por lo que al ser juzgados en público y señalárseles como narcotraficantes por el propio Calderón, se violaban sus mínimos derechos constitucionales.²⁷⁰

Hoy, el cártel de Sinaloa goza de un gran poder producto de una determinación gubernamental que los ha favorecido ampliamente. De acuerdo con un estudio realizado por la National Public Radio (NPR) de EEUU, la guerra contra las drogas que libraba Calderón estaba siendo favorecida al grupo del *Chapo*; haciendo una revisión a los comunicados de prensa emitidos por la PGR entre diciembre de 2006 y abril de 2010, donde se señalaban detenidos y procesados por delitos contra el narcotráfico, portación de arma prohibida y delincuencia organizada, en la cual, de 2 mil 604 detenidos y procesados por la fiscalía federal, sólo 303

²⁷⁰ *Ibíd.* PP. 116-119.

pertenecía al grupo del *Chapo* Guzmán, el 11.64% del total; por el contrario, el cartel del Golfo y *Los Zetas* tuvieron mil 140 detenidos, es decir 43.78% del total.²⁷¹ Esto contrastaba las cifras ofrecidas por Felipe Calderón, tras las acusaciones de Clouthier de negligencia en los ataques hacia las organizaciones criminales sinaloenses. Lo que Calderón no mencionó es que de esos 72 mil detenidos que señalaba, sólo el 3.6% (los 2 mil 604 que sirvieron para hacer el estudio) habían sido relacionados con algún cártel del narcotráfico.

El estudio de NPR resulta revelador, pues la investigación arrojó resultados peculiares. Señala que en el mismo periodo estudiado, 403 funcionarios públicos federales, policías estatales y municipales fueron detenidos por presunta colaboración con narcotraficantes. De esos, 19 eran funcionarios del orden federal, de los cuales 14 fueron corrompidos por el cártel de Sinaloa. El estudio sentencia que el patrón de corrupción hacia las autoridades de seguridad es notable, y que todas las organizaciones criminales lo hacen; sin embargo, el grupo de Sinaloa y los Beltrán Leyva, sus antiguos aliados, muestran mayor tendencia a sobornar militares y funcionarios federales de alto nivel.²⁷²

Por si esto fuera poco, las ganancias obtenidas de estos grupos criminales parecen estar intactas, a pesar de los grandes decomisos que el gobierno federal ha realizado y que plasmó por todos los medios de comunicación posibles, las finanzas de los cárteles continúan creciendo. De todos, el cártel del Pacífico o Sinaloa es el que mayor poder financiero y económico posee, pues tienen presencia en más de cincuenta países, donde llevan a cabo múltiples negocios, además de tener propiedades y empresas que sirven para el blanqueo de capitales. Al respecto, el doctor Edgardo Buscaglia, quien ha estudiado esta particularidad en el marco de la guerra del narcotráfico emprendida por Calderón, señala que los controles patrimoniales de las principales organizaciones del narcotráfico son esenciales para poder golpear eficazmente a los cárteles, pues es a través del lavado de activos como obtienen exorbitantes ganancias para

²⁷¹ Carrasco Araizaga, Jorge, “Lo exhiben en Estados Unidos”, *Proceso* 1751, 23 de mayo de 2010. PP. 25-26.

²⁷² *Ibíd.* P. 26.

financiar a sus organizaciones delictivas, y éste es realizado mediante millonarias cuentas bancarias en importantes instituciones financieras que operan globalmente, o por medio de sociedades o empresas legalmente establecidas, nacionales y extranjeras, mismas que en la actualidad ya no solamente operan con dinero proveniente del tráfico de drogas, sino de la comisión de alguno de los otros 21 tipos de delitos que se cometen con más frecuencia en México, como el secuestro, extorsión, robo de vehículos, y la trata y tráfico de personas.²⁷³

Baste recordar que la revista *Forbes* colocó en aquel año a *El Chapo* Guzmán como una de las personas más adineradas del mundo, con una fortuna calculada en al menos 1 mil millones de dólares, producto de las ganancias por narcotráfico y delincuencia organizada; de igual forma, se estima que el grupo que encabezaba el capo sinaloense, lavó activos durante el gobierno de Calderón por al menos 132 mil 300 millones de pesos.²⁷⁴

No solamente sobre el gobierno de Calderón pesaban las sospechas de protección y apoyo al cártel del *Chapo* Guzmán, también el gobierno estadounidense, encabezado por el demócrata Barack Obama, ha sido acusado de diversas fallas, sobre todo por miembros y representantes del Partido Republicano de aquel país, al señalar las inconsistencias en el operativo *Rápido y Furioso*, con el flujo de armas que terminaron en manos de la organización encabezada por Guzmán Loera, así como el hecho de que en EEUU los capos mexicanos no son perseguidos ni molestados. Calderón afirmó con respecto a esto para el periódico *The New York Times*, en octubre de 2011, sobre el alumbramiento de mellizas que tuvo la esposa del *Chapo* Guzmán, Emma Coronel, en un hospital de Lancaster, en el estado de California, en donde cuestionó a las autoridades norteamericanas por no capturar al *Chapo* ni a su esposa estando en su territorio. Afirmando que el *Chapo* no se encontraba en México, añadió que Guzmán y su familia gozaban de tranquilidad en EEUU, lo

²⁷³ Buscaglia, Edgardo, “México pierde la guerra”, *Esquire*, marzo de 2010. PP. 96-97.

²⁷⁴ Flores, Nancy. “Gobierno sometido al cártel de Sinaloa”, *Contralínea*, 11 de julio de 2010. PP. 20-23.

cual lo llevaba a preguntarse cuantos capos de la droga mexicanos gozaban de los mismos privilegios que el otrora líder del cártel de Sinaloa²⁷⁵.

Para ambos gobiernos, capturar al máximo líder de la organización sinaloense representaba una acción prioritaria, dado los enormes dividendos políticos y mediáticos que les traería, de cara a las elecciones presidenciales que se celebrarían en 2012. De acuerdo a Edgardo Buscaglia: “Para Obama, *El Chapo* es el Osama Bin Laden no en el sentido de perturbación psicosocial, sino por la necesidad de asegurar la reelección (misma que se concretó en noviembre de ese año) y dar muestras de autolimpieza en su gobierno, lo que han puesto en duda los republicanos”.²⁷⁶

3.3.1 Las dudas de la Operación Limpieza ²⁷⁷

Para nadie es un secreto que el narcotráfico se ha infiltrado en las instituciones de gobierno mexicanas de múltiples maneras. El alcance de las organizaciones criminales para corromper y sobornar servidores públicos es enorme. Como consecuencia de los malos controles, en 2008 se desató un escándalo al interior de las estructuras de gobierno mexicanas encargadas de la seguridad y combate a las drogas, lo que puso al descubierto el caso de corrupción más escandaloso del presente siglo.

Las primeras pesquisas corrieron a cargo de la DEA, quienes descubrieron que Alberto Pérez Guerrero, funcionario mexicano que prestaba sus servicios como investigador criminal en la embajada estadounidense, extraía información secreta sobre los operativos de combate contra las drogas y al crimen organizado, misma

²⁷⁵ Dávila, Patricia y Ravelo, Ricardo, “*El Chapo*, manjar electoral”. *Proceso* 1825, 23 de octubre de 2011. PP. 6-7.

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ Para la elaboración de este apartado, se consultaron los siguientes textos: Aponte, David. *Los infiltrados. El narco dentro de los gobiernos*. Grijalbo. México, 2010. PP. 166. Hernández, Anabel, “De la ineptitud al fracaso”. *Proceso* 1903, 21 de abril de 2013. PP. 6-10. Fernández Menéndez, Jorge, “Suciedad en la ‘Operación Limpieza’”, *Excelsior*, 5 de mayo de 2013, en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897602>; Puig, Carlos, “El misterio de Marisela Morales”, *Milenio*, 28 de febrero de 2014, en: http://www.milenio.com/firmas/carlos_puig/misterio-Marisela-Morales_18_253954638.html. Benavides, Carlos y Gómez, Francisco, “Compró el narco a jefes de la SIEDO”, *El Universal*, 27 de octubre de 2008, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/31864.html>.

que entregaba a cambio de fuertes sumas de dinero, a miembros del cártel de Sinaloa y sus entonces socios, los Beltrán Leyva.

Mediante la detección de una fuga de información al interior de la embajada, agentes de la agencia antidrogas estadounidense y la CIA dieron con el responsable, al que detuvieron e interrogaron sobre las filtraciones al interior de la embajada, la SIEDO, e incluso la Interpol. El detenido fue convertido en testigo protegido estrella de las agencias estadounidenses. Bajo el pseudónimo de *Felipe*, reveló información de corrupción de altos mandos muy sensible, lo que a la postre se conoció como Operación Limpieza.

El testigo *Felipe*, entre otras acusaciones, señaló a varios integrantes de la PGR, la Interpol y la PF como parte del entramado de protección a esa organización criminal. A su acusación se sumó otro testigo protegido, Roberto López Nájera, al que se le asignó el nombre clave de *Jennifer*.²⁷⁸ La SIEDO fue prácticamente desmantelada porque muchos de sus principales funcionarios quedaron atrapados en esa red de imputaciones, incluyendo a su entonces titular, Noé Ramírez Mandujano.

Documentos de la PGR establecieron que la penetración de los cárteles de la droga en altas esferas de gobierno existía desde 2004, revelándose nombres de militares, agentes y fiscales de la corporación que tenían tratos con grupos criminales, así como también dejó al descubierto la identidad y acciones de agentes de la DEA adscritos en México.

Ramírez Mandujano, cuando llegó la información comprometedor desde EEUU, fue enviado a Europa en un encargo diplomático, mientras era investigado, de donde regresó para ser detenido. El que fuera sucesor de José Luis Santiago Vasconcelos en la SIEDO, pues éste había sido reasignado en otra área de la PGR en 2006 durante el gobierno de Calderón, tuvo que enfrentar a la justicia por los cargos imputados.

²⁷⁸ Desde 2008, este personaje ha sido usado por la PGR y la DEA para emitir declaraciones que busquen inculpar o incriminar a importantes servidores públicos. Sus dichos han servido para armar casos y fabricar culpables; entre sus víctimas se encuentran el ex comisionado Javier Herrera Valles, el ex zar antidrogas Noé Ramírez Mandujano, y el general retirado Tomás Ángeles Dauahare. Los testimonios de *Jennifer*, a pesar de que carecían de veracidad, fueron prueba suficiente para llevar a todos los mencionados a prisión.

Santiago Vasconcelos es un personaje clave en las relaciones de los gobiernos de Fox y Calderón con EEUU; su muerte, ocurrida el 4 de noviembre de 2008 en un accidente aéreo en el que iba junto con el entonces secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, catástrofe que de acuerdo a las autoridades se debió a malas maniobras de los pilotos, levantó varias sospechas que señalaban que el percance pudo deberse a un atentado, debido a que el que en ese momento fungía como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la PGR, estaba siendo perseguido por grupos criminales para asesinarlo, debido a que su estrecha relación con importantes funcionarios de gobierno norteamericano, permitió la captura y extradición de importantes capos del narcotráfico a ese país.²⁷⁹

A principios de aquel año, intentaron acabar con su vida sicarios del cártel de Sinaloa, los cuales fueron detenidos por elementos de la SSP Federal. Genaro García Luna, titular del área, señaló que pretendían atacar contra un funcionario de alto rango, pero no dio más detalles. Posteriormente en una entrevista, Santiago Vasconcelos declaraba que él era el objetivo del atentado, lo cual ratificaron integrantes de la SSP.²⁸⁰

El antiguo subprocurador mantuvo una estrecha colaboración con Eduardo Medina Mora, primer procurador general del sexenio de Calderón, por lo que también contaba con la confianza de varios agentes estadounidenses. Mientras fungió como titular del Cisen en el gobierno de Fox, Medina Mora estableció estrechas relaciones de cooperación e intercambio de información con la CIA, debido a las nuevas disposiciones de la agenda de seguridad norteamericana, enfocadas al combate al terrorismo. Después del percance aéreo ocurrido en septiembre de 2005, en el que perdió la vida Ramón Martín Huerta, que en ese

²⁷⁹ Este órgano de la fiscalía general, tiene entre sus responsabilidades el aprobar las solicitudes y procesos de extradición de delincuentes, en su mayoría jefes de cárteles de la droga. Santiago Vasconcelos tuvo bajo su responsabilidad, el aprobar las múltiples solicitudes de extradición, mismas que se efectuaron en enero de 2007, y entre los que se encontraban Osiel Cárdenas del cártel del Golfo, y Héctor El Güero Palma del cártel del Pacífico.

²⁸⁰ Castillo García, Gustavo, “Santiago Vasconcelos iba a ser asesinado por sicarios”, *La Jornada*, 25 de enero de 2008, en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/25/index.php?section=politica&article=005n1pol>.

momento encabezaba la SSP Federal, Medina Mora pasó a ocupar su lugar; su relación cercana con Santiago Vasconcelos, le permitió establecer aún más relaciones, esta vez con el Departamento de Justicia estadounidense y la DEA. Al ser nombrado titular de la PGR, colocó a Vasconcelos en la Subprocuraduría Jurídica de Asuntos Internacionales, cargo que ocupó hasta el día del accidente en el que murió junto a Mouriño; asimismo y por recomendación de Vasconcelos, colocó a Noé Ramírez Mandujano al frente de la SIEDO. Cuando se dio a conocer el escándalo que daría origen a la Operación Limpieza, Vasconcelos se separó de la PGR, no porque existieran acusaciones contra él, pero sí contra varios de sus colaboradores, a los que él había dado el visto bueno.

En septiembre de 2007, un agente del FBI, adscrito a la agencia antidrogas estadounidense DEA en la embajada de su país en México y quien usaba el nombre de *Juan de Jesús*, buscó a Mario Alzave Trujillo, entonces titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud de la SIEDO. Le dijo que se había comunicado con un informante relacionado con los Beltrán Leyva (*Jennifer*), quien aseguró que podría identificar a los funcionarios que estaban vendiendo información a aquella organización criminal. A través de Miguel Colorado, en ese momento coordinador técnico de la SIEDO, se le mostraron al testigo protegido *Jennifer* diversas fotos en las que reconoció y acusó a varios personajes de estar coludidos con el cártel de los Beltrán Leyva y avisarles de operativos del gobierno en su contra, así como de información de los agentes que participaban en ellos. Entre los acusados estaban José Antonio Cueto López, el capitán del Ejército y director general de la coordinación técnica de la SIEDO, Fernando Rivera Hernández, así como también los militares Roberto García y Milton Cilia Pérez. Las declaraciones señalaron que de 2005 a 2008, Cueto López fungió como enlace entre narcotraficantes y servidores públicos como Noé Ramírez Mandujano, así como también Fernando Rivera Hernández, Roberto García García, Milton Cilia, Miguel Colorado González, Jorge Alberto Zavala Segoviano y Antonio Mejía Robles.

Además del subprocurador Ramírez Mandujano, fueron detenidos más de una docena de funcionarios de distintas dependencias de seguridad y todos han

quedado en libertad. Las acusaciones se basaron en la información proporcionada por funcionarios de EEUU a través de los testigos protegidos con nombre clave de *Felipe* y *Jennifer*, principalmente. Pero en ninguno de los casos se pudo documentar, fuera de los dichos de esos personajes, las acusaciones sobre los distintos detenidos. Para 2009, el número de altos funcionarios y agentes detenidos por tener que ver con el caso, ascendía a veinticinco.

Otro ex funcionario que se acogió al programa de testigos protegidos fue Edgar Enrique Bayardo del Villar, al que se le relacionaba con una investigación del cártel de Sinaloa, pues mientras trabajó en la Administración Pública Federal, ya fuera como comandante de la PGR o dentro de la SSP, estableció por casi dos décadas relaciones de complicidad y corrupción con grupos criminales, utilizando su influencia para trabajar con las mafias, de acuerdo a una ficha elaborada por funcionarios de seguridad federales.

Protegido de Eduardo Medina Mora, quién lo contrató como consultor en la SSP cuando la encabezaba, una vez que aceptó acogerse al programa de testigos protegidos de la PGR, recibió protección, un sueldo mensual, la restitución de todos sus bienes (mismos que obtuvo gracias a sus tratos con la mafia, traicionando al Estado), y las acusaciones en su contra de trabajar para el cártel de Sinaloa, en específico con Reynaldo Zambada y su hermano *El Mayo*, fueron canceladas. Éste, de acuerdo con la indagatoria de la PGR, entregaba al agente federal “una cantidad millonaria” para que protegiera sus operaciones de narcotráfico. De esta forma, las redes de *El Mayo* Zambada pudieron extenderse en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), donde disponía de múltiples contactos que le ayudaban a salvaguardar los cargamentos de droga provenientes de Sudamérica.

Fue asesinado el 1° de diciembre de 2009 en la Ciudad de México, presuntamente por un ajuste de cuentas, producto de la rivalidad de los cárteles de Sinaloa y los Beltrán Leyva, mismos que no perdonaron al ex comandante de revelar información que los implicaba.

El caso involucró a otras personas, y en mayo de 2012 fueron detenidos los generales Tomás Ángeles Dauahare, Ricardo Escorcía, Roberto Dawe, el mayor

Iván Reyna, y el teniente coronel Silvio Isidro de Jesús Hernández, los cuales primeramente fueron arraigados, mientras se hacían las investigaciones correspondientes por su presunta relación con narcotraficantes. Marisela Morales fue la fiscal de la Operación Limpieza y también quien encarceló al general Tomás Ángeles, que fue subsecretario de la Defensa y compañero durante muchos años en la milicia del secretario del ramo, Guillermo Galván, y el que fuera director de Administración de la Defensa, Moisés García Ochoa. Morales llegó a la PGR gracias a la recomendación que hicieron Galván y García Ochoa, por lo que es probable que la detención y encarcelación del general Ángeles fue producto de una disputa por la sucesión en la Sedena, por lo que esto obedeció más a un asunto político que de impartición de justicia, siendo Marisela Morales, que durante el gobierno de Calderón fungió como subprocuradora de la SIEDO primero y procuradora general después, el instrumento para generar las acusaciones de testigos protegidos que terminaron por llevar a prisión a los cinco militares.

No hay que olvidar que Marisela Morales mientras estuvo al frente de la SIEDO, se encargó de instrumentar las detenciones, en mayo de 2009, de al menos una treintena de servidores públicos (al final terminaron siendo 38) en el estado de Michoacán, incluyendo alcaldes, a los cuales se les imputaron acusaciones de delincuencia organizada y delitos contra la salud por sus presuntos vínculos con el cártel de *La Familia Michoacana*, hecho que fue conocido como el “Michoacanazo”.²⁸¹ Y de la Operación Limpieza, aunque encarceló a sus jefes y

²⁸¹ Un año, cuatro meses después de implementado este operativo de la PGR, los 38 funcionarios y jefes policiales acusados salieron de prisión, pues las pruebas presentadas en contra no se pudieron comprobar, por lo que poco a poco fueron liberados. El operativo fallido recibió críticas y llamados de todas las fuerzas políticas de México para que fueran aclarados en su totalidad los motivos del “Michoacanazo”. A estos llamados se sumó el gobernador del estado, Leonel Godoy, que exigió una disculpa pública por el operativo y pidió al presidente Felipe Calderón detener ese tipo de acciones por parte de las autoridades. De todos, la PGR solo mantuvo sus acusaciones contra el medio hermano del gobernador y diputado federal, Julio César Godoy Toscano, el cual logró tomar protesta como diputado para acceder al fuero constitucional y no ser detenido. Como ya estaba girada una orden de aprehensión en su contra, tuvo que protestar a escondidas en el Palacio Legislativo de San Lázaro. A pesar de lo anterior, la PGR solicitó a la Cámara Baja que iniciara el proceso de desafuero contra el legislador michoacano, por lo que se conformó una sección instructora que estudió el caso y decidió que procedía la solicitud. Así, la Cámara de Diputados decidió retirar el fuero a Godoy Toscano el 14 de diciembre del 2010, con lo que perdía su inmunidad y debía enfrentar los cargos en su contra. El entonces diputado no se presentó al juicio de desafuero y desde entonces se encuentra prófugo

compañeros en la SIEDO, todos ahí al parecer, estaban sucios menos ella. Los testimonios de testigos protegidos presentados por la PGR ante jueces han sido desechados, lo cual ha permitido a los inculcados recobrar su libertad.

El procedimiento que se llevó a cabo para inculpar a Ángeles Dauahare y los otros cuatro generales estaba plagado de irregularidades, pues no se tenía una prueba contundente en su contra, más allá de los testimonios de testigos protegidos, mismos que se han ido desechando como pruebas ante las inconsistencias y contradicciones con las que cuentan, pues no se condujeron con verdad y declararon sobre hechos que no les constaban de manera directa, según informó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Finalmente, las acusaciones no se pudieron sostener y en abril de 2013 fueron liberados Ángeles Dauahare, Escorcia, Dawe y Hernández, situación que dejó mal parada a la PGR, y que indudablemente y a pesar de su inocencia, mermó la imagen de la Fuerzas Armadas.

La Operación Limpieza fue una medida que pretendió depurar y “limpiar” a las corporaciones de seguridad que acarreaban fuertes sospechas de corrupción y colaboración con grupos del narcotráfico, misma que no fue una investigación de la PGR como se anunció en 2008, sino un plan fabricado para encubrir un expediente de vínculos de funcionarios con el narcotráfico. Y a su vez ese expediente, de donde se partió para armar e implementar la operación, no nació tampoco de las pesquisas mexicanas, sino del trabajo encubierto de un agente del FBI. La Operación Limpieza echó abajo las justificaciones de que el gobierno de Calderón sí estaba actuando contra la narco-corrupción al interior de las oficinas de seguridad pública

En cuanto a los implicados en el escándalo, Ramírez Mandujano salió bajo amparo en 2013, mientras que a Colorado González, Mejía Robles y los militares

por segunda ocasión (la primera después de permanecer prófugo durante más de un año, obtuvo un amparo que le restituyó sus derechos políticos y el 23 de septiembre del 2010 pudo rendir protesta). “Julio César Godoy Toscano, el fuero lo salvó de la prisión”, *ADN Político*, 22 de febrero de 2013, en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/02/20/julio-cesar-godoy-toscano-el-fuero-lo-salvo-de-la-prision>. “El Michoacanazo”, 3 de febrero de 2012, en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/02/03/el-operativo-de-el-michoacanazo>. “De 38 detenidos por ‘Michoacanazo’, 37 libres”, *El Universal*, 28 de septiembre de 2010, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/712154.html>.

Rivera, García y Cilia, se les dictó sentencia absolutoria al considerar que no había elementos suficientes para que se procediera al auto de formal prisión que tenían. Cueto López desapareció en cuanto se echó a andar la operación, y hasta el momento sigue prófugo de la justicia, por lo que continúa dentro de la lista de objetivos prioritarios del gobierno y cuenta con orden de aprehensión vigente por delincuencia organizada.

En cuando al procurador Medina Mora, poco después de destapado el incidente, dejó la PGR a principios de 2009 y fue designado embajador en Londres.

3.4 Operativos conjuntos

Miembros del cártel del Golfo, que otros tiempos tuvo a *Los Zetas* como brazo armado, acusaban a importantes funcionarios del país de beneficiar al cártel de Sinaloa de *El Chapo* y del *Mayo Zambada*, al protegerlos y ayudarles a combatir a sus enemigos, como el propio cártel del Golfo. A pesar de todo el despliegue y movilización de fuerzas federales en distintos lugares del país, la delincuencia continuaba ejerciendo dominio y operando bajo la venia o incapacidad de autoridades locales, lo que desató innumerables conflictos violentos, fruto de las varias irregularidades producidas por los llamados “Operativos Conjuntos”, pues a decir de varios grupos que estaban en guerra contra el cártel sinaloense, autoridades federales como la PF y el Ejército estaban operando a su favor.²⁸²

El despliegue masivo de elementos del Ejército, Marina, PF, en conjunto con policías locales, todos en tareas de seguridad pública, tenía el objetivo de recuperar espacios públicos que habían sido tomados por la delincuencia organizada, de acuerdo al diagnóstico presidencial. Diversos conflictos entre organizaciones habían propiciado una tendencia creciente en ejecuciones y

²⁸² La referencia directa a estas acusaciones las encontramos en las múltiples *narcomantas*, las cuales eran desplegadas en diversos lugares, como puentes vehiculares o peatonales, y que solían ir acompañadas de cuerpos mutilados, desmembrados, decapitados, o simplemente vejados y con el tiro de gracia, en los que se dejaban mensajes ya fuera entre los grupos del crimen organizado, que buscaban amedrentar, amenazar o acusar a las autoridades, locales y/o federales, de proteger y colaborar activamente con algún cártel del narcotráfico, o dirigidos hacia la sociedad civil, anunciando ataques, objetivos o aclaraciones en relación a las frecuentes disputas violentas de las que eran víctimas. Este método se replicó por todo el país, y prácticamente fue utilizado por todos los cárteles.

desapariciones de personas, además de corporaciones policiacas estatales e inclusive gobiernos municipales controlados por el crimen, generando un ambiente de ingobernabilidad en muchas regiones. Las fuerzas de seguridad federales tomarían el mando directo de los asuntos relacionados con el crimen organizado primordialmente, acción que fue incrementándose progresivamente por distintos estados del país, lo que devino en muchos casos en un incremento alarmante de muertos y desaparecidos. Hasta 2011, la presidencia de la República y la PGR habían reportado 47 mil 515 asesinatos producto de la rivalidad delincriminal entre las organizaciones del narcotráfico, destacando las cifras que se registraron entre 2007 y 2008: 2826 y 6838, respectivamente, lo que equivale a un incremento de más de 200%. Estos números crecieron notablemente, registrándose en 2009, 9614 homicidios; en 2010, 15 mil 273, y 2011, entre enero y septiembre, 12 mil 903. El 70% del total de estos siniestros sucedieron en ocho estados: Chihuahua, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero y Veracruz.²⁸³

Es pertinente señalar que las Fuerzas Armadas de México no son los culpables directos del fracaso de los operativos, pues entre otras cosas, la violencia ya existía en los lugares a los que fueron destacados, lo que sí existió fue un incremento notable en cuanto a homicidios y enfrentamientos una vez destacados en los estados a los que fueron enviados.

La respuesta inmediata del gobierno ante esos escenarios de violencia y muerte fue la presencia de militares en asuntos de seguridad pública, pues desde su perspectiva, las fuerzas de seguridad locales se encontraban completamente rebasadas, ya fuera por complicidad o sumisión con los grupos del narcotráfico, o por la falta de capacidad para enfrentarlos, debido al gran poder bélico, financiero e inclusive político y social, que poseen los grupos criminales. El verdadero problema radicó en que no hubo un trabajo a la par en el mejoramiento y capacitación de las policías locales, así como del aparato de justicia, como se verá en el próximo capítulo; al no existir una labor integral, la estancia de fuerzas federales en las operaciones conjuntas se ha mantenido por tiempo indefinido.

²⁸³ Muedano, Marcos, “Van más de 47 mil muertos por narcoviencia: PGR”, *El Universal*, 12 de enero de 2012, en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/822078.html>.

Estos dispositivos de seguridad federales tuvieron resultados iniciales positivos, pues las ejecuciones en el estado donde comenzaron, Michoacán, disminuyeron en un 38%, al pasar de 526 ejecuciones en 2006, a 328 en 2007.²⁸⁴ El relativo éxito inicial de los despliegues masivos de militares y policías federales, animó al presidente Calderón a replicar esta medida en otros estados del país que también estaban padeciendo signos de violencia e ingobernabilidad, pero factores como la disminución progresiva en la efectividad de combate de la autoridad hacia las organizaciones criminales, que ante los operativos tuvieron que reforzarse para una mejor capacidad de respuesta a los embates del gobierno, incrementaron los escenarios violentos.

Una razón que también incrementó los crímenes de violencia y muerte, consistió en el desplazamiento de los grupos criminales de un estado a otro, fruto de la intervención militar en los asuntos de seguridad pública, produciéndose el llamado “efecto cucaracha”. Las autoridades estatales, que en principio solicitaban la presencia de las fuerzas federales, tuvieron posteriores reservas, pues los conflictos armados entre los grupos criminales y las fuerzas del gobierno desató aún más la inestabilidad y violencia en las entidades que gobernaban.

El ejecutivo federal y sus correspondientes dependencias se han mantenido en un estado hermético acerca de los resultados que se han alcanzado con los operativos posteriores realizados. Por lo anterior, se generaron múltiples peticiones, por parte de medios de comunicación y políticos, que exigieron a lo largo del sexenio una rendición clara de los resultados alcanzados hasta el momento; con el fin de establecer un balance sobre la efectividad de la estrategia de militarización. Baste mencionar el enorme incremento en el número de homicidios atribuidos a la lucha contra el crimen organizado, en donde a partir de 2008 la cifra de ejecuciones se eleva considerablemente, pasando de ocho a 18 asesinatos por cada 100 mil habitantes entre ese año y 2009. Las tasas más altas y con cambios más bruscos aparecen en los estados donde hubo desde 2007 un mayor despliegue de fuerzas militares encargadas de las tareas de seguridad,

²⁸⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo. Cit., diciembre de 2012. P. 25.

siendo Chihuahua, Durango, Guerrero, Sinaloa, Baja California, Michoacán y Sonora las entidades donde más incremento se registró.²⁸⁵

En total la administración de Calderón puso en marcha nueve operativos conjuntos, en coordinación con fuerzas locales, como parte de su estrategia de seguridad. Se calcula que durante el sexenio fueron asignados a éstas tareas de seguridad pública, 90 mil elementos del Ejército, 15 mil de la Marina y 35 mil policías federales.²⁸⁶ A continuación se reseñan cuatro entidades donde la violencia, inseguridad y control del crimen organizado fue una grave problemática, lo que orilló a la intervención de fuerzas federales.

3.4.1 Chihuahua y la tragedia de Ciudad Juárez

Las acciones de militarización por parte del gobierno federal en Chihuahua comenzaron en marzo de 2008, cuando el secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño, presentó el Operativo Conjunto Chihuahua (OCCh). En 2009 se le confía a la Sedena la conducción y operación total de la institución policial durante un año (marzo de 2009 a abril de 2010). Se nombra al general de división retirado Julián David Rivera Bretón como secretario de Seguridad Pública de Ciudad Juárez y al coronel Alfonso Cristóbal García Melgar como director de la Policía Municipal. Era el comienzo de la era más desoladora y sanguinaria de la ciudad en toda su historia.

El OCCh no fue impedimento para que los grupos criminales de la región operaran en total impunidad. En los primeros dos años de implementado el operativo, se registraron al menos 5 mil ejecuciones en la ciudad fronteriza, producto principalmente de las disputas entre las bandas locales de los *Mexicles*, *Artistas Asesinos* y *Gente Nueva* (pandillas conformadas por personas provenientes de zonas marginales de la ciudad, “contratados” por el cártel de Sinaloa), contra *Los Aztecas*, que junto con el brazo armado del cártel de Juárez, *La Línea*, pelearon a sangre y fuego por el dominio de la región y sus rutas de trasiego de drogas hacia la Unión Americana. Datos del Consejo Ciudadano para

²⁸⁵ Pereyra, Guillermo, 2012., Cit.

²⁸⁶ Turati, Marcela. Óp. Cit., 2010. P. 83.

la Seguridad Pública y la Justicia Penal colocaron a Ciudad Juárez, de 2009 a 2011, como la ciudad más violenta del mundo.²⁸⁷

Con una tasa registrada en 2011 de 229 homicidios por cada 100 mil habitantes (3,042 víctimas para 1, 328,017 habitantes), Juárez fue durante tres años la urbe del mundo en donde más personas fueron asesinadas, superando a ciudades que vivían conflictos armados como Kandahar en Afganistán, o Bagdad en Irak, con una tasa de 170 y 22 por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Solamente en Medellín, Colombia se registró un número superior, con 331 homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1989 y 1993, así como en la misma Bagdad, que en 2006 registró una tasa de 308 por cada 100 mil habitantes.²⁸⁸

La lucha sin cuartel desatada en Chihuahua, y en particular en Ciudad Juárez, encuentra su origen en la ruptura que se suscitó entre el cártel de Juárez y de Sinaloa, que tras el asesinato de Rodolfo Carrillo (hermano de Amado), ocurrido en 2004 y en el que se atribuyó una traición del *Chapo* Guzmán como venganza por la muerte de su hermano Arturo, ocurrida en el mismo año en el penal federal del Altiplano, resquebrajó paulatinamente las históricas relaciones entre ambos grupos del narcotráfico y desató una auténtica lucha de exterminio sin precedentes en Chihuahua.

Uno de los más tristes acontecimientos suscitados en la ciudad fronteriza producto del asentamiento de militares para el combate al narcotráfico local, tuvo lugar en la colonia Villas de Salvárcar, en el que un comando militar disparó y mató a catorce personas, once de ellas estudiantes de educación superior, así como de otros catorce lesionados, dos de ellos de gravedad, y que al final también fallecieron, dando un total de 16 decesos producto de esta masacre injustificada.

La Procuraduría de Justicia del Estado informó que los agresores iban en busca de un individuo en particular, aunque no definieron con claridad el móvil del

²⁸⁷ “¿Se terminó la guerra del narco en Ciudad Juárez?: WP”. *Animal Político*, 20 de agosto de 2012, en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/se-termino-la-guerra-del-narco-en-chihuahua-wp/>.

²⁸⁸ “Ciudad Juárez, por tercer año consecutivo, la urbe más violenta del planeta”, *Seguridad, Justicia y Paz*. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A. C., 12 de enero de 2011, en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/329-ciudad-juarez-por-tercer-ano-consecutivo-la-urbe-mas-violenta-del-planeta>.

asunto, producto de las disputas por el control del narcotráfico en la región,²⁸⁹ y que en aquel momento vivía su momento más crítico, incluso calificado por algunos expertos, como el catedrático de la Universidad de Columbia Edgardo Buscaglia, como un “estado de excepción”. Buscaglia agrega al respecto: “Ese gobierno (se refiere al que encabezó José Reyes Baeza en el estado) está fragmentado: algunos grupos ligados al gobierno trabajan para el cártel de Juárez y otros para el de Sinaloa, por lo que Ciudad Juárez vive una guerra civil”.²⁹⁰

Lo anterior no sonaba del todo descabellado, la prueba estaba en las escandalosas cifras de muertes y enfrentamientos registrados, lo que sería el punto de partida para que se gestaran condiciones de ingobernabilidad en diversos lugares, con fenómenos como el narcoterrorismo, refiere Buscaglia.

La tragedia de Villas de Salvárcar tuvo una cobertura informativa que no se había visto en todo el sexenio, producto de las primeras declaraciones de Felipe Calderón y autoridades estatales que vincularon el hecho con enfrentamientos entre pandillas. Esto desató una enorme indignación social, por lo que el presidente se trasladó a Juárez para encabezar el acto conocido como *Todos somos Juárez*, en donde se discutirían modificaciones en la estrategia. Luz María Dávila, madre de dos de las víctimas de la masacre, increpó a Calderón y le señaló los vicios, asesinatos e injusticias que la ciudad fronteriza vivía desde la implementación del OCCh. El 9 de febrero de 2010, el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, ofreció una disculpa en nombre del gobierno por el malentendido “que hizo señalar al presidente Felipe Calderón a las víctimas como miembros de una pandilla”.²⁹¹

Se buscó reparar el tejido social por medio de diversas acciones como la recuperación de espacios públicos para actividades recreativas, a la par que Calderón llamaba a la sociedad civil para ser parte de la “guerra”, colaborando con la autoridad por medio de la denuncia. Lejos de recular, el gobierno federal

²⁸⁹ Silva, Mario, “Matan a 14 en fiesta estudiantil en Juárez”. *El Universal*, 1º de febrero de 2010, en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/74607.html>.

²⁹⁰ Ravelo Ricardo, “Cada quien su capo”, *Proceso Ed. Especial* no. 28. Abril, 2010. PP. 48-51.

²⁹¹ “Masacres en México: recuento de la violencia”, *CNN México*, 18 de noviembre de 2013, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/24/villas-de-salvarcar>.

continuó la estrategia y al año siguiente, el vocero de seguridad Alejandro Poiré lanzaba cifras triunfalistas al señalar una reducción, de 11 asesinatos diarios en Juárez, a solo cuatro, representando una disminución del 60% en las ejecuciones.²⁹²

De acuerdo a Moloeznik y Suarez de Garay, el episodio de violencia más crudo de Juárez se debió al hecho de que “se constituyó un laboratorio de ensayos de las estrategias y líneas de acción del gobierno central mexicano, al privilegiar procesos masivos de depuración del personal encuadrado; una fascinación por el mundo castrense, que cristalizó en la asunción de los mandos policiales de manera directa por los militares, y la génesis de la denominada nueva policía bajo el molde del mando policial único”.²⁹³

La situación actual en Ciudad Juárez es de relativa calma, que aun padece los rasgos de la violencia desenfrenada, pero que ya no se compara con lo ocurrido entre 2009 y 2011, más por el hecho de que se consolidó y afianzó el cártel de Sinaloa en la región, que por la efectividad de las corporaciones de seguridad federales y estatales. De acuerdo a la DEA el Cártel de Sinaloa se retiró de la zona como medida estratégica, por lo que se dio la toma de control del lugar por otro grupo, quizá el mismo Cártel de Juárez, a la par de que aumentó el traslado ilegal de metanfetaminas y otras drogas a EEUU.²⁹⁴

3.4.2 Nuevo León y la amenaza del crimen organizado

Nuevo León, uno de los estados más ricos y prósperos del país en cuanto a industria y comercio, vivió durante el gobierno de Calderón una escalada de violencia que alcanzó niveles nunca antes vistos, producto de la ruptura y rivalidad entre el cártel del Golfo y *Los Zetas*. Como parte de estas disputas entre grupos del narcotráfico, el gobierno federal implementó el primer día de 2008 el llamado Operativo Noreste, que además abarcó Tamaulipas. A pesar del despliegue masivo de tropas el estado, y en particular la zona metropolitana de Monterrey, se

²⁹² Reveles, José. *Levantones, narcofosas y falsos positivos*. Grijalbo. México, 2011. PP. 39-40.

²⁹³ Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia. Óp. Cit., 2012. P. 123.

²⁹⁴ Esquivel, J. Jesús, “Ciudad Juárez: menos violencia, más metanfetaminas”, *Proceso* 1960, 24 de mayo de 2014. PP. 6-7.

registraron índices delictivos altos, con cifras alarmantes, como los 2003 homicidios dolosos reportados en la entidad en 2011.²⁹⁵ Durante el asentamiento de tropas del Ejército, se recrudeció la violencia y los enfrentamientos entre el cártel del Golfo y *Los Zetas*, que por su capacidad de fuego, representaban una amenaza seria ante la imposibilidad de las fuerzas de seguridad locales para hacerles frente. Sin embargo, el despliegue de tropas del Ejército también acarrió numerosos casos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas por estos.

La indignación social por las muertes de ciudadanos inocentes en medio de los operativos militares, como el registrado en el municipio de Anáhuac, en marzo de 2010, en donde fueron asesinados los esposos Juan Carlos Peña Chavarría y Rocío Emely Elías, producto de un enfrentamiento entre el Ejército y miembros de la delincuencia organizada, encendió los focos rojos y cuestionó la labores de seguridad del Ejército y la Marina en el estado; tras el incidente, no se aclaró la identidad de los civiles muertos (la Sedena reportó ocho), sin embargo, un hermano de Rocío denunció que a su cuñado lo había ejecutado extrajudicialmente un militar que participó en la refriega, mientras que a su hermana le dispararon varios militares, a pesar de estar desarmada y pedir incesantemente auxilio. Testimonios que fueron reforzados con otros recabados por la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), en donde de acuerdo a un testigo de los hechos, Rocío pidió auxilio y alzó las manos, recibiendo como respuesta, varios disparos de un soldado, revelaban que la información dada a conocer por las autoridades difería, pues estos informaron que eran sicarios, y como muestra los fotografiaron con armas que les habían sembrado,²⁹⁶ por lo que las sospechas de que las Fuerzas Federales alteraban las escenas del crimen y la información para evitar ser investigadas por presuntos crímenes de Estado, fueron muchas.

²⁹⁵ Incidencia delictiva nacional, fuero común, 2011. *Secretariado Ejecutivo SNSP*, en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun.

²⁹⁶ Turati, Marcela. Óp. Cit., 2010. P. 97.

Otro hecho indignante ocurrió el 20 marzo de 2010, en el que Jorge Antonio Mercado Alonso, de 23 años, y Javier Arredondo Verdugo, de 24, ambos estudiantes de excelencia, fueron asesinados al salir del Tecnológico de Monterrey, su lugar de estudios. Según versiones de algunos compañeros del campus, los jóvenes se encontraban en la universidad revisando sus tesis. Tardaron varias horas en el lugar y a su salida, durante la madrugada, fue cuando se encontraron con la balacera entre los elementos del Ejército y una banda de delincuentes, siendo víctimas del fuego cruzado.²⁹⁷ Los militares, al percatarse de que efectivamente eran estudiantes tras revisar sus identificaciones, optaron por desaparecerlas, junto con sus demás pertenencias, y les sembraron armas para presentarlos como sicarios muertos en combate. Asimismo, alteraron la escena del crimen destruyendo una cámara de vigilancia y confiscando los videos. Lo anterior fue reportado en la recomendación 45/2010 que emitió la CNDH, la cual puede consultarse en su página de internet. Durante la conferencia de prensa para presentar las conclusiones del caso, fue presentado el video tomado por una cámara de seguridad del ITESM ubicada en la zona donde se presentó el tiroteo, y en cual se observa la hora en que los estudiantes salieron de las instalaciones.

La PGR confirmó que había atraído el caso porque las autoridades locales se declararon incompetentes, por lo que la comunidad de esta institución, así como otros grupos que se unieron, mostraron indignación por la confusión de las autoridades y la escasa información que había respecto al caso.

A través de su vocero, Ricardo Nájera, la PGR informó que los peritajes concluyeron que los dos estudiantes de excelencia murieron por disparos provenientes de varias direcciones que se dieron en un fuego cruzado entre delincuentes y elementos del Ejército mexicano, destacando que de acuerdo a los peritajes en balística, el cuerpo de Mercado Alonso presentaba heridas de arma

²⁹⁷ “Los jóvenes del Tec asesinados fueron alumnos de excelencia académica”, *CNN México*, 21 de marzo de 2010, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/21/los-jovenes-del-tec-asesinados-fueron-alumnos-de-excelencia-academica>.

calibre .223, mismas que no utilizan los militares.²⁹⁸ Han pasado más de cuatro años de aquella tragedia y los familiares de ambos estudiantes siguen exigiendo justicia, pues ni las fuerzas castrenses, ni la presidencia les han manifestado una disculpa pública. El 6 de marzo de 2014 tuvieron una reunión con la PGR, que les comunicó que la investigación ya estaba reabierto e incluso había algunos adelantos en el proceso, que busca limpiar la buena imagen de los estudiantes ultimados.

La impunidad con la que se manejaron las organizaciones criminales fue escandalosa. La sola presencia de fuerzas federales no fue impedimento para que las ejecuciones, *levantones* y amenazas a la sociedad se presentaran en la región sistemáticamente. Nuevo León fue escenario de uno de los atentados contra la sociedad civil más violentos registrados durante el sexenio. Ocurrió el 25 de agosto de 2011, en el Casino Royale, en el que un grupo de hombres armados roció con gasolina el inmueble y arrojó bombas molotov, lo que propició un incendio al interior del edificio, en el que murieron 52 personas. Felipe Calderón decretó tres días de luto y afirmó que existía en México el terrorismo vinculado a la delincuencia organizada.

La tragedia sacó a la luz una red de corrupción en este tipo de establecimientos, lo que revelaba el enorme contubernio entre la autoridad local y los concesionarios de los casinos instalados en la ciudad ilegalmente.²⁹⁹ Igualmente, se constataba el hecho de que el grupo criminal de *Los Zetas*, acusados del atentado, habían desarrollado un amplio esquema de negocios que no se limitaba al narcotráfico, a su vez que demostraban la impunidad, lo que aunado a la gran corrupción política del estado, se manifestaba un Estado fallido.

²⁹⁸ “A 4 años de la muerte de Jorge y Javier, aún piden justicia”, *Noticias Terra*, 19 de marzo de 2014, en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/nuevo-leon/a-4-anos-de-la-muerte-de-jorge-y-javier-aun-piden-justicia.d4771c4eecbd4410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>.

²⁹⁹ Para más detalles acerca de este acontecimiento: Cantú, Celso, “Casino Royale: complicidad e impunidad”. *Contralínea*, 11 de octubre de 2012, en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/10/11/casino-royale-complicidad-impunidad/>. Ríos, Alejandro, “¿Cómo fue el ataque al casino Royale en Monterrey?”, *El Economista*, 25 de agosto de 2014, en: <http://eleconomista.com.mx/infografias/2014/08/25/infografilla-como-fue-ataque-casino-royale-monterrey>. Proceso 1817, 28 de agosto de 2011. PP. 6-26.

3.4.3 Tamaulipas y la guerra por el control del estado

Desde 2005, en Tamaulipas se han implementado tres operativos federales, de los cuales el primero fue llevado a cabo durante el gobierno de Vicente Fox, conocido como México Seguro, mientras que los dos siguientes ocurrieron durante el gobierno de Calderón (Operativo Noreste, el cual fue reforzado), y el último implementado en la presente administración. El nivel de impunidad con el que se rigen las organizaciones criminales en todo el estado es muy alto a pesar de la gran presencia de militares, marinos y policías federales, pues como en los dos ejemplos anteriores (Chihuahua y Nuevo León), la corrupción política y policiaca al interior del estado, provocó al momento del rompimiento entre *Los Zetas* y sus entonces jefes el cártel del Golfo, una sangrienta y devastadora lucha por el control de territorios, y en particular de tres ciudades fronterizas claves para el tráfico de estupefacientes: Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa.

Tamaulipas es el primer estado donde se implementa la fuerza militar para actividades delictivas, con el surgimiento de *Los Zetas*, desertores del Ejército cuya tarea esencial consistió primeramente en servir de escolta permanente de Osiel Cárdenas, antiguo líder del cártel del Golfo, y tras la detención de éste en 2003, comenzaron a adquirir mayor poder de maniobra dentro de la organización criminal, dirigidos por Heriberto Lazcano *El Lazca*, y Miguel Ángel Treviño *El Z40*.

Cuando el grupo del *Chapo* incursionó en la región, en busca de quitarles el control de la región, y en particular de las tres ciudades fronterizas mencionadas, pues creyeron que ante la ausencia de un jefe máximo se debilitaba la defensa de la región, el grupo de la última letra preparó la defensiva. Encabezados por *El Lazca*, no solo repelieron los ataques, sino que asesinaron con gran saña a varios miembros del grupo del *Chapo*. Miguel Ángel Treviño fue el hombre que comandó a los grupos que expulsaron del estado a las células enviadas por *El Chapo*, por lo que Heriberto Lazcano le entregó la clave *Z-40* y lo convirtió en el “número dos” de la organización. Así, daba comienzo a la era de las ejecuciones sumarias, torturas,

balaceras, bloqueos, narcomantas, esparciéndose el terror de la violencia por prácticamente toda la entidad.³⁰⁰

La enorme corrupción del gobierno local resultó un factor clave en la desestabilización y debilitamiento de las estructuras de seguridad estatales y municipales. Baste mencionar a los tres últimos ex gobernadores, Manuel Cavazos Lerma, Tomás Yarrington Ruvalcaba, y Eugenio Hernández Flores, han sido acusados por la DEA de tener nexos con grupos del narcotráfico, particularmente el cártel del Golfo y *Los Zetas*. Mientras que al primero, aunque fue acusado por el que fuera director de Inspección Ganadera durante su gestión, Omar Durán Perales, de tener relación con traficantes de drogas y armas, y que además presentó pruebas de sus acusaciones, estas querellas no prosperaron, siendo absuelto de toda acusación en su contra.³⁰¹

La situación es distinta para los otros dos ex gobernadores, pues ambos están acusados en EEUU por crimen organizado, narcotráfico y delitos financieros. Yarrington ha sido acusado, mediante la declaración de un empresario mexicano sujeto a juicio en San Antonio, Texas, de haber financiado su campaña para la gubernatura que encabezó de 1999 a 2004, con dinero producto del narcotráfico. Presuntamente pactó con el cártel del Golfo a cambio de porcentajes de las ganancias de sus cargamentos. Aunque Yarrington se amparó alegando violaciones a sus garantías constitucionales y contra los actos del Ministerio Público de la Federación, el pasado 27 de febrero el Juez de amparo validó el mandato de captura girado contra el ex gobernador.

Por su parte, Eugenio Hernández Flores, fue señalado por la DEA de recibir sobornos del cártel de *Los Zetas* durante su mandato (2005-2010) y lavar ese dinero en el sur de Texas a través del empresario mexicano Guillermo Flores Cordero, quien se declaró culpable en la Corte Federal de Corpus Christi, Texas,

³⁰⁰ De Mauleón, Héctor, “La pulverización de los cárteles”. *Nexos*, 1° de julio de 2014, en: <http://www.nexos.com.mx/?p=21666>.

³⁰¹ “Denuncia: Gobernador protegía a cárteles”, *Reporte Índigo*, 6 de octubre de 2014, en: <http://www.reporteindigo.com/reportes/articulo/denuncia-gobernador-protectoria-carteles>.

de un cargo de conspiración de lavado de dinero, entre cuyos clientes se encuentran el ex mandatario y miembros de su familia.³⁰²

La corrupción al más alto nivel del gobierno local, permitió el crecimiento y expansión del cártel del Golfo, que al romper con su brazo armado *Los Zetas*, en 2010, se inició una lucha entre ambos por el apropiamiento del negocio más rentable, que es la exportación de drogas, mediante el control de la frontera del estado y sus plazas estratégicas (Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Ciudad Victoria, Tampico). El conflicto se expandió a otros estados, siendo Nuevo León, Coahuila, Veracruz y Zacatecas los principales escenarios de este enfrentamiento. Fruto de esto, Tamaulipas sufrió un ambiente de ingobernabilidad sin precedentes, con balaceras y enfrentamientos que se daban a cualquier hora, todos los días. Ni la intervención de las Fuerzas Armadas y la PF han podido contener este escenario violento, pues por omisión o posible estrategia, evitaba la confrontación contra los cárteles del Golfo y de *Los Zetas*; la consultora de seguridad Stratfor señalaba al respecto: “La policía federal no ha hecho mucho en cuanto a medidas enérgicas para detener el conflicto actual del cártel. (...) Hay un número limitado de elementos militares mexicanos destacados en la región, pero las fuentes de Stratfor informan que el Ejército ha jugado un papel limitado contra las operaciones de *Los Zetas* y el cártel del Golfo. El gobierno de México parece haber impuesto un bloqueo informativo en la cobertura de la violencia de cártel contra cártel y de las operaciones en la región fronteriza de Tamaulipas”, pues de acuerdo al testimonio de personas que residen ahí, las cifras oficiales generalmente informan que el Ejército sufre un muy bajo número de bajas, cuando testigos de los hechos revelan de treinta y hasta cuarenta muertes en enfrentamientos directos”.³⁰³

La consultora agrega a su diagnóstico, que el Ejército no ha estado involucrado en muchos de los eventos que la prensa reportaba como choques entre grupos de

³⁰² Para mayor análisis de estas acusaciones: Cedillo, Juan Alberto, “Y en Texas, juicio por narcotráfico contra Yarrington”, *Proceso* 1964, 22 de junio de 2014. PP. 9-10. “Liga DEA con Zetas a Eugenio Hernández”, *Reforma*, 3 de julio de 2014, en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=277416>. “La DEA acusa al ex Gobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández Flores, de recibir y lavar dinero de Los Zetas”, *Sin embargo*, 3 de julio de 2014, en: <http://www.sinembargo.mx/03-07-2014/1046494>.

³⁰³ “Tamaulipas, el otro poder”, *Proceso ed. Especial*, citado, abril de 2010. P. 23.

la delincuencia organizada y militares, generando muchos cuestionamientos en la población local acerca de la efectividad de la estrategia de seguridad federal en la entidad.

La ausencia de información confiable que diera cuenta del violento panorama hacía más complicada la vida en el estado, pues los grupos criminales de la región silenciaron a base de amenazas, secuestros y asesinatos, a periodistas tamaulipecos y corresponsales que daban cuenta de lo que acontecía en el lugar; sin embargo, la población civil utilizando medios como Facebook, Twitter, YouTube y blogs, rompieron poco a poco el cerco de silencio, informando de enfrentamientos y balaceras en el momento en que se efectuaban, así como también documentando la guerra que todos los días dejaba muertos por doquier.

La incidencia delictiva en el lugar durante 2010 y 2011 registró números altos, con 1576 homicidios dolosos en esos años,³⁰⁴ en su mayoría relacionados con el conflicto Zetas-Golfo. Esta pugna tuvo su pináculo con la ejecución del candidato por el PRI a la gubernatura del estado, Rodolfo Torre Cantú, ocurrido el 28 de junio de 2010, en un escenario de violencia caracterizado por la falta de controles militares y policiacos, que sumados a la corrupción imperante que aquejaba (y sigue aquejando) el gobierno de Tamaulipas, representó una amenaza relevante que al día de hoy no puede encontrar la pronta estabilidad, de acuerdo a las agencias de seguridad mexicanas y estadounidenses. El asesinato del candidato priísta mostró también la vulnerabilidad de la clase política, producto de la grave inseguridad y fortaleza de los grupos criminales; los constantes ataques y ejecuciones de alcaldes, regidores, síndicos, y demás funcionarios públicos estatales y municipales durante el sexenio dan muestra de ello.

Tamaulipas representa un punto importante para los migrantes que en su mayoría provienen de países centroamericanos, lo cual incrementó el delito de secuestro, tráfico y trata de migrantes, una práctica sistemática que además desató persecuciones y homicidios contra aquellos, siendo la brutal masacre de 72 migrantes en el municipio de San Fernando, ocurrida en 2010, el episodio más

³⁰⁴ *Secretariado Ejecutivo SNSP*, citado.

estremecedor. De acuerdo a informes de las autoridades federales mexicanas, los migrantes iban en camiones desde Veracruz con la intención de pernoctar en algún poblado tamaulipeco. Antes de llegar al pueblo de San Fernando fueron interceptados por un grupo de sujetos armados quienes los obligaron a brindar información sobre parientes en EEUU, además de que les exigieron dinero a cambio de su libertad.

Según el testimonio de un joven ecuatoriano sobreviviente de la masacre, fueron llevados a una casa, los amarraron y tuvieron cautivos toda la noche, escuchando después el ruido de balazos. “Mató a todos los otros (un sicario de *Los Zetas*). Acabó de disparar y se fueron, mataron a todos los otros”, se lee en el testimonio contenido en el informe de la CIDH, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”.³⁰⁵ Este lamentable hecho reveló a su vez la activa participación de policías municipales, pues se les acusó de conducir a los migrantes al lugar donde fueron ejecutados; con esto se dio el reconocimiento oficial por parte del presidente Calderón de la participación activa de la fuerza pública en crímenes de lesa humanidad.

Casos como el de San Fernando fueron la clara muestra de la barbarie que el país experimentó y que al día de hoy no encuentra la paz que tanto reclama la sociedad civil del estado. A su vez, quedó de manifiesto una vez más el claro y amplio dominio de los cárteles de la droga, desatando un escenario de psicosis e inseguridad alarmantes, con una fuerza de acción y reacción que reveló una relativa superioridad frente a las fuerzas federales de seguridad, fruto de la gran descomposición política y los acuerdos tácitos y no formales de las administraciones locales con el narcotráfico.

3.4.4 Sinaloa y la región del triángulo dorado

Cuna de los principales capos de la droga en México, Sinaloa destaca como el estado en donde surge y se desarrolla el negocio de estupefacientes, en un

³⁰⁵ “No pensé que querían matarnos: sobreviviente de San Fernando”, *Milenio*, 20 de agosto de 2014, en: http://www.milenio.com/policia/querian_matarnos-sobreviviente_de_San_Fernando-masacre_72_migrantes_0_35_7564327.html.

principio limitado a la producción y comercialización hacia EEUU de opio y marihuana. La migración de chinos a finales del siglo XIX y principios del XX a este estado de la República es esencial para entender la importancia de Sinaloa en asuntos de narcotráfico; ellos se establecieron en ciudades como Mazatlán, Los Mochis y Culiacán, logrando acuerdos con los altos mandos de la política regional, con el cobijo de los grandes cotos de poder a nivel federal. Sus capitales fluyeron en la economía sinaloense, producto del gran negocio que habían logrado al introducir las técnicas de plantación y obtención de la amapola de la cual se obtiene la goma de opio, materializándose en casinos, donde se jugaba, apostaba, y se consumía aquella droga.

La amapola comenzó a sembrarse en las cercanías de Santiago los Caballeros, comunidad perteneciente al municipio de Badiraguato, en los márgenes de la sierra madre occidental cuya ubicación ofrecía un seguro refugio a los cultivadores de adormidera. A la par del negocio de la agricultura, actividad que se convertiría en un polo de desarrollo económico sinaloense, el negocio de las drogas era cada vez más rentable. Aparecen en los cincuenta, los nombres Manuela y Gil Caro, y Rafael Fonseca, padre de Ernesto, quienes mantenían vínculos sanguíneos y comerciales y que tomaron el control de la producción, la distribución y la comercialización de la droga, lo que convirtió todo el proceso en un negocio familiar, donde estaban también involucrados el honor y la lealtad.³⁰⁶

De esta forma, la siembra del enervante, aunada a las pocas posibilidades de desarrollo de los habitantes de aquellas poblaciones, se convertía en una forma de resistencia al mismo tiempo que se manifestaba como un negocio redituable.

Mediante los acuerdos de Ginebra, establecidos en enero de 1925, se construyeron marcos legales para la restricción de la utilización y comercialización del opio, más EEUU violó esos acuerdos durante la Segunda Guerra Mundial, pues los soldados en guerra consumían esta droga y se volverían adictos, por lo cual la nación estadounidense promovió e importó la producción de goma de opio en los pueblos sinaloenses, como Badiraguato y Culiacán. Posteriormente, se hizo

³⁰⁶ Fernández Velázquez, Juan Antonio, “Breve historia social del narcotráfico en México”, *Revista Digital Universitaria*. 1° de agosto de 2010, en: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num8/art82/#up>.

un ajuste al marco regulatorio que permitía cierto uso para fines medicinales; a pesar de lo anterior, México adquirió un compromiso ante la ONU de acabar con la producción y tráfico clandestino de opio.³⁰⁷

Para el cumplimiento de lo anterior, el gobierno federal delega a la PGR y al departamento de narcóticos de la Secretaria de Asistencia y Salubridad (hoy Secretaría de Salud) la tarea de aplicar una campaña en la región, de manera enérgica, sistemática y continuada, en contra de los traficantes de opio, de sus derivados y de los plantíos de adormidera.³⁰⁸ Lo cierto es que tanto en aquellos años como en la actualidad, los esfuerzos del gobierno por erradicar la actividad de la producción de drogas ilegales en Sinaloa ha resultado infructuoso.

Igualmente en los cincuenta y sesenta nacen en Sinaloa las que serían las principales figuras de organizaciones criminales, como Joaquín *El Chapo* Guzmán, Amado Carrillo Fuentes *El señor de los cielos*, Arturo Beltrán Leyva *El Barbas*, y los hermanos Arellano Félix. Todos crearon imperios construidos bajo el cobijo de la autoridad política y policial, como ya se ha señalado, lo cual permitió el contrabando y libre flujo de drogas hacia EEUU, históricamente el principal cliente de estas sustancias.³⁰⁹

El llamado Triángulo Dorado, una enorme extensión de cultivo de adormidera y mariguana que se ubica en los límites de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa, pasó a ser una zona estratégica para la producción masiva de drogas, misma que se comerciaba en su gran mayoría a la nación del norte, pasando a través de ciudades fronterizas como Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez, o Nogales, en tiempos donde la seguridad fronteriza no era un asunto tan apremiante para el vecino país del norte.

El crecimiento exponencial del narcotráfico en Sinaloa orilló a los gobiernos mexicano y estadounidense a colaborar mutuamente para el combate y la erradicación de plantíos de opio y cannabis, y progresivamente comenzaron a utilizar al Ejército en estas labores. Aunque en principio era coadyuvante de la

³⁰⁷ *Ibíd.*

³⁰⁸ *Ibíd.*

³⁰⁹ *Ibíd.*

PGR, órgano de gobierno que desde 1947 encabeza la lucha antidrogas, eventos como la Operación Cóndor (1975-1978), implementada primordialmente en el Triángulo Dorado, les confirió un mayor protagonismo, pues el gobierno mexicano manejo el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, de acuerdo a un documento secreto de la CIA.³¹⁰

Asimismo, se utilizó esta operación como una medida para golpear adversarios políticos o grupos sociales opositores al gobierno, un modelo de represión muy utilizado por el régimen del PRI, e inclusive por el régimen panista, que buscaba combatir a las guerrillas de Tierra Caliente en Guerrero y Michoacán, por mencionar unos ejemplos.³¹¹

Las jugosas ganancias del negocio de la venta de drogas, les permitió equiparse con el más moderno armamento proveniente de la nación estadounidense, el cual utilizaban para enfrentar a las fuerzas federales, lo que los volvía un peligro para la población residente. Pronto, en el estado de Sinaloa se volvió habitual el despliegue de vehículos en los que iban a bordo personas fuertemente armadas, como parte de sus actividades delictivas, los narcocorridos que exaltaban la figura de diversos personajes importantes en el negocio, así como el culto a Jesús Malverde, considerado el santo patrono de los narcos, estableciéndose de lleno la llamada “narcocultura” en la entidad.

Mas las rupturas y constantes disputas que se incrementaron sobremanera antes y durante el sexenio de Calderón entre los grupos los líderes antes mencionados, convirtió a éstas y a las regiones aledañas en territorios controlados en su totalidad por los grupos del narcotráfico locales, que a su vez eran disputados entre estos y grupos rivales, o contra el Ejército destacado en la sierra.

Calderón continuó su plan militarista con la implementación en enero de 2007, del Operativo Conjunto en el “triángulo Dorado”, que no estuvo exento de abusos y violaciones sistemáticas de derechos humanos. Uno de los casos más trágicos ocurridos en la entidad y que involucró a militares, fue el de la familia Esparza Galaviz, del municipio de Sinaloa de Leyva, y que de acuerdo a la recomendación

³¹⁰ Astorga, Luis. Óp. Cit., 2007. P. 58.

³¹¹ Para mayor detalle acerca de este tema, Osorno, Diego Enrique. Óp. Cit., 2009. PP. 149-162.

40/2007 emitida por la CNDH, fueron atacados a balazos por elementos del 24 regimiento de caballería motorizado (tres oficiales y 16 elementos de tropa), mientras pasaban a bordo de una camioneta por un punto de revisión del Ejército, como varios que se habían instalado por el estado como parte de las acciones del operativo.

La Procuraduría General de Justicia Militar consignó a los 19 soldados por su presunta responsabilidad penal en los hechos ocurridos el primero de junio en el retén ubicado cerca del poblado La Joya, en Sinaloa de Leyva; sin embargo la Sedena advirtió que la consignación de los 19 militares no significaba que se prejuzgara sobre la “culpabilidad individual de los indiciados”, por lo que afirmó en un comunicado "deberán profundizarse las investigaciones en el curso del proceso".

Por su parte, el gobernador del estado Jesús Aguilar Padilla lamentaba los hechos, pero no responsabilizó a los soldados por los homicidios ocurridos. El mandatario sinaloense siempre mostró públicamente su respaldo al presidente Felipe Calderón para que el Ejército Mexicano se involucrara en la tarea contra el narcotráfico,³¹² como también lo haría su sucesor, Mario López Valdez.

Los militares asesinaron a Alicia Esparza Parra, quien al parecer era maestra del Consejo Nacional para el Fomento Educativo; Griselda Galaviz Barraza, madre de los niños Grisel Adalia y Janiel Esparza Galaviz, quienes también murieron en el lugar; otra persona, que también murió en la refriega, no pudo ser identificada. Además de ellos, resultaron heridos de gravedad José Duval Carrizo Esparza, Teresa de Jesús Flores Sánchez, y Adán Esparza Parra, esposo de Griselda.

Para 2008 el titular de la Segob Juan Camilo Mouriño, anuncia otro Operativo, denominado Culiacán-Navolato, con el que se agregaron más elementos del Ejército, Marina y PF a la guerra contra las drogas de Calderón librada en la entidad. Mouriño señalaba que los cárteles desafiaban al Estado, pues “corrompen, amenazan y ejecutan”, por lo que su objetivo era fracturar su

³¹² Valdez, Javier. “Sedena consigna a 19 soldados por los hechos en Sinaloa”, *La Jornada*, 5 de junio de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/05/index.php?section=politica&article=010n1pol>.

organización mediante su estructura financiera.³¹³ La medida punitiva lejos de replegar y contener la violencia, disparó el número de ejecuciones, llegando a las 1156 registradas en la entidad, la mayoría relacionadas con el conflicto antinarcóticos de la entidad, incrementándose este delito en más del 50% con respecto al año anterior, que registró 741 homicidios dolosos.³¹⁴

Las fuertes disputas que han existido por hacerse del control de la producción de aquellas drogas en la región, han provocado numerosas ejecuciones. El rompimiento de los Beltrán Leyva con el grupo del *Chapo* Guzmán, tras la captura de Alfredo Beltrán Leyva *El Mochomo*, producto de una presunta delación del líder del cartel sinaloense, sería la principal razón por la que ambos grupos se declararon la guerra. Durante el periodo 2007-2010, este conflicto registró un saldo de al menos 7813 homicidios en entidades como Aguascalientes, Nayarit, Sonora y desde luego, Sinaloa.³¹⁵

Los Beltrán Leyva pasaron a convertirse en objetivos primordiales de la autoridad, lo cual quedó de manifiesto con la subsecuente muerte de su líder principal Arturo Beltrán Leyva a manos de la Marina, en un operativo llevado a cabo en Cuernavaca, Morelos en diciembre de 2009, en donde quedarán para la posteridad aquellas imágenes que presentaban al capo muerto con los pantalones debajo y cubierto de billetes, amuletos y una “charola” de comandante, identificación que lo acreditaba como comandante de la PGR, y que al parecer era la que utilizaba para realizar sus actividades delincuenciales y moverse impunemente por todo el país.

³¹³ Cabrera, Javier y Medellín, Jorge Alejandro, “Despliegue táctico militar en Sinaloa”, *El Universal*, 14 de mayo de 2008, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/30987.html>.

³¹⁴ *Secretariado Ejecutivo, SNSP*, citado.

³¹⁵ Valdés Castellanos, Guillermo. *Óp. Cit.*, 2013. PP. 408-409.

Capítulo IV.- Seguridad Pública e impartición de justicia en el gobierno de Felipe Calderón.

La tragedia nacional producto de la guerra contra el narcotráfico, encuentra muchas explicaciones, las más apuntan a la ineficacia y corrupción de las instituciones sobre las que recae la seguridad de la población.

El crecimiento de la incidencia delictiva genera ambientes hostiles y peligrosos, ante la descomposición y ruptura del tejido social, producto de las condiciones que persisten en muchos sitios de México, como la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, los que los orilla a enrolarse en el negocio de las drogas, ante las condiciones adversas para encontrar un empleo mejor remunerado. Si a eso agregamos el enorme fenómeno corruptor que permea a lo largo de miles de poblaciones del país como consecuencia una ausencia de estado de derecho, tenemos escenarios favorables para la generación de grupos que ante este vacío de Estado, operan y cobran por “protección” a las redes y comercios donde se distribuye la droga.

Aunado al tráfico transnacional, cuyo principal destino es EEUU, las disputas por los territorios entre los cárteles, particularmente los asentamientos urbanos fronterizos o con poblaciones superiores a los 100 mil habitantes, tienen la finalidad de lograr la posición y el derecho (ilegal) para poder comerciar el producto y posicionarse dentro del mercado de drogas. Durante el sexenio de Calderón las ejecuciones por disputas callejeras o en lugares públicos, en la lucha no solamente de la producción y distribución hacia EEUU, sino el control del negocio del narcomenudeo, crecieron alarmantemente, como se señaló previamente.³¹⁶ La ciudad de México registró el crecimiento más alto, según estimaciones de la SSP Federal, en 2006 se habían detectado al menos 5 mil puntos de venta de estupefacientes, y para el año 2008, la Policía Judicial del D.F. señaló 40 mil puntos, representando un 700% en el aumento de este tipo de

³¹⁶ Supra, p. 161

establecimientos.³¹⁷ Este negocio ilegal ha adquirido en muchos lugares de México (Michoacán, Tamaulipas, Chihuahua, Guerrero y Coahuila) un poder tal, que ha pasado a ser una especie de “institución paralela” a los poderes públicos, pues también utiliza mecanismos de control para la libre comercialización de su producto.

Como resultado, el Estado pierde paulatinamente espacios que anteriormente gestionaba, lo que abre numerosas posibilidades al crimen para infiltrarse en las esferas de poder, primordialmente gobiernos estatales y municipales, muchas veces rebasados ante el poder de fuego de las organizaciones criminales; ante la desventaja, optan por la complicidad, la omisión y en ocasiones, de la participación activa de elementos de seguridad del estado en las actividades ilegales de estos grupos criminales.

El incremento de escenarios delictivos, sumado a la debilidad de las instituciones encomendadas para combatirlos, incrementa la violencia y la vulnerabilidad de la población a ser potencial víctima de algún delito de alto impacto. En muchos lugares del país, este poder del crimen organizado les ha permitido incluso censurar a los medios de información a través de asesinatos, desapariciones o amenazas, lo que ha provocado que buena parte de los diarios y noticieros del país (con frecuencia en los medios locales ubicados en los estados de mayor conflicto, altamente peligrosos para ejercer el periodismo), dejen de investigar temas del narcotráfico que pudieran comprometer, ya sea a algún peligroso delincuente o capo de la droga, o inclusive algún miembro de la autoridad del Estado, como policías, políticos o jueces; de hecho a estos últimos se les adjudica el mayor número de atentados, con el 43% de los casos por encima del crimen organizado, con 14% de las agresiones. De acuerdo a la organización Reporteros sin Fronteras, desde 2006, México es considerado el “país de mayor riesgo para los periodistas” en el mundo, excluyendo países en guerra, registrándose 60 asesinatos y 15 desapariciones forzadas de periodistas durante los seis años de gobierno calderonista. Aunque en 2012 el Senado de la República aprobó una

³¹⁷ Nieto, Antonio, “Crece 700% el narcomenudeo en el DF, según estadísticas”, *Barrio Magazine*, 27 de septiembre de 2009, en: <http://www.barrio.com.mx/nota1699.html>.

reforma constitucional que permitía a las autoridades federales atraer bajo su jurisdicción los crímenes y delitos que atentan contra la libertad de informar o el ejercicio del periodismo, lo cierto es que en cuanto a resultados ha dejado mucho que desear, pues casi la totalidad de los casos señalados permanece en la impunidad.³¹⁸

Para los grandes jefes del narcotráfico, el problema de ser denunciados no radica en su labor dentro del negocio de las drogas per se (pues las autoridades, ya sean mexicanas o estadounidenses generalmente ya los tienen previamente investigados y/o fichados), sino al hecho de que se divulguen las redes de protección establecidas con las autoridades de todos los niveles, pues estas son las que permiten condiciones mayormente favorables para el tráfico ilegal al brindarles protección en sus negocios ilícitos.

Existe a su vez, una ruptura del sistema judicial. Ni las antiguas, ni las actuales corporaciones de seguridad, han podido siquiera contener el fenómeno de la corrupción a través del soborno y compra de voluntades de miembros de estas instituciones, fruto de la histórica relación gobierno-crimen organizado, que se ha sostenido a través de acuerdos preestablecidos, aunque muy frágiles y que en cualquier momento se rompen. La manera en cómo se han sometido tribunales, ministerios públicos, y jueces de todas las instancias, han quebrado y maniatado al sistema de justicia; al día de hoy, menos del 1% de los casos de delincuencia organizada terminan en una sentencia, mostrando una inmensa ineficacia, y casi nula competencia. Los recursos con los que cuentan los grupos criminales, ya sean violentos para castigar o financieros y materiales para premiar, vulneran este sistema, lo que impide la mayor parte de las veces dictar sentencias justas, propiciando una mayor impunidad, y con ello, un crecimiento sostenido de la incidencia delictiva en el país.

No obstante, los hechos violentos y las sucesivas muertes de civiles fueron vistos como señales de triunfo en la estrategia del Gobierno Federal, pues concluían que

³¹⁸ *Reporteros Sin Fronteras*, junio de 2013, en: <http://es.rsf.org/report-mexico,184.html>.

buena parte de estas bajas eran miembros de la delincuencia organizada, justificando así el incremento de los decesos producto del conflicto antidrogas. Inclusive las mismas agencias de seguridad federales elevaron, hasta en tres ocasiones (julio y agosto de 2010, y enero de 2011) las cifras de muertos producto de la guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón, pasando de 24 mil 800 a 28 mil, y después a 34 mil 612 decesos, cifras reveladas reiteradamente por la PGR, el Cisen y el vocero de seguridad de la administración calderonista, Alejandro Poiré.³¹⁹ Los argumentos del gobierno federal decían que las miles de muertes reflejaban el éxito de esta política debido a que las “acciones contundentes” de la policía, el ejército y la marina, provocaron que los grupos criminales se replegaran, teniendo cada vez menos lugares donde establecerse, lo que originaba los distintos enfrentamientos entre grupos delincuenciales antagonistas, y por consiguiente aumentaban los asesinatos, dando lugar a la célebre explicación calderonista ante la violencia reiterada, de que los cárteles se estaban matando entre sí. Dicho de otra manera, a mayor número de muertos, mayor efectividad en la estrategia de seguridad, de acuerdo a la percepción gubernamental.

La aparición de diversos organismos y grupos de ciudadanos que reclamaban las miles de muertes y desapariciones de personas en el marco de la guerra calderonista contra las drogas, reflejaban la grave crisis humanitaria que padecía México, lo que para el gobierno solo eran “daños colaterales”, producto de la embestida contra la delincuencia organizada.

El 28 de marzo de 2011, surge el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por el poeta Javier Sicilia, que tras el asesinato de su hijo Juan Francisco a manos de un grupo local del crimen organizado de Morelos, se declara en contra de esta guerra, conjuntando a miles de personas y organizaciones que se agruparon bajo las consignas de “No más sangre”, y “Estamos hasta la madre”, con el objetivo de darles un rostro y nombre a todas las víctimas alrededor del conflicto, que para el gobierno solo significaban cifras. Convocaban a rehacer el tejido social, porque de acuerdo a su perspectiva, los

³¹⁹ Reveles, José. Óp. Cit., 2011. P. 83.

integrantes del crimen organizado ya habían infiltrado las estructuras gubernamentales, resultando un estado cooptado que necesariamente debía ser reformado desde adentro.

Mediante el Pacto Nacional por la Paz,³²⁰ documento en el que externaban su reclamo y expresaban la urgencia para detener la guerra con su escalada de violencia, declaraban seis demandas:

1. Esclarecer los asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.
2. Poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.
3. Combatir la corrupción y la impunidad.
4. Combatir la raíz económica y las ganancias del crimen.
5. La atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social.
6. Democracia participativa.

El impacto mediático del movimiento, orilló al gobierno federal a reunirse con Sicilia y diversos integrantes del MPJD. Las reuniones, celebradas en el Alcázar del castillo de Chapultepec, tuvieron como temas centrales la atención y seguimiento a casos de procuración de justicia, la creación e implementación de un Sistema de Atención a Víctimas, la revisión integral de la Estratégica Nacional de Seguridad con énfasis en el fortalecimiento del tejido social, y el impulso a mecanismos de democracia participativa y democratización de medios de comunicación. Aunque en principio lograron establecer algunos acuerdos, como la promulgación de una Ley de Víctimas,³²¹ que obligaba al estado mexicano a resarcir los daños causados por la estrategia antidrogas a miles de personas afectadas por el conflicto, con el tiempo dejaron de manifiesto que el gobierno de

³²⁰ *Pacto Nacional por la Paz*, MPJD, 12 de mayo de 2011, en: <http://movimientoporlapaz.mx/documentos-esenciales-del-movimiento/pacto-nacional-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-dignidad/>.

³²¹ A pesar de que Felipe Calderón se comprometió a promulgar dicha ley antes de culminar su administración, misma que ya había sido aprobada por ambas cámaras del Poder Legislativo, llegado el final del sexenio fue vetada por el mismo presidente, siendo aprobada y promulgada en el DOF hasta el 9 de enero de 2013, por la administración siguiente, encabezada por Enrique Peña Nieto.

Calderón ignoró y desdeñó a aquellas voces que clamaban una recomposición y un reajuste a las políticas de seguridad punitivas, que día a día cobraban más vidas.

En su discurso de la segunda reunión de los llamados “Diálogos por la paz” Sicilia señaló que México, más que un estado fallido, era un estado fracturado, entre la política de seguridad que se ejercía y las libertades que la Constitución nos garantiza, así como un mayor alejamiento de la ciudadanía de su gobierno, mismo que se encontraba infiltrado por diversas fuerzas criminales, generando un ambiente cada vez más violento, por lo cual era necesario reconfigurar el entramado social. Las tareas propuestas continúan pendientes y el movimiento persiste, pues la omisión y negligencia de Felipe Calderón, no permitieron que se llevaran a cabo las acciones encaminadas a frenar y recomponer el entorno, sumido en una profunda violencia y gran descomposición social.

Como parte de las peticiones del Movimiento por la Paz, el gobierno federal creó, mediante decreto presidencial,³²² la Procuraduría Social para Atención a Víctimas del Delito (Províctima), que careció de los instrumentos esenciales para llevar a cabo su labor, como de atribuciones legales para asistir a las víctimas ante la justicia, presupuesto y elementos de operación, así como falta de instalaciones y personal, lo cual acarreó problemas diversos como negar atención a las víctimas de la violencia del país o proporcionárselas a medias y a cuentagotas.

A pesar de sus evidentes carencias y fallas en sus labores, Calderón manifestó en septiembre de 2012, en el primer aniversario de la creación de Províctima, que se había logrado la localización de 113 personas durante el año que llevaba funcionando, aunque al revisar las razones de la aparición de 66 de estos, aparecieron por circunstancias varias, pero ninguna como consecuencia de levantamientos del crimen organizado o desaparición forzada por parte del Estado lo que deja en la impunidad y el ostracismo la investigación de miles de casos denunciados.

³²² DOF, 6 de septiembre de 2011.

Entre las tareas que quedaron inconclusas o que nunca se realizaron como parte de la atención y apoyo a los afectados por la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado de Felipe Calderón, la consecuencia negativa más importante del conflicto antidrogas, están la creación de un registro nacional de personas desaparecidas, un banco genético de familiares, la implementación de protocolos y mecanismos de búsqueda en vida y de exhumaciones, y la tipificación del delito de desaparición forzada a nivel federal.³²³

Para 2013, Províctima desapareció, y en su lugar se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que también ha carecido de adecuados procedimientos de atención a las víctimas de la violencia, tanto de asesoría jurídica como del seguimiento de los casos, de acuerdo a integrantes del MPJD, que a dos meses de cambiado de nombre el organismo, denunciaron las omisiones y retrasos en la implementación de disposiciones administrativas de organización y funcionamiento interno.

4.1- El aparato policial de Calderón

Como parte de las disposiciones acordadas en el marco de la Iniciativa Mérida, un símil del Plan Colombia de 1999, EEUU equipó con la más alta tecnología e instruyó a un gran número de elementos que conformaban la PF. Las policías del país en sus tres niveles recibían equipamiento, entrenamiento e instrucciones para llevar a cabo las tareas asignadas a la seguridad pública, lo que generó en una enorme derrama del presupuesto de egresos de la federación,³²⁴ así como en un incremento considerable de la fuerza pública, pasando de 11989 agentes de la extinta PFP registrados al final del sexenio de Vicente Fox en 2006, a 40357 en 2012, último año de gobierno de Calderón.³²⁵

³²³ Turati, Marcela. “Províctima, la mascarada presidencial”, *Proceso* 1877, 21 de octubre de 2011. PP. 38-40.

³²⁴ Véase anexo 5.

³²⁵ “El número de policías federales se triplica en el gobierno de Calderón”, *CNN México*, 22 de septiembre de 2010, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/09/22/el-numero-de-policias-federales-se-triplica-en-el-gobier-no-de-calderon>. Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012, analítico de plazas y remuneraciones, en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/36/r36_appcd.pdf.

Los grandes recursos económicos, humanos y materiales de los que dispusieron no necesariamente se tradujeron en buenos resultados; de hecho, el gran desprestigio que arrastraron durante los seis años de gobierno de Calderón, se debió al gran nivel de corrupción de altos mandos de la SSP y la PF que, a pesar de tener todo el respaldo de las agencias de seguridad estadounidenses, fueron padeciendo cada vez mayor ilegitimidad ante la ciudadanía.

Baste recordar los dos hechos ocurridos casi al final del sexenio calderonista y que volvieron a poner en entredicho la labor de la PF. En el primer caso, en el cual se suscitaron balazos al interior de la Terminal 2 del AICM, muriendo tres elementos de la PF, reveló una red de complicidades y corruptelas que involucraron al entonces Jefe de la División Regional de la PF, Luis Cárdenas Palomino,³²⁶ en el segundo encontramos un ataque directo contra dos empleados de la embajada estadounidense, lo que agrió de nueva cuenta las relaciones entre ambos países.³²⁷

³²⁶ La SSP emitió su versión de los hechos, y señaló que el tiroteo fue resultado de un operativo que se encontraban realizando, siendo desmentidos posteriormente. De acuerdo al testimonio de Daniel Cruz García y Zeferino Morales Franco, dos de los tres policías acusados de la muerte de los tres agentes de la PF, semanas antes de que se efectuara el tiroteo fueron presionados por los policías que cayeron muertos en la refriega, para enrolarse a las filas del narcotráfico, permitiendo el libre acceso de cargamentos de droga. Al negarse a participar los amenazaron de muerte, dando lugar a la balacera el día 25 de junio. Los inculpados reconocieron su responsabilidad en los decesos, pero negaron estar involucrados en asuntos de narcotráfico, como sí lo estaban los elementos que murieron. Igualmente negaron rotundamente que en aquel momento se estuviera efectuando un operativo de la SSP, pues solo había tres elementos y ningún agente del MP. Estas serían las razones por las cuales la versión de la SSP acusó a García y a Morales, además de Bogard Felipe Lugo, que se dio a la fuga tras los hechos, de ser enlaces de una red de narcotraficantes con amplias conexiones en Perú, como afirmó el mismo Cárdenas Palomino en una conferencia de prensa, según la versión de los acusados y también prófugos. “Agresores en balacera en AICM son policías federales: SSP”, *Animal Político*, 25 de junio de 2012, en: <http://www.animalpolitico.com/2012/06/reportan-balacera-en-la-terminal-2-del-aicm/>. Ravelo, Ricardo. “Cárdenas Palomino, protector del narco en el aeropuerto”, *Proceso* 1862, 8 de julio de 2012. PP. 52-55.

³²⁷ Los dos agentes estadounidenses, fueron emboscados por elementos de la corporación policiaca al mando de Genaro García Luna, en el tramo carretero Tres Marías-Huitzilac, de la carretera federal México-Cuernavaca. Supuestamente, los policías se encontraban en el lugar “realizando labores de persecución del delito”, como lo afirmó un boletín oficial emitido por la SSP y la Semar. Agregaron que los dos funcionarios estadounidenses, que iban acompañados y escoltados por un capitán de la Marina mexicana, se dirigían a una visita a las instalaciones de la Armada de México ubicadas en el municipio de Xalatlaco, Morelos, y en su recorrido fueron interceptados y encañonados por los policías, que les comenzaron a disparar en cuanto el chofer del vehículo diplomático maniobró para intentar escapar. De acuerdo al reportero Jorge Carrasco, este ataque se debió a que miembros de la PF, presuntamente relacionados con el cártel de los Beltrán Leyva, buscaban eliminar a los trabajadores de la embajada norteamericana porque en realidad eran agentes de la DEA, que supuestamente estaban inspeccionando el lugar con el objeto de atrapar a su líder máximo, Héctor Beltrán Leyva, detenido en Querétaro, en octubre de 2014. Carrasco Araizaga, Jorge, “La DEA, presuntamente involucrada”, *Proceso* 1869, 26 de agosto de 2012. PP. 14-17.

El secuestro y asesinato del menor Fernando Martí, hijo del empresario mexicano Alejandro Martí, ocurrido en 2008, desprestigió sobremanera la labor de la PF, pues las investigaciones del hecho revelaron una red de complicidades entre la autoridad y una banda de secuestradores, pues mediante Lorena González Hernández, que se desempeñaba en la Subdirección de Delitos de Alto Impacto de la PFP (hoy PF) que el plagio se facilitó, al ser ella la que coordinaba el retén falso en donde fue detenido y secuestrado Fernando. Como parte de las investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), detuvieron y acusaron a Sergio Ortiz Juárez alias *El Apá*, presunto líder de la banda de secuestradores conocida como *La Flor*, que además de plagiar al hijo de Martí, también privaron de su libertad a la hija del empresario Nelson Vargas, misma que estuvo cautiva durante casi un año y al final fue encontrada muerta. Casi de manera simultánea, Lorena González fue aprehendida, acusada de pertenecer a la banda y plantar el retén falso. La SSP inmediatamente se deslindó de ella y señaló que había trabajado anteriormente en la AFI, pero nunca en la SSP federal. Lo cierto es que al momento de los hechos, ella desempeñaba el cargo mencionado dentro de la extinta PFP, y así quedó evidenciado mediante recibos de nómina y documentos de la Secretaría de la Función Pública.³²⁸ Las imprecisiones en las investigaciones, que súbitamente hicieron aparecer otro culpable (la SSP federal detuvo y acusó a Noé Robles Hernández de ser el verdadero autor del secuestro, buscando echar abajo las investigaciones de la PGJDF, que mantuvieron sus acusaciones contra *El Apá* y González Hernández) inconformaron al empresario Martí, por lo que exigió que se esclarecieran los hechos y se castigaran a los responsables, además de que manifestó al gobierno y sus representantes, en el marco de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, con una frase: “si piensan que la vara es muy alta, si piensan que es imposible hacerlo, si no pueden, renuncien”.³²⁹

³²⁸ Hernández, Anabel. Óp. Cit., 2010. P. 459.

³²⁹ “El caso Fernando Martí”, *El Universal*, 7 de abril de 2013, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/915144.html>.

La descomposición y desprestigio progresivo de la PF, sumado a la incapacidad y cooptación de las policías y gobiernos estatales y municipales, algo que incluso denunció Calderón al comenzar su mandato, permitió que el ambiente de violencia manifestado en diversos estados de la República, se propagara con mayor intensidad y frecuencia, vulnerando a la misma autoridad policial. Las cifras oficiales mencionaron 2997 muertes de elementos de seguridad, entre miembros de órganos de inteligencia y policías federales, estatales y municipales, de los cuales el mayor número de decesos corresponde a las policías municipales con el 45%, y de estos el 83% fueron ejecutados. Estos números reflejan un panorama de sumisión e incapacidad de los órganos de seguridad locales con respecto a los grupos delincuenciales de mayor poder, y de la mala preparación de muchas corporaciones policiacas de los municipios del país, un diagnóstico que fue ampliamente tratado y discutido durante el Acuerdo Nacional por la Justicia y Legalidad, como se verá más adelante.

Si tomamos en consideración que el estado de fuerza de todos los elementos federales, estatales y municipales es de poco más de 397 mil,³³⁰ las bajas, aunque indeseables, no representaron un gran porcentaje con respecto a todo el aparato de seguridad del país, debido a que la muerte de elementos de la autoridad conlleva a una intensa persecución de los mismos contra los responsables; además, a pesar de la enorme violencia, los grupos criminales prefieren los acuerdos con la autoridad, que aunque frágiles y sin mecanismos de regulación, garantizan durante tiempo indefinido protección tanto de los miembros de la organización como de sus operaciones. Sin embargo, el número considerable de bajas de elementos de seguridad debidas a ajustes de cuentas y ejecuciones del crimen organizado, alertó a las esferas de gobierno, que exhortaron a los gobiernos de los estados una profesionalización y depuración de sus policías, labor que como se verá posteriormente, continúa rezagada.

De igual forma, el incremento en el número de delitos de alto impacto, evidencio las carencias del aparato policiaco para la disuasión y contención de estos pues,

³³⁰ Vega, Aurora. "Van 2 mil 997 agentes muertos en lucha anticrimen". *Excelsior*, 3 de enero de 2012, en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/03/nacional/798797>.

aunque en los hechos se buscó la mejora en la preparación y equipamiento de la seguridad pública, la disparidad en el proceso de investigación, persecución y sanción de los delitos, en el cual se priorizaron las detenciones masivas, pero se trabajó poco en las labores de procuración de justicia, como se verá más adelante.

4.1.1 Militarización de la Policía Federal y las iniciativas de ley de Calderón en materia de Seguridad Nacional

A partir del año 2009, la Policía Federal (PF) se volvió más poderosa gracias al incremento en el número de efectivos y recursos económicos destinados a tareas operativas de seguridad (el Congreso autorizó 38 mil efectivos y alrededor de 33 mil millones de pesos en presupuesto en ese año).³³¹ A pesar de lo anterior, la lucha en contra del narcotráfico y el crimen organizado estaba dejando numerosas insatisfacciones y resultados magros al interior del gobierno.

Como una medida que buscara intensificar las acciones de combate frontal, el presidente Calderón decidió reforzar la presencia de elementos del Ejército en su gobierno, y entregó el control operativo de la SSP al Diplomado del Estado Mayor (DEM) Javier del Real Magallanes, designándolo subsecretario de Estrategia e Inteligencia Policial, quedando bajo su mando directo la PF. Anteriormente ocupado por Facundo Rosas Rosas, que pasó a convertirse en comisario general de la PF, este cargo concentró el poder de la SSP Federal, pues con esto los militares no solo tomaban control directo de las operaciones de la SSP contra la delincuencia organizada, sino las acciones de esta secretaría en coordinación con otras dependencias federales, así como de las policías estatales y municipales de todo el país. Si se suman los 45 mil elementos de la Sedena que en aquel momento se encontraban desempeñando labores de combate al narcotráfico, Del Real Magallanes dispuso de 83 mil elementos para las tareas de seguridad.³³²

Así como este nombramiento fortaleció a los militares para el desempeño de labores de seguridad pública, durante el gobierno de Calderón se incrementó la

³³¹ Rodríguez Castañeda, Rafael. Óp. Cit., 2010. P. 53.

³³² Ídem. PP. 53-54.

tendencia de que generales de división en activo o en retiro, pasaran a ocupar las secretarías de seguridad estatales, o direcciones municipales de Seguridad Pública en ciudades altamente conflictivas; hasta marzo de 2012, de los titulares de las secretarías de seguridad pública de las 32 entidades federativas, 14 tenían antecedentes castrenses (12 proceden del ejército, uno de la armada y uno de la Armada Estadounidense), además de que la mayoría de los mandos de la PF, en especial de su División de Fuerzas Federales, son militares comisionados por la Sedena o en situación de retiro e incorporados con al escalafón de oficiales.³³³

A la par de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad se creó la propuesta denominada “Nuevo modelo policial de mando único estatal de la Secretaría de Seguridad Pública Federal”, que pretendía la desaparición de la función de seguridad pública en el orden municipal, lo que claramente implicaba un tránsito del sistema policial descentralizado al centralizado.³³⁴

Se trata de una postura de carácter radical a la que se adhirieron tanto la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como el Consejo, máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un modelo policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable y apoyado por la Policía Federal”.³³⁵

En pocas palabras, se buscaba fusión de las policías, uniformadas e investigadoras, en un cuerpo estatal de policía único por estado, lo cual refuerza la teoría de la militarización de las instituciones de seguridad. Y no pocos personajes al interior de la SSP Federal estaban demasiado interesados de que así fuera, comenzando con su secretario, Genaro García Luna, y su equipo de trabajo, integrado por gente como Luis Cárdenas, Facundo Rosas Rosas, Francisco Javier Garza Palacios, Víctor Garay Cadena y los fallecidos Edgar Eusebio Millán, Igor

³³³ Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez, Maria Eugenia. Óp. Cit., 2012. PP. 134-137.

³³⁴ Ídem. P. 134.

³³⁵ Ídem.

Labastida y Edgar Bayardo del Villar; sobre todos ellos pesaban serias acusaciones de corrupción y colusión con el crimen organizado.³³⁶

Si de algo carecía la estrategia de seguridad era de certeza legal, pues con el desplazamiento de efectivos del Ejército, Marina y PF en la lucha antinarcóticos se incurría en una violación al artículo 129° Constitucional, que señala que en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Sin embargo existe un marco normativo de excepción, consagrado en el artículo 29°, que, por un lado, reconozca la situación prevaleciente en determinadas regiones y municipios de México y que, a la vez, tienda un manto protector, tanto sobre las actuaciones de los propios uniformados como de los habitantes del espacio territorial en el que sea necesario desarrollar operativos a cargo de las fuerzas armadas.³³⁷ Calderón pudo recurrir a este principio legal que diera certeza a la estrategia, pero no lo hizo.

Incluso, en algunos lugares, estas fuerzas federales se hicieron cargo en su totalidad de los asuntos de seguridad, sometiendo y desarmando a las policías locales, como en 2007 en Baja California, con el desarme de 400 elementos de la policía municipal de Tijuana que, al momento de la irrupción de soldados del Ejército mexicano en la ciudad fronteriza como parte del operativo conjunto ordenado por Calderón, despojaron de sus armas para someterlas a revisión y determinar si fueron utilizadas para perpetrar algún hecho ilícito,³³⁸ pues varios policías de esta demarcación eran investigados por presuntos nexos con los Arellano Félix, líderes del cártel de Tijuana, ciudad que en aquel momento vivía una fuerte crisis de inseguridad y violencia, fruto de los constantes enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada.

³³⁶ La periodista Anabel Hernández ha investigado a profundidad la trayectoria de todos estos ex funcionarios públicos, encontrando diversos casos de protección a cárteles del narcotráfico y abuso de poder, los cuales ha documentado en varios de sus libros. Para una mayor investigación acerca de estos sucesos, Hernández, Anabel. *Óp. Cit.*, 2010. PP. 433-444. *México en llamas: el legado de Calderón*. Ed. Grijalbo. México, 2012. PP. 175-187.

³³⁷ Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez, Maria Eugenia. *Óp. Cit.*, 2012. P. 138.

³³⁸ Las Noticias México, 4 de enero de 2007, en: <http://www.lasnoticiasmexico.com/47684.html>.

Ejemplos como el anterior desataron una fuerte crítica por la ilegalidad en la que el gobierno federal tenía a sus fuerzas de seguridad, actuando al margen de la ley y abusando de su poder. Ello impulsó a Calderón a reformar la Ley de Seguridad Nacional (LSN), proponiendo mayores atribuciones a las fuerzas armadas para su participación en tareas de seguridad interior. Por medio de la creación de la “Fuerza Armada Permanente”, que se integraría por elementos del Ejército, Fuerza Aérea y Marina, podría intervenir en situaciones que pusieran en peligro el “orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, entidad federativa o una región, y que vulneren la capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones”.³³⁹

Aunado a esto, se obligaría a las instancias gubernamentales relacionadas con la seguridad nacional, a proporcionar información a la Fuerza Armada Permanente, así como también el acceso a las averiguaciones previas que se abrieran por razones de seguridad nacional, para que los militares contaran con elementos para hacer frente a la afectación a la seguridad interior. Según Calderón, con ello se daba “certidumbre jurídica y operatividad a su intervención”.³⁴⁰

Analizada primero en el Senado de la República, la LSN fue aprobada con algunos cambios en abril del 2010. Ahí se definió que las Fuerzas Armadas sólo podrían participar en labores de seguridad cuando lo soliciten los congresos locales, gobernadores o el jefe de gobierno capitalino. Mientras tanto en la Cámara de Diputados, la propuesta no se analizó al principio, sino un año más tarde. El grupo parlamentario del PRI propuso una serie de adiciones a la propuesta presidencial que incluían la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervinieran para disolver protestas que tuvieran motivos sociales, políticos, laborales y electorales y pudieran representar una amenaza. Diversas organizaciones sociales, entre ellas el MPJD, se opusieron rotundamente, acusando que quienes pretendieran aprobar dicha ley serían considerados

³³⁹ Rodríguez Castañeda, Rafael. Óp. Cit., 2010. PP. 60-61.

³⁴⁰ *Ibíd.*

“criminales” por organización.³⁴¹ Finalmente, las propuestas ni siquiera encontraron acuerdos en las comisiones legislativas correspondientes, por lo que no llegó al pleno, quedando relegada una de las propuestas más importantes y polémicas del sexenio calderonista.

4.2 Impartición de justicia y problemas de operación y coordinación de las fuerzas federales

La interacción entre sociedad civil y gobierno, es esencial para el buen funcionamiento del entorno público, pues la seguridad y justicia requieren de ambos actores. Cuatro etapas señalan esta interacción:

1. Seguridad ciudadana (políticas preventivas y de vigilancia policiaca)
2. Procuración de justicia (ministerios públicos (MP), policía judicial y peritos, al mando del primero).
3. Impartición de justicia (jueces, que emiten las órdenes de aprehensión y determina si existen o no los elementos correspondientes para sustentar las acusaciones del MP).
4. Sistema penitenciario o de readaptación social (cárceles, instituciones que ejecutan y administran las condenas)³⁴².

Al Poder Judicial le corresponde atender la tercera, mientras que el resto es administrado por el Poder Ejecutivo, aunque la PGR próximamente lo hará de manera autónoma.³⁴³ Los sistemas de impartición de justicia en México (ministerios públicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados y unitarios de circuito, juzgados de distrito), carecen de estructuras y

³⁴¹ *ADN Político*, 30 de agosto de 2012, en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/ley-se-seguridad-nacional-la-gran-polemica>.

³⁴² Zepeda, Guillermo, “Sistema penal mexicano”, en: Chabat, Jorge. Óp. Cit. P. 103

³⁴³ Como parte de la Reforma Política aprobada en el Congreso en diciembre de 2013, se incluyó un apartado para crear la Fiscalía General de la República (FGR) que entrará en vigor a partir del mes de octubre de 2018, sustituyendo a la PGR. El objetivo de lo anterior es darle el carácter de organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en donde la designación de su titular, el Fiscal General de la República, estará a cargo del Senado o la Comisión Permanente en sus recesos. Pulido Luna, Brenda. “Se crea la Fiscalía General de la República”, *Foro Jurídico*, 30 de enero de 2014, en: <http://www.forojuridico.org.mx/se-crea-la-fiscalia-general-de-la-republica/>.

controles esenciales para su adecuada labor, ello a pesar de que durante el gobierno de Calderón se propusieron y aprobaron diversas leyes en la materia, como la aprobación del sistema de juicios orales³⁴⁴ o la facultad para que los tribunales civiles puedan juzgar a elementos del Ejército acusados de violaciones a los derechos humanos,³⁴⁵ acciones que iban dirigidas al combate de la delincuencia, común y organizada, pues se había deteriorado la imagen de México ante el mundo, consecuencia de la ineficacia de las procuradurías locales y la federal, al carecer de personal sustantivo confiable, esto es, agentes del Ministerio Público y peritos (en ambos niveles) de hechos graves suscitados con altos mandos de las fuerzas armadas, capacitación inadecuada de los elementos de seguridad civiles, condiciones laborales poco propicias, así como colusión y relación con miembros de la delincuencia organizada, un atraso tecnológico y operativo en materia de inteligencia e informática, malas relaciones entre los cuerpos de seguridad del país, carencias y fallas que hacen imposible la correcta función de los organismos encargados de impartir y garantizar la seguridad y justicia.

Peor aún, los sistemas de procuración de justicia, organizaciones complejas en sus estructuras y procedimientos, se ven afectados por problemas al interior, como una mala coordinación y/o comunicación entre su personal, además de la posibilidad de surgir conflictos derivado de los distintos intereses de cada uno, (peritos, policías, personal administrativo, etc.), que influyen por factores derivados del entorno político o social, lo que dificulta la efectividad de su labor, generando un mayor ambiente de impunidad y fallas graves en los procesos judiciales

Es cierto que establecer criterios para determinar con precisión la efectividad de las procuradurías de justicia es difícil, pues muchas de las metas a alcanzar van orientadas al número de detenciones, más que de sanciones. La ausencia de un auténtico estado de derecho se debe en buena medida al factor justicia, pues la

³⁴⁴ *DOF*, 18 de junio de 2008.

³⁴⁵ Estas modificaciones responden a la sentencia dictada en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual demandó al Estado mexicano ajustar su legislación para garantizar que los integrantes de las Fuerzas Armadas que delinican contra la ciudadanía, sean juzgados por autoridades civiles, derivado de la desaparición forzada de Rosendo Radilla, líder comunitario de Guerrero, por parte de las Fuerzas Armadas, ocurrido el 25 de agosto de 1974. Corte Interamericana de Derechos Humanos, en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360&lang=es.

PGR al ser un organismo sin autonomía, carece de credibilidad, más aún cuando se trata de conflictos políticos, en donde la posibilidad de involucramiento del Poder Ejecutivo aumenta de acuerdo a los intereses de éste. La Operación Limpieza, descrita anteriormente, ejemplifica esta situación.

Con Calderón, los índices de seguridad resultaron negativos desde el principio. No solo había heredado un Estado débil en aspectos de seguridad pública, sino que, además, las decisiones tomadas en su gobierno terminaron por agravar mayormente la situación de paz y estabilidad nacionales. Es cierto que los asuntos de narcotráfico y crimen organizado en todas sus modalidades (dentro de los 23 tipos de delitos tipificados como delitos organizados)³⁴⁶ no comenzaron junto con el sexenio calderonista, pues como ya se ha señalado previamente, este negocio ha existido desde principios del siglo pasado y ha sufrido severas modificaciones en su estructura y operación en general, a la vez que las relaciones mafiosas entre gobierno y grupos delincuenciales se transformaron producto de la transición política y los cambios sustanciales en las estructuras de seguridad, resultando cada vez más lucrativo al encontrar mayores vacíos de poder. El narcotráfico mismo ya había arrebatado espacios fundamentales de la vida nacional del Estado, lo que ya aquejaba una fuerte denuncia ciudadana, cuya credibilidad hacia sus instituciones de seguridad iba en franco descenso.

En el primer capítulo se mencionaba que factores como la pobreza y desigualdad, elementos sociales prevalecientes en nuestro país, degeneran el entorno, y desencadenan fenómenos de criminalidad que afectan a la población y su integridad.³⁴⁷ Los escenarios delictivos reiterados y carentes de controles eficaces afectan negativamente el desarrollo de un país, lo cual se ve reflejado en las inversiones nacionales y extranjeras, la generación de empleo y la distribución de la riqueza generada. Edgardo Buscaglia menciona al respecto: “las políticas públicas deben focalizarse en un mejoramiento de la definición y la aplicación de un derecho procesal y sustantivo, para así, promover menor incertidumbre entre aquellos actores sociales que son víctimas o posibles víctimas de delitos. (...) una

³⁴⁶ Buscaglia, Edgardo. *Vacíos de poder en México*. Ed. Debate. México, 2013. P. 26.

³⁴⁷ *Supra*. PP 34-35

menor incertidumbre provista por marcos de resolución de disputas potenciales conduce a más altas tasas de progreso económico y social percibido como equitativo”.³⁴⁸

Ante escenarios de impunidad y mala administración de los sistemas de justicia, se generan facilidades y oportunidades inmejorables para el crecimiento y expansión del crimen organizado. Buscaglia añade a lo anterior: “La magnitud de la globalización socioeconómica que han experimentado los países en desarrollo hacia una mayor desregulación y privatización, también ha implicado un ‘lado oscuro’ de mayores oportunidades para cometer delitos de la más alta complejidad, con mayor diversidad (...) y a mucho mayor escala”.³⁴⁹

Pero no solamente estos factores impiden la consecución de un estado de derecho capaz de resolver los conflictos y garantizar la paz y seguridad. Salvador Camarena menciona que el estado de corrupción e ineficiencia de las policías, son los elementos determinantes para que una región en particular se desestabilice, por lo que, de no tomar medidas serias y adecuadas, se intensificará el problema, pues el crimen organizado penetrará con mayor fuerza en las fuerzas de seguridad de cualquier nivel.³⁵⁰

Baste decir que, a la llegada de Calderón al poder, las cifras referentes al crimen no eran nada alentadoras, pues el aparato judicial aquejaba una fuerte carga de trabajo y una ineficaz labor en investigación y procesamiento de presuntos delincuentes. De acuerdo a cifras del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), cuya misión buscaba desentrañar, al margen de las cifras oficiales, el estado de indefensión de la población en general ante el crimen, sea o no organizado, señaló que en 2006 solo uno de cada 66 delitos terminaba en una aprehensión. En ese mismo año, se cometieron 12.5 millones de delitos, ocho veces más a los reconocidos por la autoridad. Un factor a considerar es el hecho de que no todos los delitos son denunciados, ICESI menciona que solo el 13% de estos eran reportados a las autoridades; sin embargo, de esas denuncias, solo se

³⁴⁸ *Ibíd.* P. 40.

³⁴⁹ *Ibíd.*, P. 41.

³⁵⁰ Camarena, Salvador. *Óp. Cit.*, 2007. PP. 326-327.

iniciaba una averiguación previa en una de cada 15. Investigarlos no necesariamente garantiza solucionarlos, por lo que el estudio señala que solo se resolvían uno de cada seis; sin considerar a los que se resuelven mediante procesos envidados de origen, plagados de irregularidades y con la presentación de “chivos expiatorios” como elementos de prueba, recuérdese el célebre caso de Florence Cassez, Rafael Herrera Valles, y a los miembros del Ejército involucrados en la llamada Operación Limpieza, por lo que solamente recibían castigo el 1.5% de los delitos cometidos.³⁵¹

Un estudio de CIDAC mencionado con anterioridad,³⁵² resaltaba que en México no existe una estrategia de priorización de casos, pues la autoridad encargada de la investigación y persecución de delitos, el MP, utiliza procedimientos similares y destinación de recursos tanto para un robo menor como un secuestro. Esto conlleva a una ausencia de inteligencia criminal (a pesar del enorme gasto que se ha destinado en los últimos años para el desarrollo de sistemas de inteligencia y seguridad más eficientes), burocratizando en demasía la justicia, y complicando la articulación de evidencia suficiente para probar la culpabilidad de un delincuente frente a un juez. Sobra decir que la enorme corrupción al interior de las instituciones complica mayormente las cosas, fruto de esto es la saturación del sistema de justicia que, ante un mayor número de delitos cometidos, su capacidad para resolverlos disminuye. Un dato estremecedor evidencia esta crisis de procuración de justicia: de cada cien delitos que se cometen en el país, solo uno recibe castigo, mostrando la ausencia de avances significativos con respecto al inicio del gobierno de Calderón.³⁵³

Un modelo eficiente de impartición de justicia es necesario en todo estado que se precie de ser democrático, pues ello le conferirá un mejor funcionamiento de las estructuras administrativas encargadas de garantizar seguridad y justicia y por ende, una mayor legitimidad ante la ciudadanía. México arrastra un gran rezago en este rubro, lo que ha tenido un gran costo para la sociedad, pues ante la

³⁵¹ *Ibíd.*

³⁵² *Supra*, PP 34-35.

³⁵³ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2013, citado.

ilegalidad y la deficiencia en los procedimientos legales de impartición de justicia (castigos y sentencias), la delincuencia organizada se fortalece, producto de la alta corrupción, un factor determinante en estas fallas, pues el incentivo de violar la ley es superior al del temor de ser castigado.

Estas falencias han acrecentado la desconfianza de la población, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2013 revela un dato que refuerza lo anterior pues de todos los delitos que se cometen en el país, en 92.1% de los casos no se denuncian o no se inicia una averiguación por parte de las autoridades ministeriales; la razón principal que conlleva a no denunciar se debe a que la mayoría considera la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad, con un porcentaje de 61.9%. Lo anterior es resultado del deficiente desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, pues del total de las denuncias hechas por víctimas ante el MP, en el 53.2% de los casos no pasó nada o no se resolvió, mientras que el 20.6% se encontraba en trámite al momento de la encuesta.

Por otra parte, la encuesta señala que 65% de la población adulta cree que los Ministerios Públicos son corruptos y una cifra similar considera que las policías ministeriales también lo son. Asimismo, 64% de la población piensa que los jueces están vinculados constantemente a prácticas de corrupción, lo cual es sumamente grave, pues si dos de cada tres personas desconfían de la imparcialidad de los jueces, entonces puede sostenerse que las condiciones para construir un verdadero Estado de derecho se encuentran comprometidas.³⁵⁴

Esta degeneración del entorno social y político ha provocado, de acuerdo a Edgardo Buscaglia una corrupción política desorganizada y descontrolada, lo que ha propiciado los vacíos de Estado que a su vez generaron los mayores niveles de violencia experimentados desde la Revolución Mexicana.³⁵⁵ De no establecer

³⁵⁴ *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública 2013*, INEGI, boletín de prensa no. 390/13, 30 de septiembre de 2013, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>. Fuentes, Mario Luis. "México social: un deficiente sistema de justicia", *Excelsior*, 1 de octubre de 2013, en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/01/921213>.

³⁵⁵ Buscaglia, Edgardo. Óp. Cit., 2013. P. 44.

resoluciones y marcos normativos que permitan mejores instituciones judiciales, el Estado mexicano continuará cautivo y a merced de los grupos criminales.

4.3 Sistema carcelario en México

En México, el sistema penitenciario o carcelario, padece de varios vicios y carencias, lo que ha provocado una severa crisis de control en las cárceles del país. El tercer visitador de la CNDH, Guillermo Andrés Aguirre, mediante el informe titulado Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2013, menciona varios factores:

- “Ingovernabilidad”. Pues las autoridades al interior de los penales suelen ser cómplices en las irregularidades y los delitos que se llegan a cometer (fuga de reos, violación por parte de los reclusos de códigos y disposiciones de control al interior de las cárceles), por lo que no muestran voluntad para acabar con esta difícil situación.
- “Violaciones sistemáticas de los derechos humanos”. Reiteradas, organizadas y coordinadas fundamentalmente a través del aparato político-militar del Estado, con la colaboración activa o pasiva de los demás poderes, en el caso del gobierno de Calderón, el Ejecutivo, por medio de su titular y su gabinete de seguridad nacional;
- “Incumplimiento en las disposiciones constitucionales”. El respeto hacia los derechos humanos de los internos y lo que implica cumplir debidamente con la reinserción social (el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte), no se cumple, pues en los hechos, son áreas de abandono con maltrato hacia la población reclusa.³⁵⁶

Los centros de reclusión, ya sean centros de readaptación social estatales o federales muestran calificaciones reprobables en cuanto a respeto a grupos vulnerables e integridad física y moral de los internos, lo que incrementa progresivamente la incidencia delictiva al interior de los penales.

³⁵⁶ Igartúa, Santiago, “El inframundo carcelario”, *Proceso* 1972. 16 de agosto de 2014. PP. 6-9.

El estudio mencionado no presenta demasiada variación con respecto al de 2012, este último resalta que los cinco rubros que se evaluaron (condiciones de gobernabilidad, aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, así como una estancia digna, reinserción social del interno y grupos de internos con requerimientos específicos), registraron promedios bajos, apenas por encima del 6, excepto el rubro de condiciones de gobernabilidad, que registró un 5.68, factor determinante en cuanto al alto grado de violencia y control del crimen organizado al interior de las prisiones del país.³⁵⁷

Basta mencionar los graves sucesos acontecidos en estados como Nuevo León y Coahuila, que durante el 2011 y 2012 registraron numerosas fugas y asesinatos de reos, registrándose en el último año del gobierno de Calderón al menos 65 muertes en tres penales ubicados en la zona metropolitana de Monterrey: Cadereyta, Topo Chico y Apodaca. En este último, ocurrió la masacre de 43 internos en febrero de 2012, producto de las disputas que se mantienen entre las bandas del crimen organizado recluidas, que de acuerdo a varios políticos, empresarios y activistas de la región, gozan de total impunidad e imponen su ley. Por otra parte, está la fuga de 132 reos ocurrida en el Centro de Readaptación Social de Piedras Negras, en febrero de 2012, presuntamente con la complicidad de las autoridades del lugar.³⁵⁸ Un caso paradigmático y que evidencia claramente la grave descomposición del sistema penal y las estrechas relaciones entre autoridades y reclusos, lo encontramos en el penal de Gómez Palacio, Durango, donde esas relaciones de complicidad permitían que los reclusos, con vehículos y armas oficiales provistos por autoridades y custodios del lugar, salieran en las noches del penal para asesinar a miembros de una organización criminal enemiga, y después de cometidos los homicidios regresaran a la cárcel a seguir cumpliendo sus condenas.³⁵⁹ Estos sucesos derivarían en un motín en diciembre de 2012, que tras un intento de fuga dejó 24 personas muertas. La fiscalía del estado reconoció

³⁵⁷ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2012 Ceresos, Ceferesos y prisiones militares. CNDH, en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf

³⁵⁸ *Proceso* 1834, 25 de diciembre de 2011. PP. 38-40. No. 1843, 26 de febrero de 2012. PP. 14-19. Notimex, "Confirman la fuga de 132 reos del Cereso de Piedras Negras", *La crónica de Hoy*, 11 de febrero de 2013, en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/691074.html>.

³⁵⁹ Valdés Castellanos, Guillermo. *Op. Cit.*, 2013. P. 443.

que los lamentables hechos se debieron a que no existía un control de la autoridad sobre los internos y personal que ahí laboraba.³⁶⁰

El diagnóstico revisó y evaluó 101 centros penitenciarios de la República Mexicana, y señala treinta rubros en los que se registran bajos promedios, entre los que se resaltan, debido a su reiterada incidencia, los siguientes:

- Insuficiente personal de seguridad y custodia, para traslados, cubrir las ausencias, vacaciones e incapacidades y gran deficiencia en cuanto al equipamiento (uniformes y accesorios).
- No existen acciones para atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines.
- No existen procedimientos para la remisión de quejas, de violación a los derechos humanos, por parte de los internos ante la instancia competente.
- No existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes.
- Deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos en relación a la seguridad, a las actividades que se realizan al interior (deportivas, educativas y culturales), en los servicios (alimentación, luz, agua), lo que da lugar a un autogobierno.
- Falta de manuales para los procedimientos de ingreso, traslado de internos, motín, uso de la fuerza, solicitar audiencia con las autoridades, presentar quejas, visita familiar, visita íntima, revisión de visitantes, revisión de estancias y para el funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.
- En cuanto a las resoluciones relacionadas con sanciones disciplinarias para los internos, no se respeta el derecho de audiencia, la certificación de integridad física, la suspensión de la visita familiar e íntima, la de sus abogados y la comunicación telefónica, existe trato indigno durante la sanción, el área de trabajo social no notifica a los familiares del interno que

³⁶⁰ Ibarra, Richard. “Durango transforma la cárcel de Gómez Palacio a un cuartel de seguridad”, *CNN México*, 20 de diciembre de 2012, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/12/20/durango-remodelara-la-carcel-de-gomez-palacio-luego-de-multiples-fugas>.

se encuentra sancionado y no se respeta el derecho del interno sancionado a inconformarse.

- No existe clasificación criminológica de los internos.
- Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, son deficientes.
- No existen acciones para prevenir incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines.

Lejos de lograr la reinserción social, las cárceles del país se han convertido en verdaderas fábricas de futuros delincuentes, ante la ausencia parcial o total de controles y reglamentaciones de la autoridad carcelaria, degeneran el entorno de las prisiones del país. La importancia de contar con centros de readaptación social radica en el hecho de que así se conoce a una sociedad, sus derechos y los mecanismos para que estos se cumplan. Gustav Radbruch señalaba que si se deseaba conocer la esencia de una sociedad se debían conocer sus instituciones penales, leer sus códigos penales y visitar sus cárceles.

La legislación actual ha optado por endurecer las penas y castigos, en vez de procurar mejores condiciones para la reinserción, además de que en la mayoría de los casos la pena es la prisión. Guillermo Zepeda menciona al respecto, que en México la pena de prisión está contemplada en al menos el 95% de los delitos,³⁶¹ lo que deja pocas alternativas de sanción aparte del encarcelamiento y provoca situaciones tales como la sobrepoblación de las prisiones, que si se añade a las deficiencias del DNSP, da como resultado un ambiente carcelario carente de condiciones dignas, en donde el trato es igual tanto para peligrosos delincuentes (narcotraficantes, secuestradores, sicarios), como para inculpadados en delitos menores, que al carecer de mecanismos esenciales que velen por su protección y derecho a un debido proceso, suelen ser encarcelados injustamente. Es necesario un programa integral encaminado a recomponer y reestablecer el estado de

³⁶¹ Zepeda, Guillermo. “Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano”, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., México, 2013, en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>.

derecho de las cárceles del país, lo cual incluya tanto a las autoridades carcelarias como a los reclusos, así como la generación de condiciones favorables para desarrollar actividades en los diversos ámbitos de la salud, educación, deporte y trabajo en torno a un mejoramiento progresivo que permita la reinserción.

4.4 Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad: las tareas pendientes

Transcurrido el primer año de gobierno de Felipe Calderón, se hizo una evaluación de la política de seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, en donde se determinó que recuperar los niveles de seguridad y estabilidad requeridos dependía del fortalecimiento y la cooperación de los tres poderes de la Unión, así como de los tres niveles de gobierno. Fue así como se decidió firmar un acuerdo, cuyos objetivos consistieron en la creación de una política de estado encaminada a combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

En el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el 21 de agosto de 2008, el presidente y su gabinete de seguridad nacional, así como los presidentes de las mesas directivas de ambas cámaras del Congreso de la Unión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del D.F., representantes de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, se acordó firmar el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, reconociendo que entorno público se encontraba sumido en la impunidad, corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia.

Reconociendo el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como resultado de años de rezago en la implementación de tareas encaminadas a combatir al crimen organizado, se establecieron tres premisas para definir su contenido:

- 1.- La necesidad de realizar un esfuerzo inédito para reconstruir y fortalecer toda la cadena institucional de seguridad y justicia del país, atendiendo los rezagos y

deficiencias de todas las policías, los ministerios públicos del fuero común y federal, del sistema de impartición de justicia y del sistema penitenciario. Como ya se vio, la ausencia de castigos ejemplares para quienes infringen la ley, y en particular para quienes cometen delitos atribuibles al crimen organizado, propicia la propagación sistemática y creciente de la inseguridad pública y la impunidad. Aunque es importante contar con policías capacitadas y bien preparadas para desempeñar su labor, resultará inútil su eficacia en cuanto a la persecución y detención de delincuentes, si no se cuenta con ministerios públicos que sean capaces de realizar investigaciones y averiguaciones bien fundadas, que permitan llevar a un juez y éste determine las correspondientes sanciones. Asimismo, si los jueces fallan en sus resoluciones y sentencias, perdurará la impunidad, dejando de lado la labor de policía y ministerio público, por muy eficaces que estos sean. Finalmente, si el presunto infractor es encontrado culpable y mandado a prisión, las condiciones de los centros penitenciarios deberán ser adecuadas, pues ello determinará en la consecución de los objetivos de readaptación y reinserción social. En síntesis, la eficacia en los resultados sería posible en tanto se considerara a toda la cadena institucional a cargo de la seguridad y justicia.

2.- La participación real y la coordinación entre los tres niveles de gobierno resultaba otro componente esencial para lograr los objetivos y metas suscritos en el acuerdo. Sin embargo, lograr estas condiciones no resultaba tarea sencilla, debido a factores como la competencia y rivalidades entre dependencias y niveles de gobierno, a la lógica y las inercias burocráticas y a la mutua desconfianza de estas por la corrupción imperante al interior de sus estructuras, además de voluntad política.

3.- Se consideró indispensable que el contenido del acuerdo fuera lo más claro y concreto posible, estableciendo metas y fechas para cumplirlo, de manera que se facilitaran el seguimiento puntual de cada compromiso y la rendición de cuentas. Con lo anterior, se convocó a la sociedad para que llevara a cabo las tareas de

supervisión e información de todos los avances e incumplimientos de los firmantes del acuerdo, esto mediante un observatorio ciudadano.³⁶²

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se integró con 73 compromisos, firmados por todos los integrantes de la reunión. El ex director del Cisen, Guillermo Valdés, que formó parte de los firmantes, sintetiza estos 73 compromisos de la siguiente forma:

a) En cuanto a las policías del país, señala problemas de escasez y calidad. Excluyendo al D.F. cuya tasa de agentes policiales es de 10 por cada mil habitantes, en el resto de los estados la tasa es de apenas 1.3 policías por cada mil habitantes, en tanto en el ámbito municipal es de tan solo 1.6, cuando lo idóneo es que haya al menos 3 por cada mil habitantes. Aunado a lo anterior, la preparación, capacitación y percepción salarial tampoco eran las mejores, pues siete de cada diez policías solo tenía escolaridad básica (primaria o secundaria), seis de cada diez ganan hasta cuatro mil pesos, y solo uno de cada cuatro elementos había recibido algún tipo de capacitación. Frente a estas problemáticas, se propuso diseñar y aplicar un sistema nacional de desarrollo policial, estableciendo normas y criterios, sistemas de organización y funcionamientos homogéneos para todas las policías del país, así como una ley que reglamentara todo lo anterior; asimismo se planteó la creación de un sistema nacional de información criminal como medida de inteligencia, lo que a la postre dio como resultado la llamada “Plataforma México”; finalmente se planteó el diseño y aplicación estricta de un modelo nacional de control y evaluación de la confianza para reducir las probabilidades de corrupción, sobre el cual se iniciara el proceso de todas las policías.

El esfuerzo sería grande, pues el modelo de evaluación y control de confianza en los estados y municipios implicaba el establecimiento de nuevas instituciones de seguridad que habrían de evaluar y depurar a las policías, para saber si cumplían con los requisitos necesarios (conocimientos, aptitudes, valores) para desempeñar

³⁶² Valdés Castellanos, Guillermo. Óp. Cit., 2013. PP. 433-434.

correctamente sus labores y reducir las posibilidades de que se corrompiera, impulsando la profesionalización de los cuerpos policiacos.

b) En cuanto a los Ministerios Públicos, y como se ha planteado, presentan múltiples deficiencias, propiciando una impunidad de niveles muy elevados, debido entre otras cosas a que el sistema criminal mexicano se diseñó para funcionar en un contexto político autoritario y en un país con baja incidencia delictiva, factores que durante buena parte del régimen priísta de 71 años funcionó de cierta forma, pero que con el incremento de la delincuencia y la transformación del modelo criminal a partir de los años ochenta y la transición política del nuevo milenio, hicieron obsoleto e ineficaz este modelo.

La PGR se comprometía a diseñar y aplicar un nuevo sistema nacional de desarrollo de los ministerios públicos en coordinación con los procuradores de los estados. Igualmente, se comprometió a formular el protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para mejorar la eficacia en la obtención de sentencias condenatorias. Estos compromisos se agregaban a la reforma al sistema de justicia penal, promulgada en junio de 2008, que modificó por completo dicho sistema, pasando de uno inquisitivo a uno acusatorio. Las diferencias entre ambos radicaban en que se hace una diferenciación y separación tanto de la autoridad que investiga el delito, como de quien lo juzga, pues en el sistema inquisitivo, aunque estaban formalmente separadas (el MP investiga y el juez juzga), lo cierto es que el primero influye decisivamente en la inocencia o culpabilidad del acusado; en el sistema acusatorio, el MP juzga, un juez de garantías acepta o rechaza la procedencia del caso, y posteriormente otro juez, conocido como el juez de juicio oral, juzga y declara la culpabilidad o no del acusado, para finalmente dictar sentencia. El acusatorio es un proceso oral, público, abierto y transparente, contrastando con el inquisitivo que es documental, por escrito, cerrado y secreto. La reforma entrará en vigor hasta el año 2016, pues se deben preparar todos los cambios requeridos, como la construcción de juzgados y la capacitación de policías, agentes del MP y jueces, mismos que buscan terminar con las inercias y vicios que históricamente han existido en estas instituciones. Estas labores se

encuentran rezagadas, pues hasta febrero de 2013, solamente se encontraba funcionando el nuevo sistema de justicia penal en tres estados: Chihuahua, Estado de México y Morelos, mientras que en 17 o se encontraba funcionando parcialmente o apenas se iba a instrumentar. En el resto aún no comenzaban los trabajos de reestructuración.³⁶³

c) El Poder Judicial se comprometió a diversos cambios en el sistema penal, que incidieran en un mejor servicio, como la apertura de nuevos juzgados que atendieran la creciente demanda de juicios; el mejoramiento de los procesos de selección de jueces, con mayor transparencia en los procedimientos de concurso, así como la intensificación en la capacitación y especialización de los mismos; asimismo se prometió fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados, mediante un sistema de protección y seguridad de su integridad física, ante un posible atentado en su contra por parte de los grupos del crimen organizado que se vean afectados por sus resoluciones y sentencias.

d) Finalmente está el asunto de las cárceles, que como se vio en el anterior apartado, aquejan diversas y graves deficiencias, comenzando por la sobrepoblación que existe en muchas de ellas, rebasando su capacidad hasta en un 80%, como sucede en varios penales del D.F., Estado de México, Nayarit y Sonora. Aunado a las deficientes condiciones físicas de las prisiones y los malos o inexistentes sistemas de readaptación social, las convertían en potenciales centros de reproducción de actividades criminales, generando un poder paralelo también conocido como el cogobierno o autogobierno dentro de las cárceles, en manos de los mismos reclusos. Por ello, como parte de los compromisos que se adquirieron como parte del Acuerdo Nacional, el gobierno federal prometió la construcción de dos centros penitenciarios de alta seguridad con módulos especiales para criminales acusados de secuestro y otros delitos de alto impacto.

El acuerdo suscrito también adquirió los compromisos de reducir los delitos de alto impacto, y en especial dos: el secuestro y el lavado de dinero. Asimismo se

³⁶³ Buscaglia, Edgardo. Óp. Cit., 2013. P. 54.

aprobaron otros compromisos relacionados al desarrollo social encaminados a reducir la inseguridad, como la atención y tratamiento de personas con adicciones, el rescate de espacios públicos, y la implementación de medidas para hacer escuelas más seguras, que padecían severos problemas de narcomenudeo.

Dos años después de promulgado el Acuerdo Nacional, la organización México Unido contra la Delincuencia denunció un pobre desempeño en cuanto a las acciones a las que los tres poderes de la Unión se suscribieron, pues en cuatro compromisos muy importantes (Depurar las instituciones de seguridad y procuración de justicia, destinación de recursos y partidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, apoyo a las entidades federativas en el combate de los delitos, y la estrategia nacional contra el lavado de dinero), los avances eran nulos o muy lentos. Si bien es cierto que la depuración y profesionalización de policías es una labor que toma tiempo, recursos y reformas a los marcos legales para poder actuar, en la realidad la poca participación y renuencia de varios gobiernos estatales ha impedido obtener resultados satisfactorios, pues en muchos casos los Centros Estatales de Control de Confianza no se han consolidado, además de que no se encuentran funcionando los organismos que den certificación de estas labores.

En cuanto a las evaluaciones de control de confianza, éstas carecían de un seguimiento a los elementos dados de baja, así como tampoco se tienen registros que se comuniquen a un observador ciudadano. Los avances para un sistema nacional en donde se registren a todas las policías del país aún siguen siendo insuficientes, lo que dificulta que las entidades federativas homologuen sus procesos de reclutamiento, selección, capacitación y retiro de los elementos.³⁶⁴

Por su parte, la organización civil Causa en Común denunció la simulación e incumplimiento de los compromisos acordados, pues con base en los resultados que obtuvieron durante cuatro años de seguimiento ciudadano, reclamaron que persisten diversos problemas, como el alza en la incidencia delictiva, la llamada

³⁶⁴ “Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad. Análisis comparado. Resumen Ejecutivo”. México Unido contra la Delincuencia, A.C., 2010, en: <http://www.mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf>.

depuración policiaca, la mala readaptación social de los delincuentes detenidos en los penales y hasta la rendición de cuentas por parte de dependencias y corporaciones policiacas dedicadas al combate a la inseguridad.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, el análisis denuncia que el SESNSP no publicaba los avances del ejercicio de los recursos federales destinados a los sistemas de seguridad y justicia cuya sumatoria en 2012 ascendió a más de 17 mil millones de pesos. María Elena Morera, presidenta del organismo señalaba que “el Secretariado no presenta periódica y consistentemente los avances en cuanto a los programas prioritarios como la evaluación del personal en los Centros de Control de Confianza, la Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, la Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS), la Implementación de los Centros de Operación Estratégica (COES) entre otros”.

Otra cuestión expuesta en el estudio recalcó la incipiente labor de la depuración y controles de confianza, pues los gobiernos estatales no habían cumplido con este compromiso, además de existir un gran porcentaje de personal pendiente de evaluación en las instituciones de seguridad y justicia (incluso en las áreas más sensibles). El avance global reportado al 31 de julio de 2012 refiere que quedan pendientes por evaluar un total de 215 mil 636 funcionarios, lo que equivale a más del 50%.³⁶⁵

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), denunció también la ineficacia y mal funcionamiento de las instituciones de seguridad del país, por lo que desde su punto de vista “en la ciudadanía existe la percepción de vivir en una profunda crisis de seguridad pública, y que no se ha hecho lo suficiente para superarla a corto plazo”,³⁶⁶ lo cual provocó el surgimiento de diversos planes y llamados a construir nuevos acuerdos desde la sociedad civil, siendo el ejemplo más claro el MPJD.

³⁶⁵ Sánchez de Tagle, Omar. “El Acuerdo Nacional para la Seguridad genera desacuerdos”, *Animal Político*, 22 de octubre de 2012, en: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-acuerdo-nacional-para-la-seguridad-no-se-ha-cumplido-causa-en-comun/>.

³⁶⁶ Reyna Quiroz, Julio. “Necesario, ‘reactivar’ el acuerdo por la seguridad y la justicia: Coparmex”, *La Jornada*, 23 de agosto de 2011.

La Coparmex recalca que la iniciativa ciudadana para buscar mejorar el ambiente de inseguridad e impunidad de México “es la mejor opción disponible para reactivar el acuerdo; si no lo hacen los políticos, hagámoslo los ciudadanos. Generemos el pacto social que se necesita para tener certidumbre de que la situación mejorará y la esperanza de que es posible un México seguro, sin impunidad, donde se respeta y cumple la ley”.³⁶⁷

³⁶⁷ Ídem.

Conclusiones

La estrategia de seguridad del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, implementada apenas diez días después de su estrepitosa toma de posesión, misma que polarizó y dividió a la población del país por los dudosos resultados de la elección presidencial de 2006, representó un fracaso en todo aspecto, pues los costos fueron mayores que los beneficios. Los objetivos buscados (combate al narcotráfico, recuperación de espacios públicos que los grupos del crimen organizado habían tomado, y la recomposición del tejido social), lejos de cumplirse, se exacerbaron. La venta y consumo de drogas en México se disparó, particularmente entre la población joven, aunado al tráfico de armas de EEUU hacia nuestro país, lo que devino en un crecimiento y fortalecimiento de los cárteles de la droga y demás grupos del crimen organizado, así como de la gran espiral de violencia y muerte sin precedente.

La llamada guerra del narco se desgastó tanto en su combate como en su discurso, pues los grupos criminales no dan señales de debilitamiento, por el contrario, han consolidado sus esferas y las han diversificado, convirtiéndose en una amenaza seria para la seguridad del país. Cuando se cuestionó al Ejecutivo su plan antidrogas, que acrecentaron la violencia y la criminalidad, las respuestas siempre fueron las mismas, o con una mínima variación, pero conservando la idea fundamental de la acción coercitiva como elemento primordial para la obtención del “triumfo”.

La preponderancia en el combate frontal a los grupos del narcotráfico y crimen organizado como parte de la estrategia calderonista, desgastó a las fuerzas de seguridad de la Federación, además de que evidenció la grave situación de corrupción que impera en los gobiernos estatales y municipales, pues al romperse los acuerdos tácitos no oficiales entre aquellos gobiernos y los grupos criminales, fruto de la intervención directa de las Fuerzas Armadas, replegó al crimen organizado y multiplicó los escenarios de enfrentamientos entre grupos criminales antagónicos o contra la autoridad, ejecuciones sumarias y demás acciones que afectaron el entorno social, haciendo de muchas regiones auténticos campos de

batalla, en la lucha por la disputa de territorios para la transportación y comercialización de drogas.

Delitos de alto impacto como el homicidio, secuestro, extorsiones y robo con violencia aumentaron considerablemente, producto de una estrategia que no contempló la capacidad de respuesta del adversario que se pretendía combatir, dispersando la violencia, y por ende, incrementando dramáticamente los delitos mencionados. A falta de objetivos claros (mismos que fueron cambiando año con año, mostrando la ausencia de un verdadero diagnóstico detallado de la situación de violencia y criminalidad, que orilló a Felipe Calderón a declararle la guerra al narcotráfico), se trabajó de manera apresurada y errática, careciendo de una integralidad en la estrategia, pues se ponderaron los golpes mediáticos (arrestos, decomisos, abatimiento de capos, etc.), por encima de otros aspectos que eran importantes para lograr las metas fijadas en la estrategia, como el fortalecimiento del sistema de justicia del país que sufre un gran rezago e ineficiencia, en donde menos de tres delitos de cada cien que se cometen en el país reciben sentencia.

La implementación de controles patrimoniales y financieros, que permiten combatir delitos como el lavado de dinero, fue otra problemática a la que se le buscó solución de manera tardía y a cuentagotas, pues medidas como la ley contra el lavado de dinero que buscaba golpear las finanzas del narcotráfico, carecieron de seguimiento e investigación detallada que permitiera sabotear y desmantelar las redes financieras y estructuras de los grupos criminales, lo que permitió que estos crecieran y se propagaran. Igualmente, se trabajó muy poco por desmantelar las redes y estructuras políticas, que son las que brindan protección a la criminalidad.

La vulnerabilidad de los cuerpos de seguridad del orden local ante el crimen organizado fue otra tarea que aún se encuentra pendiente, con policías estatales y municipales que no estaban preparadas para combatir frontalmente a los grupos del narcotráfico, un enemigo que los convirtió ya fuera por incapacidad o complicidad y corrupción, en rehenes e instrumentos del crimen organizado para llevar a cabo sus actividades delictivas. Sin embargo, las fuerzas federales no estuvieron exentas de esta vulnerabilidad, pues durante los seis años de conflicto

sufrieron bajas, deserciones, y un fuerte desprestigio producto de las numerosas violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas castrenses. La crisis de inseguridad incluso cobró la vida de varios servidores públicos del más alto nivel, como presidentes municipales, diputados, funcionarios del Poder Judicial, elementos policiacos y trabajadores administrativos de los tres niveles de gobierno incluso la muerte de dos secretarios de Gobernación, los encargados de la política interna del país, acontecidas durante el sexenio de Calderón (ambos sucesos, producto de un accidente aéreo de acuerdo a la versión oficial), generaron muchas suspicacias, percibiéndose una gran fragilidad en cuanto a la seguridad interior.

Si bien es cierto que esta crisis no comenzó junto con el gobierno calderonista, pues la política de seguridad pública en México mermó su eficiencia con el pasar de los años, producto del incremento de la corrupción en sus estructuras, lo que paralelamente permitió el crecimiento y expansión de la delincuencia organizada, es pertinente señalar que la estrategia de seguridad de Calderón fue irresponsable y a todas luces precipitada, pues no se contemplaron los riesgos y las implicaciones de lanzar a las fuerzas de seguridad federales a realizar tareas de seguridad pública, pues invariablemente cualquier cambio en la estructuración de los pactos o acuerdos entre la autoridad y el crimen organizado provocará una respuesta violenta por parte de los últimos, además de que resulta absurdo y por demás incoherente buscar eliminar completamente a la delincuencia, sea o no organizada.

Es imperativo tanto para el gobierno actual como los subsecuentes el contemplar mejores y más satisfactorias medidas que permitan eliminar poco a poco los vicios y corruptelas que permean a todo el sistema de seguridad mexicano. Una verdadera estrategia de seguridad busca disuadir y contener a quien busque cometer un delito, y para eso es necesario contar con instituciones confiables y comprometidas con su labor, así como también se debe contemplar y trabajar con todos los demás actores de la vida pública, como partidos políticos, diputados y senadores, gobernadores de los estados y representantes de la sociedad, que delinee y definan reglas claras para la implementación de una estrategia integral

de seguridad. Asimismo es importante establecer programas de prevención social del delito, encaminadas al desarrollo social mediante el impulso de políticas sociales, generación de empleos, pues es justamente la falta de oportunidades la que orilla a que muchos jóvenes en situación precaria se enrolen en las bandas de la delincuencia organizada.

Lo que hubo durante los seis años de gobierno de Calderón fue una estrategia centralista, que a pesar de contar al inicio con el respaldo de los gobiernos locales (y sobre todo de los Estados con mayor incidencia de delitos del narcotráfico y delincuencia organizada), toda la responsabilidad recayó en el gobierno federal, propiciando desacuerdos y críticas posteriores contra el gobierno federal, que evidentemente carga con la mayor culpa. Lo cierto es que nunca se definió claramente lo que se quería como política de seguridad, lo que derivó en antagonismos entre el ejecutivo federal y gobernadores, partidos políticos (incluso el propio partido del presidente fue crítico ante la estrategia), organismos nacionales e internacionales, e inclusive del gobierno de EEUU, que como se vio a lo largo de este trabajo, ha sido el principal impulsor del combate a las drogas por la vía de la fuerza, lo que también lo hace corresponsable de esta grave crisis de violencia.

La guerra contra el narcotráfico fue lo que definió y terminó por desprestigiar sobremanera no solamente a Felipe Calderón, sino a todo el gobierno e inclusive a su propio partido político. Durante los seis años de gobierno, el territorio nacional se llenó de sangre, con miles de ejecutados, decapitados, desmembrados, y torturados, que incendiaron numerosas regiones del país y terminaron por mostrar un repudio y desencanto por parte de la población civil hacia Calderón y su gobierno.

Las consecuencias y los costos de haber llevado a cabo estas políticas de corte policiaco-militar, terminaron por inundar al país en una orgía de violencia y muerte, que al día de hoy sigue cobrando miles de vidas, y continúa estableciendo un dominio del poder criminal por encima del estado de derecho, lo que ha ocasionado un fuerte reclamo de la sociedad civil que, cansada de la situación de inseguridad y miedo, han alzado la voz y han llevado a cabo acciones

contundentes para revertirla, el caso de las autodefensas michoacanas representa el ejemplo más claro.

A Felipe Calderón la historia ya lo está juzgando, su política antidrogas lo ha dejado marcado permanentemente en el desprestigio y el rechazo. Asimismo, su equipo de colaboradores más cercano, aún gozan de la protección e impunidad que tuvieron mientras desempeñaron sus cargos, pues no se ha abierto ninguna investigación que los responsabilice por sus acciones. El deber de la ciudadanía es exigir que se esclarezcan todos los delitos e injusticias de la guerra del narcotráfico, así como resarcir los daños causados como consecuencia de las decisiones de funcionarios públicos a los que poco o nada les importaron los riesgos que se asumían. Para ellos, ni perdón ni olvido.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. (Coordinadores) En busca de la Seguridad perdida, aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Siglo XXI editores. México, 1990.
- Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Siglo XXI Editores. México, 1997.
- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica, (coord.) Seguridad Nacional y Seguridad Interior. El Colegio de México, México, 2010.
- Andrés Martínez, Gerónimo. Derecho de Policía. Flores Editor y Distribuidor. México, 2010.
- Aponte, David. Los Infiltrados. El narco dentro de los gobiernos. Editorial Grijalbo. México, 2010.
- Astorga, Luis. Seguridad, traficantes y militares. Editorial Tusquets. México, 2007.
- El siglo de las drogas. Editorial Grijalbo. México, 2004.
- Blancornelas, Jesús. El cártel. Editorial Grijalbo. México, 2006.
- Boyer, Jean François. La Guerra perdida contra las drogas. Narco dependencia del mundo actual. Ed. Grijalbo. México, 2001.
- Brown, Harold. Thinking about national security: defense and foreign policy in a dangerous world. Westview Press, 1983.
- Buscaglia, Edgardo. Vacíos de poder en México. Editorial Debate. México, 2013.
- Camacho Guizado, Álvaro. Narcotráfico, Europa, EEUU, América Latina. Publicacions i Edicions. Barcelona, 2007.
- Camarena, Salvador. El presidente electo. Editorial Planeta. México, 2007.
- Carpizo McGregor, Jorge. El asesinato de un cardenal. Ed. Aguilar, Universidad de Texas, 2002.
- Chabat, Jorge y Bailey, John (comps.) Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EEUU. Plaza y Janés. México, 2003.
- Chomsky, Noam. Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia. Ediciones B, Barcelona España, 2007.
- Curzio, Leonardo. La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos. Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. México, 2007.
- Fazio, Carlos. Terrorismo Mediático. Editorial Debate, México, 2013.
- Fernandez Menendez, Jorge. El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México. Ed. Nuevo Siglo, Aguilar. México, 2001.

- Foucault, Michel. Seguridad, territorio y población. Ediciones Akal. España, 2008
- González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Yáñez, José Arturo. Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. UNAM. México, 1994
- Gutierrez, Alejandro. Narcotráfico, el gran desafío de Calderón. Editorial Planeta, Temas de Hoy, México, 2007.
- Hernández, Anabel. Los cómplices del presidente. Editorial De Bolsillo. México, 2010.
- Los señores del narco. Editorial Grijalbo. México, 2010.
- Laborie Iglesias, Marco. La evolución del concepto de seguridad. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Dirección General de Relaciones Institucionales. Junio de 2011.
- Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Editorial Porrúa. México, 2005
- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Ediciones Leyenda. México, 2007
- Osorno, Diego Enrique. El cártel de Sinaloa. Editorial Grijalbo. México, 2009
- Pavarini, Massimo; Perez Carrillo, Agustín; Tenorio Tagle, Fernando. Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes. Ediciones Coyoacán, México D.F., 2009.
- Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario (coordinadores), Los desafíos de la seguridad pública en México. Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002.
- Ravelo, Ricardo. Herencia Maldita. Editorial Grijalbo. México, 2007.
- Reveles, José. El cártel incómodo. Editorial Grijalbo. México, 2009
- Levantones, narcofosas, y falsos positivos. Editorial Grijalbo. México, 2011.
- Rodríguez Castañeda, Rafael (coord.) El México narco. Editorial Planeta Mexicana. México 2010.
- Los Generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón. Editorial Planeta. México, 2010.
- Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (coords.). Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006. El Colegio de México, CIDE. México, 2010.
- Turati, Marcela. Fuego Cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco. Editorial Grijalbo. México, 2010.
- Valdés Castellanos, Guillermo. Historia del narcotráfico en México. Editorial Aguilar. México, 2013.
- Youngers, Coletta y Rosin, Eileen. Drogas y Democracia en América Latina. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina, 2005.

Hemerografía

- Periódicos:

Diario Oficial de la Federación: 11 de diciembre de 1995, 7 de mayo de 2007, 24 de enero, 18 de junio de 2008, 29 de mayo de 2009, 6 de septiembre de 2011, 9 de agosto de 2012, 9 de enero de 2013.

Excelsior: 26-28 julio de 1994, 4 de abril de 2009, 15 de agosto de 2012

La Jornada: 18 de enero de 2003, 13 de enero, 13 de abril, 23 de agosto, 6 de septiembre, 26 de noviembre de 2011, 7 de noviembre, 11 de diciembre de 2012, 24 de octubre de 2013.

Reforma: 19 de mayo, 18 de junio de 2012.

Reporte Índigo: 23-25 de noviembre de 2012.

El Universal: 7 de enero, 12 de mayo de 2007, 16 de febrero de 2013.

- Revista de Administración Pública No. 98, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- Revista Contralínea: Junio 2a quincena de 2007, 11 de julio de 2010, 27 de mayo de 2012.
- Revista Esquire, marzo de 2010.
- Revista Instituciones y Desarrollo, no. 8, mayo 2001.
- Revista Nexos: agosto 2010, junio 2011, diciembre 2012.
- Revista Proceso, números consultados: 1502, 1586, 1660, 1707, 1717, 1728, 1742, 1744, 1745, 1747, 1751, 1760, 1773, 1728, 1801, 1802, 1815, 1817, 1825, 1834, 1841, 1842, 1843, 1862, 1869, 1877, 1882, 1914, 1928-1932, 1960, 1964, 1972.
- Proceso Edición Especial. No. 28 y 29, abril y julio 2010; no. 32 y 34, febrero y agosto 2011; no. 36 y 37, enero y abril 2012.

Internet

- ADN Político,

3 de febrero de 2012: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/02/03/el-operativo-de-el-michoacanazo>,

16 de febrero de 2012: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/02/16/calderon-dice-a-eu-no-mas-armas-en-espectacular-fronterizo>,

30 de agosto de 2012: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/ley-se-seguridad-nacional-la-gran-polemica>,

22 de febrero de 2013: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/02/20/julioesargodoy-toscano-el-fuero-lo-salvo-de-la-prision>.

- Animal Político,

25 de junio de 2012: <http://www.animalpolitico.com/2012/06/reportan-balacera-en-la-terminal-2-del-aicm/>,

20 de agosto de 2012: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/se-termino-la-guerra-del-narco-en-chihuahua-wp/>,

22 de octubre de 2012: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-acuerdo-nacional-para-la-seguridad-no-se-ha-cumplido-causa-en-comun/>,

18 de julio de 2013: <http://www.animalpolitico.com/2013/07/el-gran-negocio-del-lavado-de-dinero-en-mexico-2/>.

31 de julio de 2013: <http://www.animalpolitico.com/2013/07/caballeros-templarios-ya-son-el-tercer-mayor-cartel-de-mexico/>.

- Aristegui Noticias,

9 de mayo de 2013: <http://aristeginoticias.com/0905/mexico/zetas-se-extienden-a-mas-de-40-paises-entre-sus-aliados-la-ndrangheta-de-italia/>.

25 de julio de 2014: <http://aristeginoticias.com/1207/mexico/eu-adiestro-al-gabinete-de-seguridad-de-felipe-calderon/>.

- Atlas de la seguridad y defensa de México, 2009: http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/analisis_de_seguridad_1.pdf.

- AZ Central, 7 de mayo de 2008: <http://www.azcentral.com/news/articles/2008/05/07/20080507akbust0507.html>.

- Barrio Magazine, 27 de septiembre de 2009: <http://www.barrio.com.mx/nota1699.Html>.

- BBC Mundo,

29 de marzo de 2011: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110328_mexico_desplazados_guerra_narco_jrg.shtml,

26 de febrero de 2014: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140225_chapo_guzman_secretos_cartel_sinaloa_an.

- Benítez Manut, Raul, Encuesta, ciudadanía, democracia y narcoviolencia, 2011: http://www.seguridadcondemocracia.org/Descargas_2012/ENCUESTA_CIUDADANIA_Y_VIOLENCIA.pdf.

- Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., México, 2013: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2013: http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012_8_delitos_primeros_1.pdf.
- Centro de Investigación en Seguridad Nacional: www.cisen.gob.mx.
- CNN México,
21 de marzo de 2010: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/21/los-jovenes-del-tec-asesinados-fueron-alumnos-de-excelencia-academica>
- 17 de junio de 2010: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/06/17/las-mayores-ganancias-del-narcotrafico-se-quedan-en-los-paises-ricos-onu>,
- 17 de septiembre de 2010: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/09/17/el-consumo-de-drogas-estados-unidos-alcanza-su-maximo-historico>,
- 22 de septiembre de 2010: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/09/22/el-numero-de-policias-federales-se-triplica-en-el-gobierno-de-calderon>,
- 20 de diciembre de 2012: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/12/20/durango-remodelara-la-carcel-de-gomez-palacio-luego-de-multiples-fugas>,
- 22 de octubre de 2013: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/22/el-gobierno-de-calderon-tomo-medidas-contras-el-espionaje>,
- 18 de noviembre de 2013: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/24/villas-de-salvarcar>,
- 22 de febrero de 2014: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/22/pese-al-gasto-en-seguridad-el-delito-crecio-en-el-gobierno-de-calderon>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 5 de junio de 2013: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/19465/P19465.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012: http://www.cndh.org.mx/sites/all/documentos/programas/dnsp_2012.pdf.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A. C., 12 de enero de 2011: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/329-ciudad-juarez-por-tercer-ano-consecutivo-la-urbe-mas-violenta-del-planeta>.
- Cooper, Rory; Operación Rápido y Furioso, el escándalo de tráfico de armas de la ATF: <http://www.libertad.org/operacion-rapido-y-furioso-el-escandalo-del-trafico-de-armas-de-la-atf-4840>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=360&lang=es.

- La Crónica de Hoy,
17 de enero de 2003: <http://www.cronica.com.mx/notas/2003/44428.html>,
7 de febrero de 2005: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/165875.htm>,
11 de febrero de 2013: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/602201.html>.
- Drogas y Democracia, 6 de octubre de 1997: http://www.tni.org/es/archives/crimeinuniform_fazio.
- El Economista,
11 de diciembre de 2012: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/12/11/hsbc-acepta-pagar-multa-historica-lavado-dinero>.
6 de noviembre de 2013: <http://eleconomista.com.mx/finanzaspublicas/2013/11/05/mexico-cabeza-inseguridad-violencia>,
25 de agosto de 2014: <http://eleconomista.com.mx/infografias/2014/08/25/infografia-como-fue-ataque-casino-royale-monterrey>.
- El mundo.es: http://www.elmundo.es/america/2011/06/17/estados_unidos/1308298343.html.
- Embajada de Estados Unidos en México, “Iniciativa Mérida”, 31 de marzo de 2014: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.
- Encuesta Nacional de Adicciones, 2002, 2011: 22 de febrero de 2015, en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7326.pdf>, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS.pdf.
- Estado Mayor, 19 de diciembre de 2013: <http://estadomayor.mx/3812>.
- Excelsior,
16 de marzo de 2011: <http://www.excelsior.com.mx/node/722575>,
3 de enero de 2012: <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/03/nacional/798797>,
5 de mayo de 2013: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897602>,
1º de octubre de 2013: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/01/921213>,
12 octubre de 2013: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/12/923092>,
19 de diciembre de 2013: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/19/934684>.
- Foro Jurídico, 30 de enero de 2014: <http://www.forojuridico.org.mx/se-crea-la-fiscalia-general-de-la-republica/>.
- Foro de Profesionales Latino americanos de Seguridad, 3 de abril de 2014: <http://forodeseguridad.com/artic/discipl/4163.htm>.

- Frontera Norte, julio-diciembre 2012: <http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN48/5-f48.pdf>.
- Fundación Rafael Preciado, 20 de febrero de 2014: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R_Benitez.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 20 de agosto de 2012: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/Agosto/comunica29.pdf>,
30 de septiembre de 2013: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>.
- El Informador, 31 de diciembre de 2013: <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/505169/6/allanan-el-domicilio-de-la-periodista-anabel-hernandez.htm>.
- Inter Press Service, 5 de mayo de 1996: <http://www.ipsnoticias.net/1996/05/drogas-y-narcotrafico-mexico-ee-uu-advierten-riesgos-en-cooperacion-militar-antidrogas/>.
- La Jornada,
18 de enero de 2003: <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=politica.html>,
19 de enero de 2003: <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/19/012n3pol.php?origen=politica.html>,
20 de diciembre de 2006: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/20/index.php?section=politica&article=016n1pol>,
2 de enero de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/02/index.php?section=politica&article=003n1pol>,
12 de enero de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/12/index.php?section=politica&article=016n1pol>,
25 de mayo de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/25/index.php?section=politica&article=005n2pol>.
5 de junio de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/05/index.php?section=politica&article=010n1pol>,
21 de agosto de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/21/index.php?section=politica&article=012a1pol>,
25 de enero de 2008: <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/25/index.php?section=politica&article=005n1pol>,
22 de marzo de 2011: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/22/politica/017n1pol>,

9 de marzo de 2014: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/09/analizan-si-hombre-muerto-en-tiroteo-es-nazario-moreno-cuya-muerte-se-reporto-en-2010-3660.html>.

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 25-02-2015, en: http://www.seden.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf.

- Ley de Seguridad Nacional: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

- Libertad.org: <http://www.libertad.org/operacion-rapido-y-furioso-el-escandalo-del-trafico-de-armas-de-la-atf-4840>.

- Lima Malvido, María de la Luz, “De la política criminal a la seguridad nacional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/30.pdf>.

- Mexicanos al Grito,

11 de agosto de 2011: <http://mexicanosalgrito.org/2011/08/11/breve-historia-de-la-guerra-de-calderon/>,

25 de octubre de 2011: <http://mexicanosalgrito.org/2011/10/25/un-general-critica-la-inconstitucionalidad-de-calderon>.

- México Unido contra la Delincuencia,

2010: <http://www.muca.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20JECUTIVO%20ANSJL2.pdf>,

7 de agosto de 2014: <http://muca.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosycifras/documentos/2/Seguridad%20Publica%20en%20Mexico%202006-2012%20Portal.pdf>.

- Milenio,

28 de febrero de 2014: http://www.milenio.com/firmas/carlos_puig/misterio-Marisela-Morales_18_253954638.html,

20 de agosto de 2014: http://www.milenio.com/policia/querian_matarlos-sobreviviente_de_San_Fernando-masacre_72_migrantes_0_35_7564327.html.

- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, 12 de mayo de 2011: <http://movimientoporlapaz.mx/documentos-esenciales-del-movimiento/pacto-nacional-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-dignidad/>.

- La Nación, 6 de febrero de 2014: <http://www.lanacion.com.ar/1661588-la-region-bajo-amenaza-del-crimen-y-de-la-insurgencia>.

- National Institute on Drug Abuse, Tendencias Nacionales, junio de 2013: <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>.

- The New Yorker, 27 de enero de 2014: http://www.newyorker.com/reporting/2014/01/27/140127fa_fact_remnick?currentPage=all.

- New York Times, 19 de junio de 2011: http://www.nytimes.com/interactive/2010/11/28/world/20101128-cables-viewer.html?_r=0#report/drugs-09MEXICO3077.
- Nexos,
26 de febrero de 2014: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6116>,
Septiembre de 2013: <http://www.nexos.com.mx/?p=15461>,
1° de julio de 2014: <http://www.nexos.com.mx/?p=21666>.
- Noticias Terra,
18 de febrero de 2014: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/iniciativa-merida-en-el-marco-de-cumbre-de-lideres-del-norte4bd3e76d26744410VgnVCM300009af154d0RCRD.html>,
19 de marzo de 2014: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/nuevo-leon/a-4-anos-de-la-muerte-de-jorge-y-javier-aun-piden-justicia,d4771c4eecd4410VgnVCM4000009bcc9eb0aRCRD.html>.
- Odiseo, revista digital de pedagogía, 30 de noviembre de 2014: <http://odiseo.com.mx/marcotexto/2014/11/represion-iiii-civiles-asesinados-por-fuerzas-armadas>.
- ONU, Oficina contra la droga y el delito. Nueva York, 2004: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
- Parametría, 18 de agosto de 2014: http://www.parametria.com.mx/estudio_dia.php?e=60.
- Presidencia de la República, 11 de junio de 2005: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>,
4 de diciembre de 2006: <http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-lic-felipe-calderon-durante-la-ceremonia-de-inauguracion-del-foro-de-inversiones-y-cooperacion-empresarial-hispano-mexicano/>.
- Proceso, 17 de noviembre de 2011: <http://www.proceso.com.mx/?p=288463>.
- Programa Nacional de Seguridad Pública, 2008-2012. Secretaría de Seguridad Pública: <http://cns.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>.
- Programa Nacional de Seguridad Pública, 2008-2012. Secretaría de Seguridad Pública: <http://cns.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>.
- Programa de Seguridad SSP. Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Secretaría de Seguridad Pública. Marzo 2007: https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf.

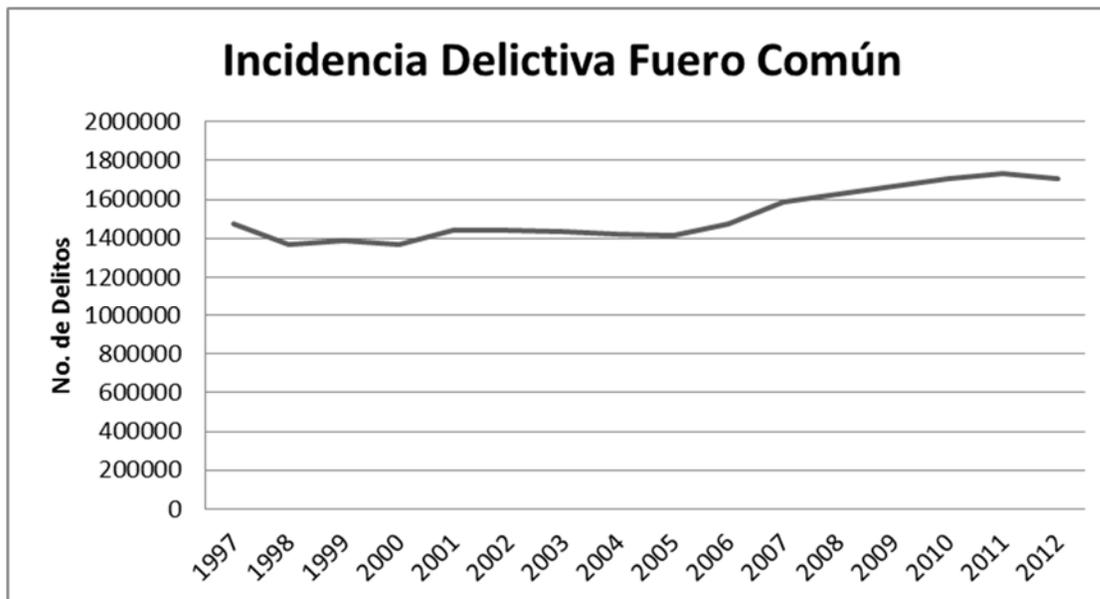
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, 2 de abril de 2014: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>, 2013-2018, 02 de abril de 2014: pnd.gob.mx.
- Pulso Político, 10 de septiembre de 2012: <http://2012.pulsopolitico.com.mx/2012/09/exoneran-a-herrera-valles/>.
- Red Voltaire, 6 de abril de 2010: <http://www.voltairenet.org/article164819.html>.
- Reforma 3 de julio de 2014: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=277416>.
- Reporte Índigo, 24 de abril de 2013: <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/se-busca-genaro-garcia-luna>, 6 de octubre de 2014: <http://www.reporteindigo.com/reportes/articulo/denuncia-gobernador-protectora-carteles>.
- Reporteros Sin Fronteras, junio de 2013: <http://es.rsf.org/report-mexico,184.html>.
- Reuters, 27 de noviembre de 2011: <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMXN1E7AQ0CD20111128>.
- Revista Contralínea, 7 de febrero de 2010: <http://contralinea.info/archivorevista/index.php/2010/02/07/decomisa-la-sedena-manual-politico-militar-del-ezln/>, 11 de octubre de 2012: <http://contralinea.info/archivorevista/index.php/2012/10/11/ca-sino-royale-complicidad-impunidad/>, 30 de mayo de 2014: <http://www.contralinea.com.mx/c16/html/portada/imperio.html>.
- Revista Digital Universitaria, 1º de agosto de 2010: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/numero8/art82/#up>.
- Revista Mexicana de Sociología, julio/septiembre 2012: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032012000300003&script=sci_arttext.
- Río Doce, 15 de septiembre de 2013: <http://riodoce.mx/narcotrafico-2/en-las-botasdeeu>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/36/r36_appcd.pdf.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 11 de octubre de 2011: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/446-372>, 14 de mayo de 2014: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>.
- Serrano Martínez, Alejandro. “¿Qué es la Seguridad Nacional?”, en: <http://www.tuobra.unam>.

- Sexenio, 2 de noviembre de 2011: <http://www.sexenio.com.mx/articulo.php?id=10435>.
- Sin Embargo,
3 de julio de 2014: <http://www.sinembargo.mx/03-07-2014/1046494>.
9 de abril de 2014: <http://www.sinembargo.mx/09-04-2014/957768>.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública, incidencia delictiva nacional y por entidad federativa (2006-2012): http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun.
- El Sol de México, 1 de septiembre de 2015: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3934776.htm>.
- El Universal,
12 de enero de 2000: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/12490.html>,
5 de julio de 2006: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/360173.html>,
5 de septiembre de 2006: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/373240.html>,
1 de diciembre de 2006: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/391513.html>,
2 de julio de 2007: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/434665.html>,
22 de octubre de 2007: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/456674.html>,
12 de enero de 2008: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156964.html>,
14 de mayo de 2008: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/30987.html>,
27 de octubre de 2008: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/31864.html>,
1° de febrero de 2010: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/74607.html>,
16 de septiembre de 2010: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/77888.html>,
28 de septiembre de 2010: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/712154.html>,
6 de octubre de 2011: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/798990.html>,
22 de noviembre de 2011: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/>,
12 de enero de 2012: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/822078.html>,
3 de agosto de 2012: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/198942.html>,
28 de junio de 2013: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/932721.html>,
7 de abril de 2013: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/915144.html>,
25 de septiembre de 2013: <http://calderon.especial.eluniversal.com.mx/2012/11/21/fch-aposto-a-uso-de-fuerza/810516.html>,
3 de abril de 2014: <http://www.eluniversal.com.mx/coberturas/cobertura2.html>.
- El Universal, Red política, 13 de noviembre de 2014: <http://www.redpolitica.mx/contenido/caro-quintero-profugo-de-nuevo>.

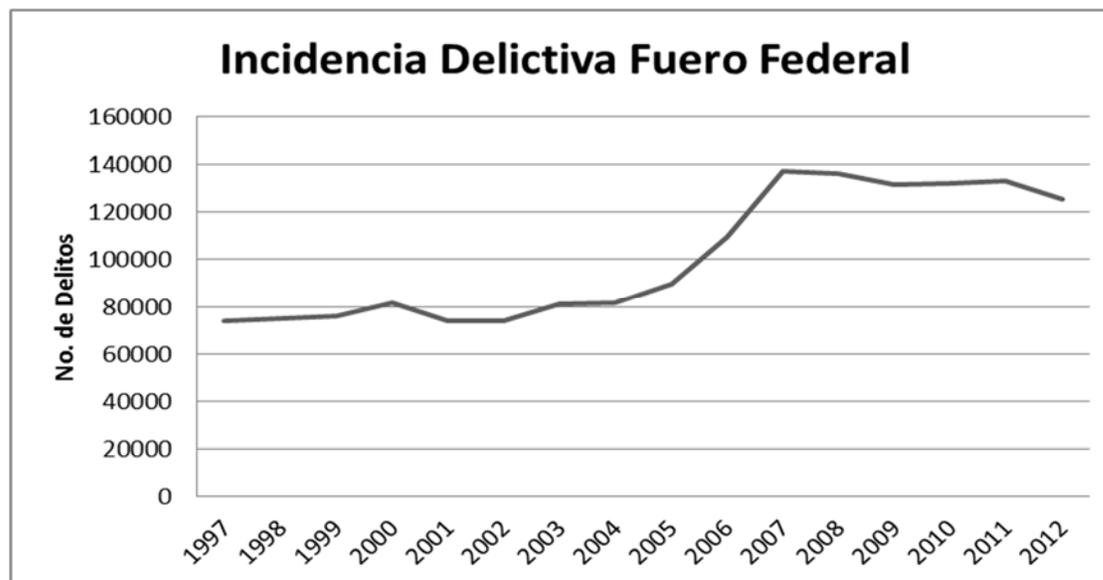
- Wolf, Sonja, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", 2011: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/87MD_QSQ9DE3KBTSLJI2QADFX29EN4V.pdf.
- Zócalo Saltillo, 12 de septiembre de 2009: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/morelia-recuerda...-y-llora>.

Anexo 1

Año	
1997	1470943
1998	1364987
1999	1390467
2000	1367714
2001	1438335
2002	1439481
2003	1436669
2004	1424321
2005	1415681
2006	1471101
2007	1587030
2008	1628054
2009	1665792
2010	1707441
2011	1729934
2012	1704918

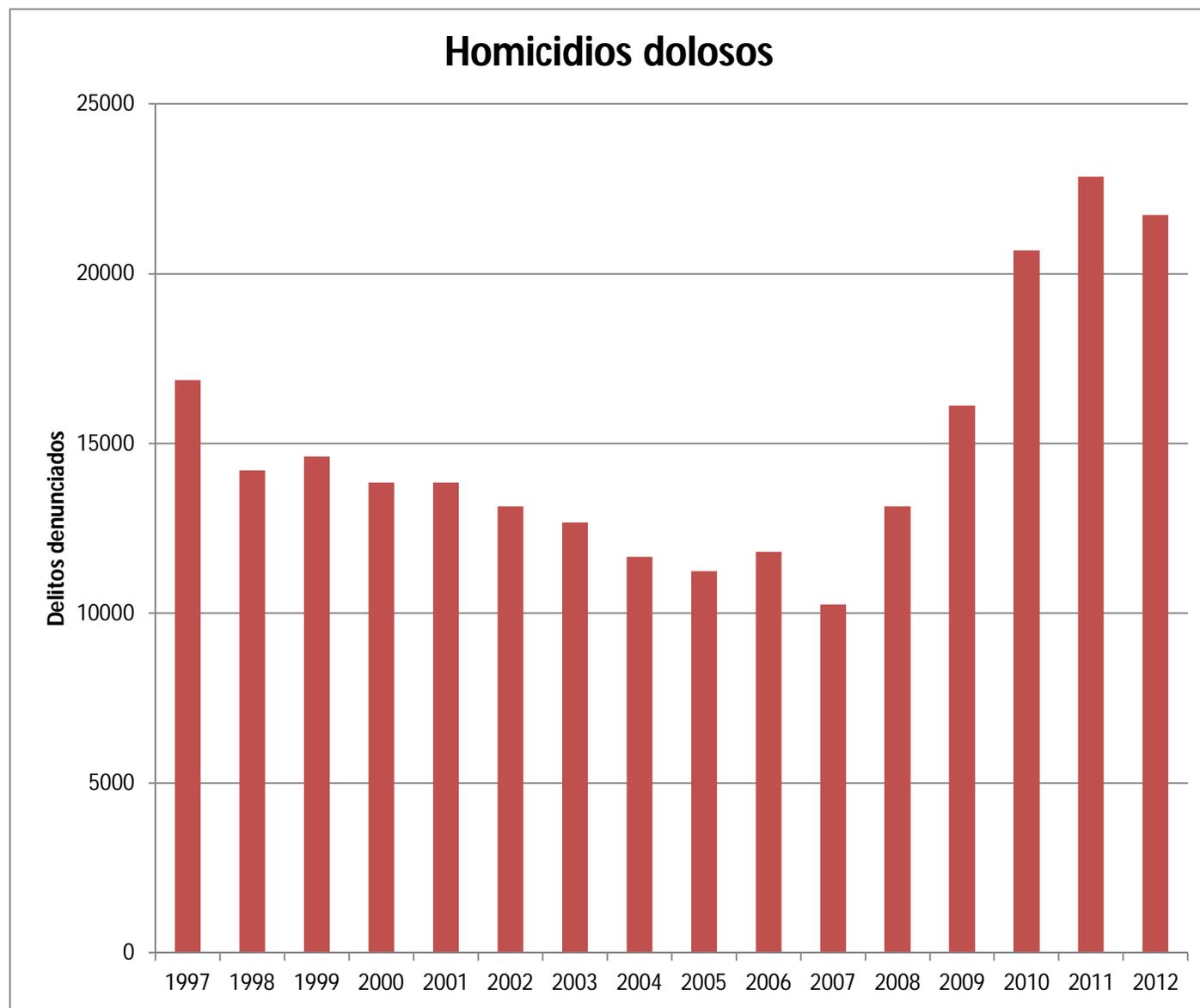


Año	
1997	73913
1998	74866
1999	76169
2000	81781
2001	74113
2002	73803
2003	81230
2004	81539
2005	89530
2006	109629
2007	137289
2008	136091
2009	131582
2010	132227
2011	133045
2012	125328

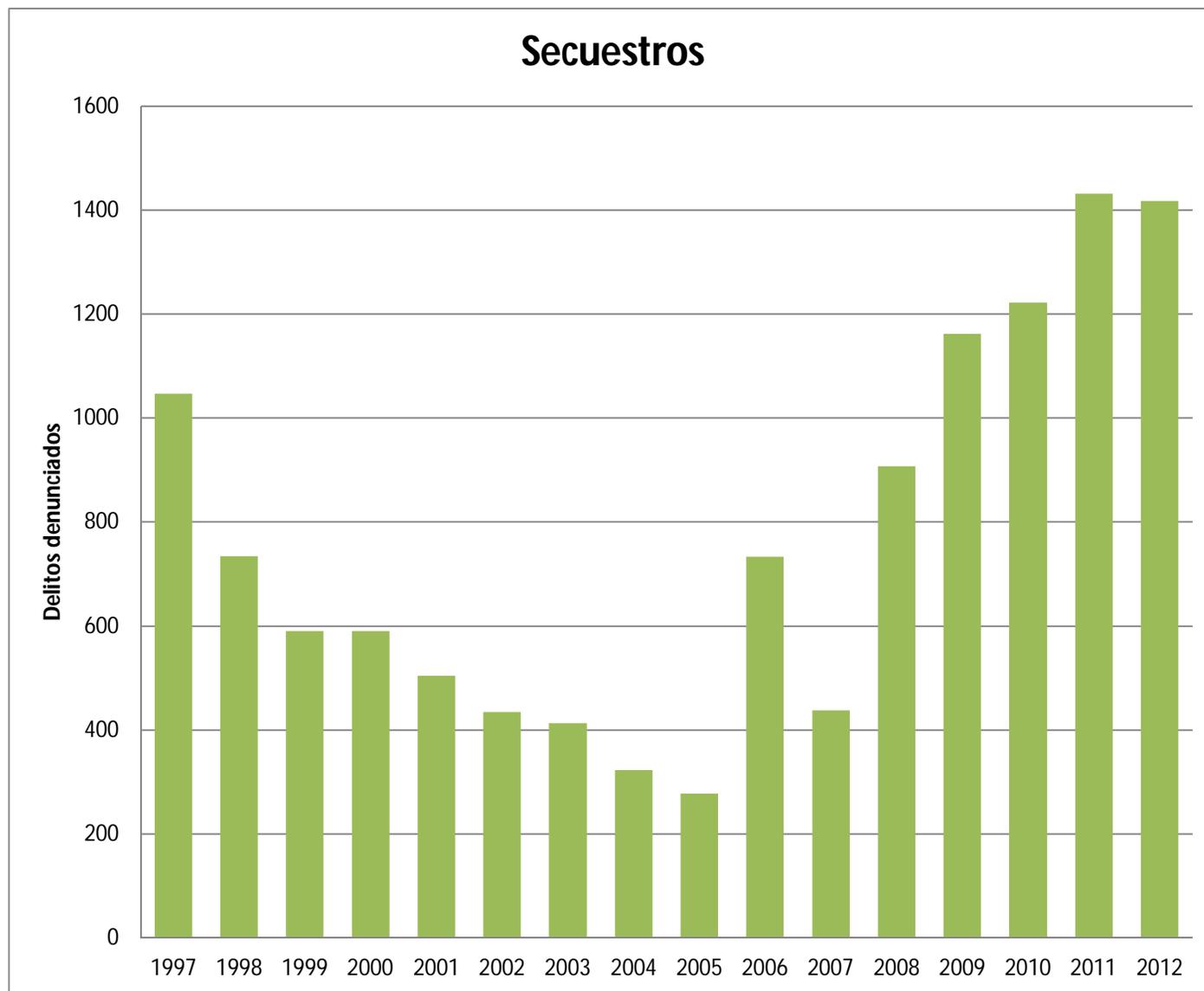


Anexo 2.- Incidencia delictiva (cuatro delitos del Fuero Común)

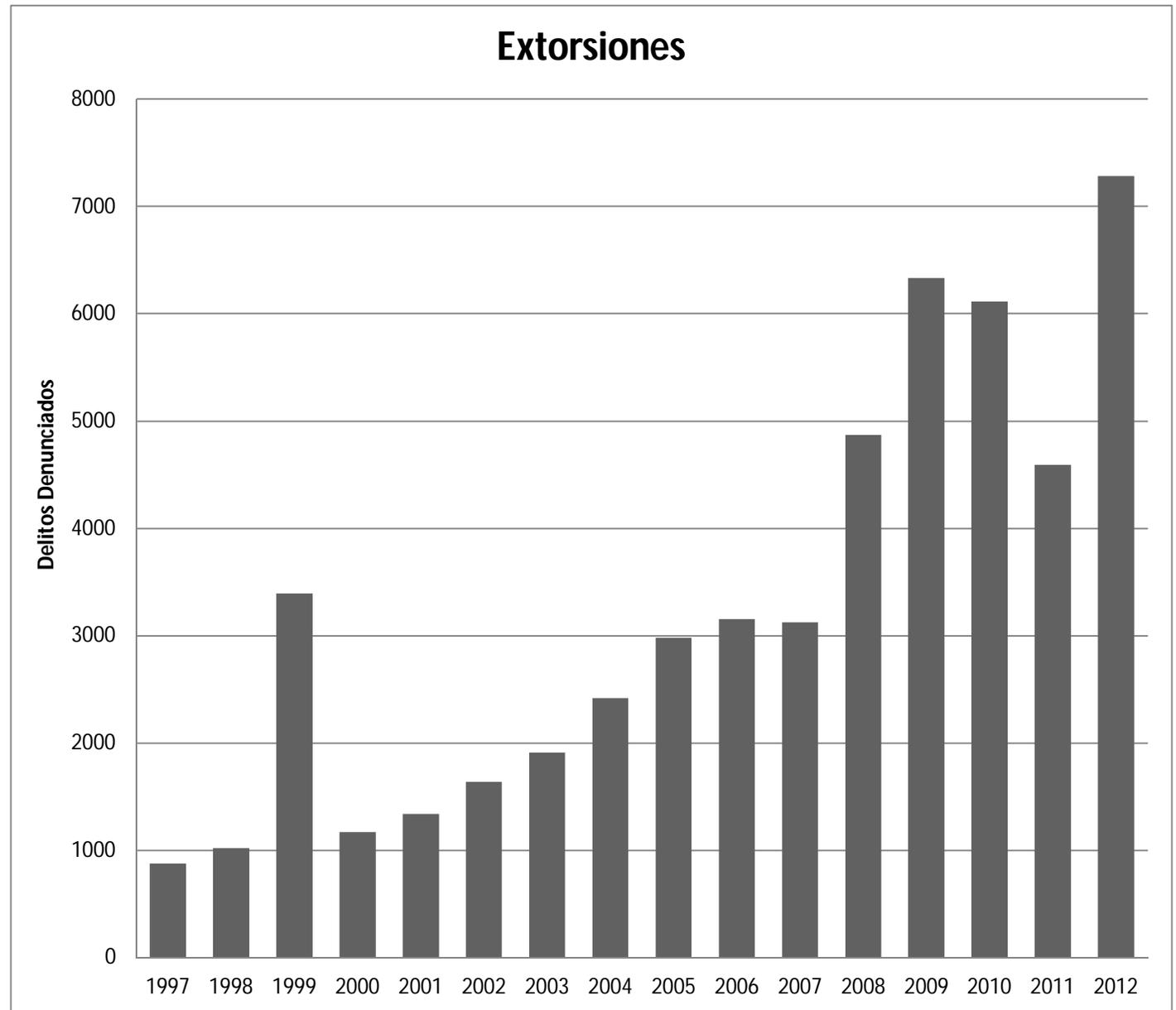
Año	
1997	16866
1998	14216
1999	14619
2000	13849
2001	13855
2002	13148
2003	12676
2004	11658
2005	11246
2006	11806
2007	10253
2008	13155
2009	16118
2010	20680
2011	22852
2012	21736



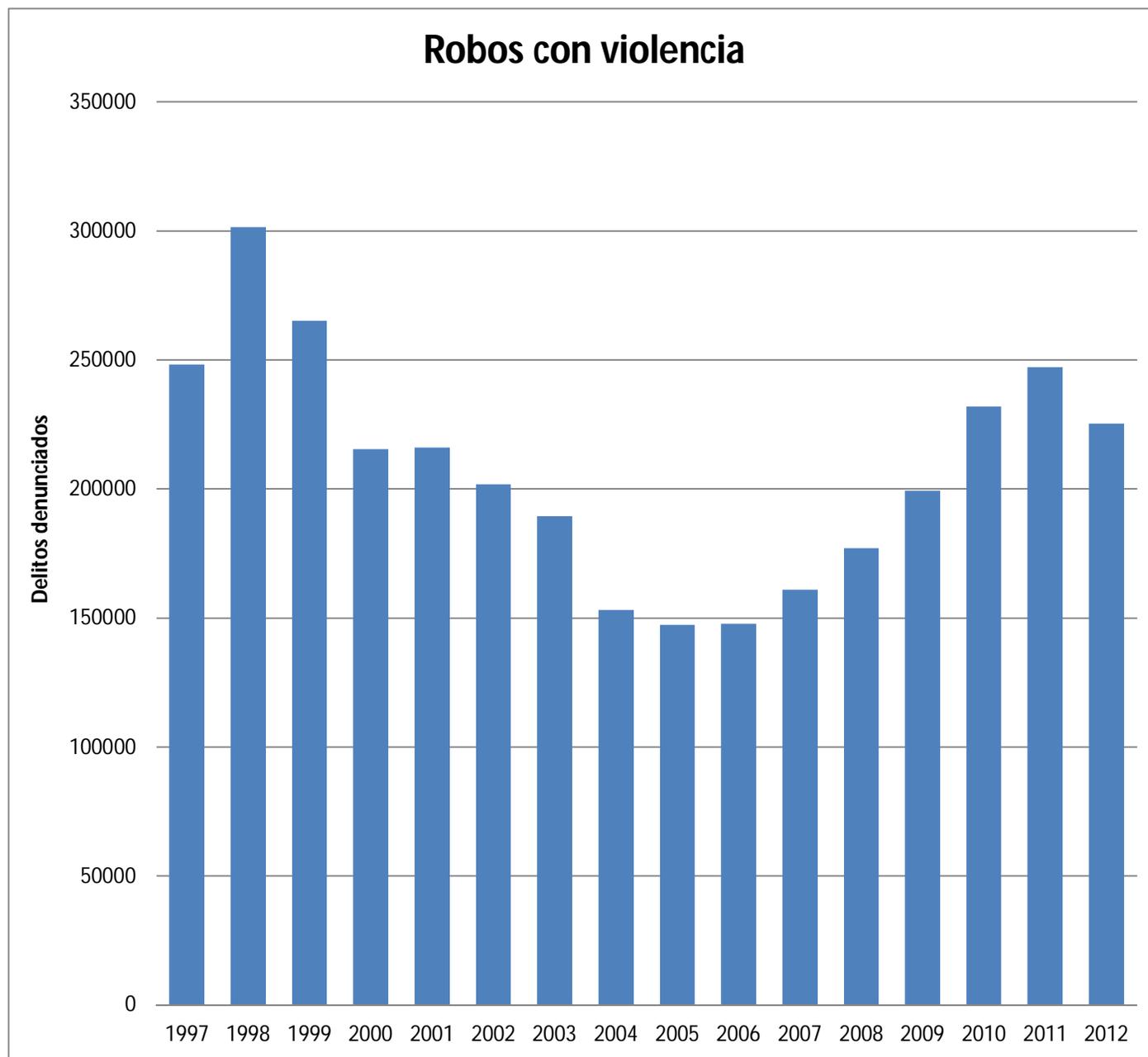
Año	
1997	1047
1998	734
1999	590
2000	591
2001	505
2002	435
2003	413
2004	323
2005	278
2006	733
2007	438
2008	907
2009	1162
2010	1222
2011	1432
2012	1418



Año	
1997	876
1998	1020
1999	3391
2000	1168
2001	1337
2002	1636
2003	1910
2004	2416
2005	2979
2006	3157
2007	3123
2008	4869
2009	6332
2010	6113
2011	4594
2012	7284

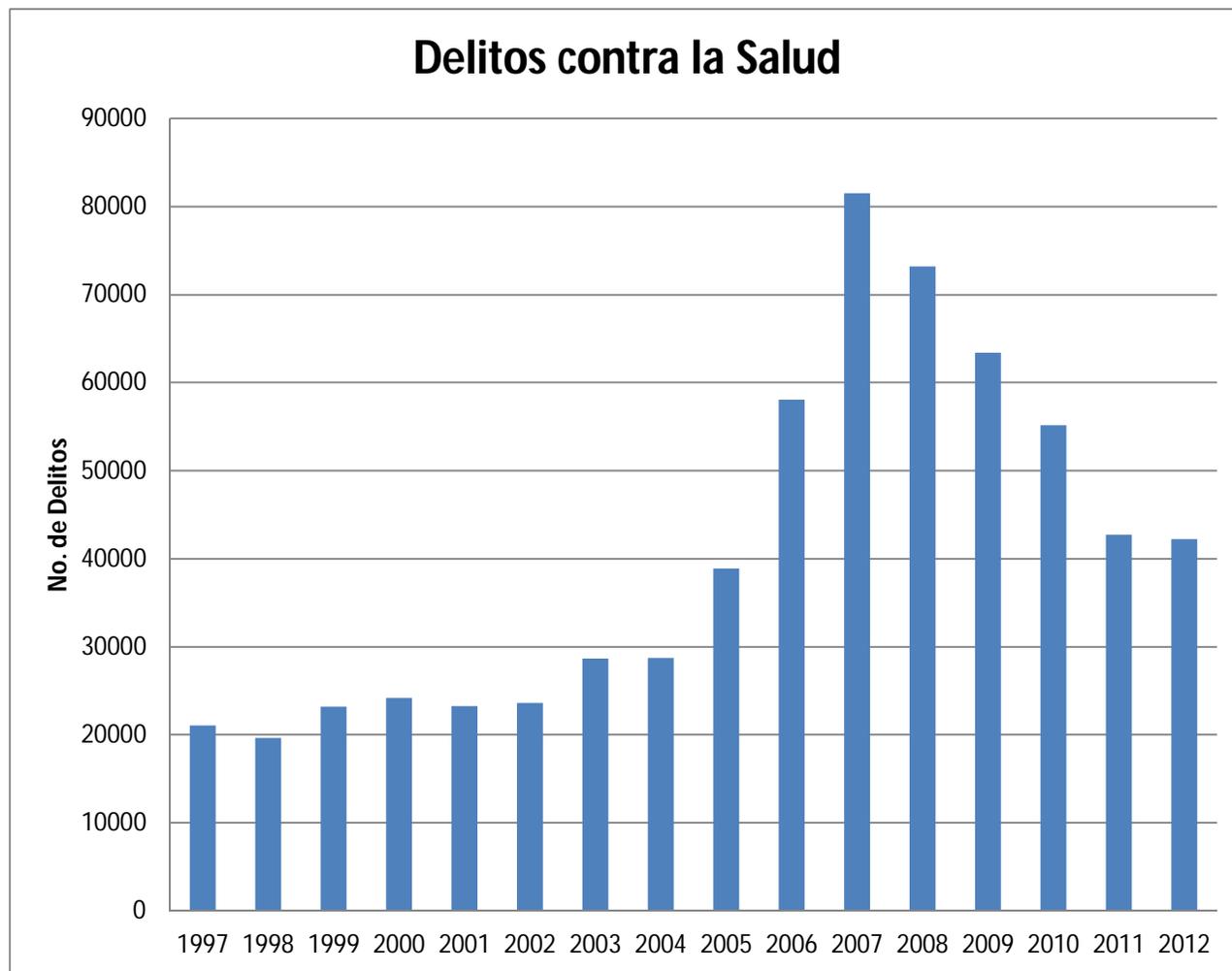


Año	
1997	248339
1998	301512
1999	265250
2000	215479
2001	216086
2002	201866
2003	189363
2004	153072
2005	147372
2006	147680
2007	161014
2008	176979
2009	199344
2010	232033
2011	247258
2012	225333



Anexo 3

Año	
1997	21071
1998	19629
1999	23156
2000	24212
2001	23232
2002	23588
2003	28645
2004	28715
2005	38903
2006	58066
2007	81491
2008	73222
2009	63404
2010	55122
2011	42747
2012	42201



Anexo 4

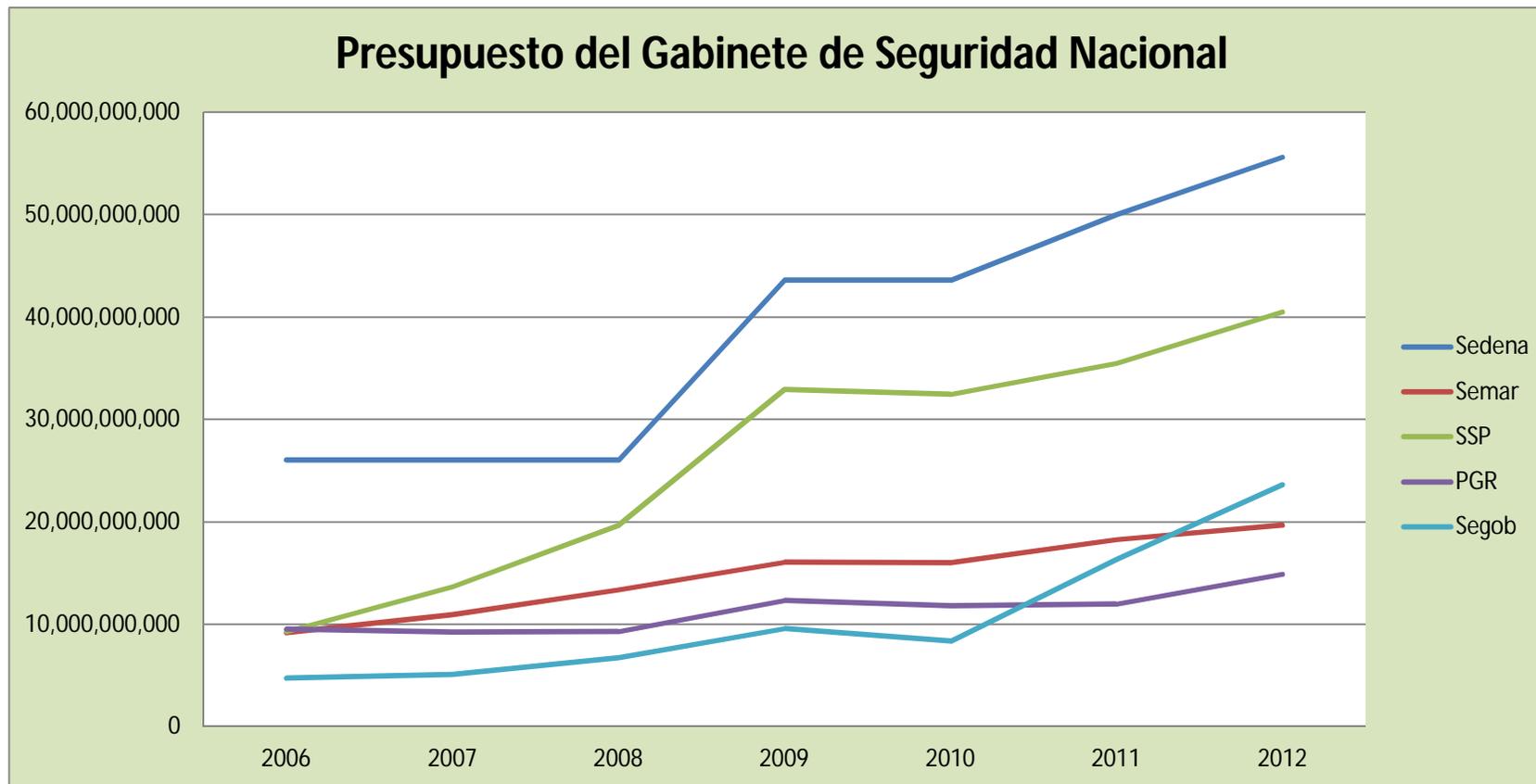


Año	
2001	217
2002	447
2003	669
2004	881
2005	611
2006	403
2007	1217
2008	1165
2009	1505
2010	1950
2011	2505
2012	2270



Año			
1997	13852	2005	13719
1998	14761	2006	13331
1999	15719	2007	13739
2000	16765	2008	15908
2001	16331	2009	16721
2002	16080	2010	17009
2003	15123	2011	19215
2004	14145	2012	19015

Anexo 5

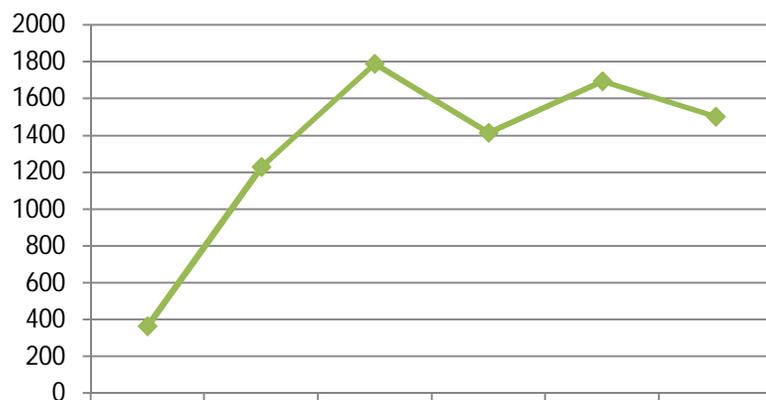


Dependencia	Año						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sedena	26,031,900,900	26,031,900,900	26,031,900,900	43,623,321,860	43,632,410,311	50,039,456,571	55,610,989,782
Semar	9,163,510,800	10,951,321,100	13,382,746,100	16,059,281,110	15,991,869,193	18,270,177,440	19,679,681,622
SSP	9,274,400,000	13,664,682,654	19,711,622,600	32,916,838,380	32,437,776,662	35,519,104,867	40,536,522,049
PGR	9,550,581,000	9,216,539,400	9,307,808,800	12,309,857,565	11,781,474,057	11,997,812,200	14,905,074,010
Segob	4,737,913,800	5,083,252,769	6,736,900,000	9,594,007,041	8,370,632,682	16,386,141,654	23,637,497,098

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2012 en: www.diputados.gob.mx.

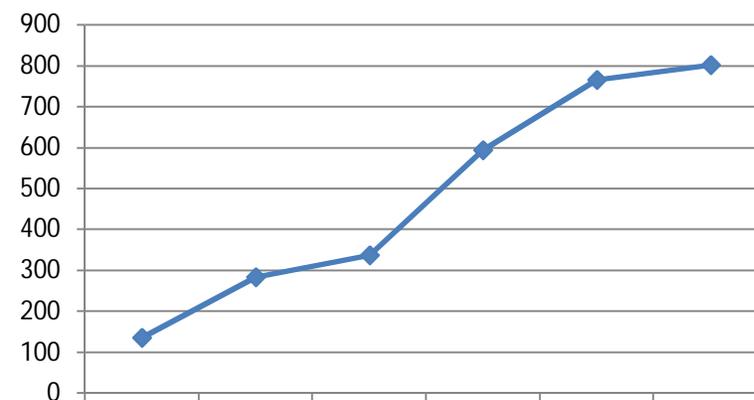
Anexo 6. Quejas emitidas ante la CNDH por presuntas violaciones de las fuerzas de seguridad a los derechos humanos

Secretaría de la Defensa Nacional



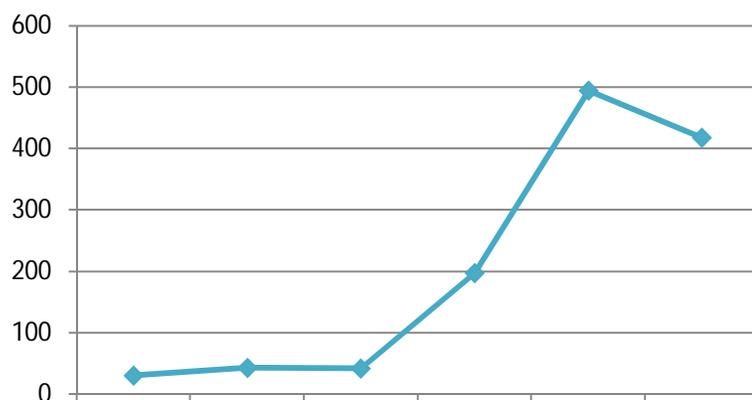
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quejas emitidas	367	1230	1791	1415	1695	1503

Policía Federal



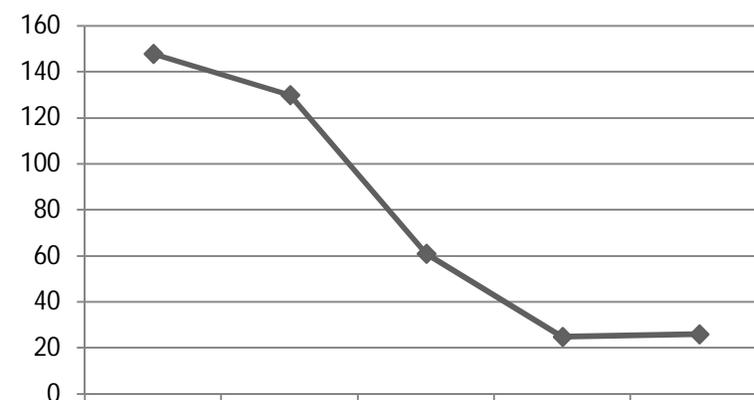
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quejas emitidas	136	284	338	595	767	802

Secretaría de Marina



Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quejas emitidas	31	43	42	198	495	418

Agencia Federal de Investigaciones



Año	2007	2008	2009	2010	2011
Quejas emitidas	148	130	61	25	26