



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LAS ESTRATEGIAS DE MÉXICO PARA ENFRENTAR LA  
DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN EL MARCO  
DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y LOS  
COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS EN LA  
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA  
DELINCUENCIA ORGANIZADA (2006-2018)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

González Rojas Jimena y Hernández Martínez Karen



**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. Alejandro Chanona Burguete**

**Tesis elaborada en el marco del PAPITT-IN307018  
“Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las  
amenazas a la seguridad y defensa contemporáneas”**

Ciudad Universitaria, CD. MX., 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 General

.....	1
<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. Seguridad, Amenazas y Delincuencia Organizada</b> .....	14
<b>1.1 La evolución de las perspectivas teóricas sobre la seguridad</b> .....	14
<b>1.2 Los cambios del concepto de seguridad. Un breve recorrido histórico</b> .....	23
<b>1.3 Delincuencia Organizada Transnacional</b> .....	33
<b>1.3.1 Características, concepto e implicaciones en la seguridad global</b> .....	36
<b>1.3.2 Contexto y Efectos en México</b> .....	42
<b>2. Medidas Internacionales contra la Delincuencia Organizada Transnacional su aplicación en México</b> .....	52
<b>2.1. Régimen Internacional</b> .....	52
<b>2.2 El régimen internacional del control de las drogas</b> .....	59
<b>2.2.1 Convención Única de 1961 sobre estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas</b> .....	63
<b>2.2.2 Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 de la Organización de las Naciones Unidas</b> .....	66
<b>2.2.3 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 de la Organización de las Naciones Unidas.</b> .....	69
<b>2.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.</b> .....	72
<b>2.3.1 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional</b> .....	81
<b>2.3.2 Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</b> .....	83
<b>2.3.3 Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</b> .....	86
<b>2.4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</b> .....	90
<b>2.5 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)</b> .....	96
<b>2.6. El papel de México en el régimen Internacional contra la Delincuencia Organizada y sus compromisos</b> .....	98
<b>3. Marco jurídico nacional e instituciones que participan contra la Delincuencia Organizada</b> .....	111
<b>3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> .....	111

3.2. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada .....	113
3.3. Código Penal Federal .....	116
3.4. Ley de Seguridad Nacional.....	119
3.5 Instituciones y Programas Institucionales .....	122
3.5.1 Secretaría de la Defensa Nacional .....	123
3.5.2 Secretaría de Marina.....	126
3.5.3 Policía Federal .....	129
3.5.4 Procuraduría General de la República .....	137
4. Estrategias referentes a la Delincuencia Organizada en el marco del PND y la Convención de Palermo de 2007 a 2017 .....	149
4.1 Plan Nacional de Desarrollo como meta a alcanzar .....	149
4.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	154
4.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	168
4.2 Programas Sectoriales derivados de los PND .....	183
4.2.1 Sexenio de Felipe Calderón .....	184
4.2.2 Sexenio de Enrique Peña Nieto .....	195
4.3 Nivel de Cumplimiento con la Convención de Palermo .....	205
4.3.1 Marco legal mexicano en materia de Delincuencia Organizada Transnacional instituido en el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.....	207
4.3.2 Marco legal mexicano en materia de Delincuencia Organizada Transnacional instituido en el periodo del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018.....	213
4.4 Resultados .....	218
Conclusiones.....	222
Anexos: .....	232
Bibliografía y Fuentes Consultadas:.....	235

## Índice de Tablas

<i>Tabla 1: Lista Amarilla</i> .....	63
<i>Tabla 2: Lista Verde</i> .....	68
<i>Tabla 3: Lista Roja</i> .....	71
<i>Tabla 4: Visión 2030, el México que queremos</i> .....	158
<i>Tabla 5: Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i> .....	165
<i>Tabla 6: Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i> .....	172
<i>Tabla 7: Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2007-2012</i> .....	190
<i>Tabla 8: Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2013-2018</i> .....	204
<i>Tabla 9: Número de homicidios del año 2007 al 2018</i> .....	220

## **Introducción**

La Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) ha ocupado un papel preponderante en la agenda internacional debido al impacto que ha tenido en la sociedad y en los Estados, con el cambio de políticas adoptadas por los gobiernos y las estructuras ilegales que conlleva dicha actividad. En las Ciencias Sociales, el tema ha sido abordado desde lo general a lo particular.

El tema es de importancia para las Relaciones Internacionales, principalmente en la manera que afecta al Estado, pues, paulatinamente ha invadido más ámbitos de vida cotidiana, con secuelas como la violencia y la corrupción, lo cual ha erosionado de manera progresiva tanto la salud individual como la integración de las instituciones de los países que padecen esta pandemia.<sup>1</sup>

En los últimos años, la incidencia que la DOT ha tenido en los distintos sectores de un Estado es consecuencia de la transformación de las redes criminales pues éstas encuentran oportunidad de lucro ilícito a través de distintos canales y rutas.<sup>2</sup> Se ha convertido en un fenómeno que ha afectado las funciones del Estado; como el control de territorio, poblaciones, imposición de leyes y métodos de impartición de justicia.

Por lo que, su estudio aborda diversos aspectos: los legales, sociales y económicos. En lo jurídico implica la creación, cambio o ausencia de leyes; en lo social, los grupos humanos y fenómenos sociales que permiten que se formen grupos criminales; y en lo económico, va desde el presupuesto oficial hasta los recursos ilícitos de las actividades de la Delincuencia Organizada.

---

<sup>1</sup> Mario Ruiz Massieu, *El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 7.

<sup>2</sup> Informe de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Compendio de casos de delincuencia organizada, Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

La integración dichas esferas, harán que este tema pueda ser estudiado, desde una perspectiva multidimensional e interdisciplinaria, que ayude a explicar lo complejo de la actuación de las redes. En este sentido el objetivo de esta investigación es examinar los parámetros seguidos en el marco jurídico nacional en contra de la Delincuencia Organizada respecto a los lineamientos internacionales y el contexto nacional, durante los sexenios de Felipe a Calderón y Enrique Peña Nieto.

La delimitación de la investigación se dirigirá a dos períodos presidenciales en específico, esto nos encamina a la pregunta central de este proyecto que es: ¿Las estrategias empleadas en las leyes mexicanas relativas a la Delincuencia Organizada durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto fueron acordes a lo establecido en el PND y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada?

Lo que vincula por consecuencia la siguiente hipótesis: Entre los años 2006-2017 las estrategias que se llevaron a cabo contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el marco jurídico nacional se adecuaron a la Convención de Palermo para responder a los compromisos asumidos por el país, siguiendo medidas internacionales sin lograr un cambio significativo para combatir y prevenir la Delincuencia Organizada en México, y siguiendo la profundización de la política sin mostrar resultados.

Entre los compromisos de México frente a la DOT se destaca la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Como parte de estos compromisos y de conformidad con la estrategia nacional para enfrentar la DOT, México llevó adelante el proceso de armonización legislativa y política.

Para alcanzar nuestro objetivo principal, la investigación se estructura en cuatro capítulos: En el primer capítulo titulado, Los cambios del concepto de seguridad. Un breve recorrido histórico, estudiaremos cómo han cambiado los estudios de seguridad, revisaremos qué se ha considerado una amenaza a lo largo de la historia y cómo ha incidido el contexto internacional en su transformación, además de reconocer la aparición y repercusión de la Delincuencia Organizada Transnacional.

También analizaremos la evolución de las amenazas en el contexto internacional, para entender la repercusión de la Delincuencia Organizada en la seguridad. Comenzando con la evolución del concepto de seguridad que se ha transformado a la par que las sociedades respondiendo a las necesidades de cada época, además de la identificación de las amenazas dependiendo de sus capacidades.

Siguiendo los cambios plasmados en diferentes aspectos, los más importantes para la investigación son los académicos, con los estudios realistas e idealistas, además de sus variantes y los políticos, con leyes formuladas que van desde el nivel nacional al internacional y los cambios en las sociedades que se aceleraron con la globalización, dando paso a nuevas relaciones de interdependencia como consecuencia del desarrollo de las nuevas tecnologías, que han dado paso a la operación de organizaciones de crimen y lucro.

Asimismo, explicaremos que la seguridad se ha concebido desde distintas visiones, debido a los cambios en la coyuntura internacional y las nuevas amenazas que provoca siendo una de estas la Delincuencia Organizada, que es un problema que afecta la seguridad de los países debido a su carácter multidimensional y la falta de fortaleza institucional para hacer frente a ella.



En el segundo capítulo, titulado Medidas Internacionales contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su aplicación en México; fue primordial cuestionarnos ¿Qué instrumentos internacionales existen contra la Delincuencia Organizada Transnacional y por qué surgen? Además de ¿Cómo han sido aplicados en México?

Es así como, abordaremos los instrumentos internacionales en materia de seguridad realizadas para combatir la Delincuencia Organizada Transnacional, para explicar la forma en que México los aplico. Identificando las consecuencias de la Delincuencia Organizada Transnacional y cómo esto ha llevado a los Estados a utilizar mecanismos de cooperación para combatir los estragos de esta problemática con la creación de instrumentos jurídicos que vinculen a la comunidad internacional.

Distinguiendo a Estados Unidos como el principal promotor de los mecanismos en contra de la delincuencia organizada transnacional, específicamente para la eliminación del tráfico ilícito de drogas. Mientras que México ha recurrido a la aplicación de estas medidas por el desafío que han representado las actividades de la delincuencia organizada dentro de su territorio, e igual que Estados Unidos enfocado en el tráfico ilícito de drogas.

Asimismo, se analizará el marco jurídico internacional con documentos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que permitan observar los instrumentos existentes contra la Delincuencia Organizada, para dar paso a la revisión particular de México.

En el tercer capítulo titulado Marco jurídico nacional e instituciones que participan contra la Delincuencia Organizada revisaremos el marco jurídico de México en materia de combate contra la Delincuencia Organizada. Haciendo hincapié en los instrumentos

nacionales para conocer las acciones que el país ha tomado y si estas estrategias tienen una institución que los respalde. Las instituciones e instrumentos que abordaremos serán explicados en relación con la función que tienen para el combate la DOT y de acuerdo con las facultades de cada institución.

Tomando en cuenta las atribuciones y capacidades que podrían tener relación con la misma, sin ser explícitamente mencionadas en sus leyes y manuales, ya que la DOT tiene actividades multidimensionales, las actividades previstas en dichos instrumentos podrían estar atacando la problemática.

En México es necesario identificar los instrumentos internacionales de los que es parte, para ver si ha cambiado su marco jurídico en función de estos y especialmente si estos cambios son acordes a la situación actual del país o simplemente sigue los parámetros internacionales generales.

Aunque el gobierno intente llenar los vacíos legales y trate de contrarrestar la Delincuencia Organizada, la legislación no ha tomado en cuenta el grado de eficiencia, lucro y rentabilidad alcanzados por los grupos criminales. Solo se ha enfocado en estrategias militares, debido a las afectaciones a las funciones del Estado, tales como el control de territorio, de la población, imposición de leyes y métodos de impartición de justicia, que traen como consecuencia el aumento en la inseguridad pública, la violencia social, e índices de muertos. Siendo así un problema para todas las esferas de la seguridad: Nacional, Pública y Ciudadana.

La agenda contra la Delincuencia Organizada se ha enfocado en estrategias prohibicionistas y se ha dirigido hacia aspectos militares. Sin embargo, la urgencia y la dimensión del problema no deberían llevar a un segundo plano la necesidad de diseñar

políticas públicas eficaces bajo la existencia establecida dentro de un marco democrático.<sup>3</sup>

Al centrarse en medidas de materia militar no podrán abarcar el problema, ya que, no toma en cuenta las causas de fondo del fenómeno, que van desde la sociedad con la desigualdad; lo económico con la concentración de riqueza; y lo institucional con la corrupción e impunidad.

Por ello, es importante hacer un análisis de fondo sobre las estrategias utilizadas por el gobierno mexicano y en ese mismo sentido tomar como referencia instrumentos que plasmen la realidad del contexto nacional, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y de esta manera poder realizar una evaluación más eficaz;

Finalmente, en el Capítulo 4 titulado Estrategias referentes a la Delincuencia Organizada en el marco del PND y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada de 2007 a 2017, revisaremos la concordancia entre los Planes Nacionales de Desarrollo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, en lo referente al planteamiento de sus metas respecto al tema de delincuencia organizada transnacional; además de determinar de conformidad los cambios plasmados en el marco jurídico nacional.

Es decir, se analizarán las estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) frente a la su aplicación legal nacional en el marco de la Convención de Palermo. Puesto que, en el caso de México, los PND son propuestos cada seis años y responden a una realidad nacional, pues son problemáticas del país que se pretenden mejorar o en

---

<sup>3</sup> Alda Sonia y Mejías Susana (eds.) Escenarios de Inseguridad en América Latina y los Actuales Retos en Colombia, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017, p. 13.

el mejor de los casos solucionar. Siendo así una medida sexenal formulada a través de una base estructural; que a su vez debe responder a compromisos internacionales adquiridos por el país, llevando la cooperación con las instituciones y países a la práctica. Lo que tendría que ser un complemento para retomarse para en el planteamiento de estrategias en el ámbito nacional.

Finalmente, para ilustrar de manera más clara los objetivos e hipótesis (principal y secundarias) de esta investigación, así como su capitulado, presentamos los siguientes esquemas del desarrollo de la misma.

**Esquema General de Investigación:**

<p><b>Título:</b> Las estrategias de México para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional en el marco de los planes nacionales de desarrollo y los compromisos internacionales asumidos en La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2006-2018)</p>	<p><b>Pregunta:</b> ¿Las estrategias empleadas en las leyes mexicanas relativas a la Delincuencia Organizada durante el sexenio de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto fueron acordes a lo establecido en el PND y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada?</p>
<p><b>Objetivo:</b> Examinar los parámetros seguidos en el marco jurídico nacional en contra de la Delincuencia Organizada respecto a los lineamientos internacionales y el contexto nacional, durante los sexenios de Felipe a Calderón y Enrique Peña Nieto.</p>	<p><b>Hipótesis:</b> Las estrategias empleadas en materia de Delincuencia Organizada en el marco jurídico nacional se adecuaron a la Convención de Palermo durante 2006-2017 para responder a los compromisos asumidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, siguiendo medidas internacionales sin lograr un cambio significativo para combatir y prevenir la Delincuencia Organizada en México, y siguiendo la profundización de la Política sin mostrar resultados.</p>

### Capítulo 1:

<b>Título:</b> Seguridad, Amenazas y Delincuencia Organizada	<b>Pregunta:</b> ¿Cómo han evolucionado los estudios de seguridad? ¿Cómo ha incidido el contexto internacional en la transformación de las amenazas? ¿Por qué la Delincuencia Organizada Transnacional puede afectar la seguridad de los países?
<b>Objetivo:</b> Analizar la evolución de las amenazas en el contexto internacional, para entender la incidencia de la Delincuencia Organizada en la seguridad.	<b>Hipótesis:</b> La seguridad se ha concebido desde distintas visiones, debido a los cambios en la coyuntura internacional y las nuevas amenazas que provoca, siendo una de estas la Delincuencia Organizada, que es un problema que afecta la seguridad de los países debido a su carácter multidimensional y la falta de fortaleza institucional para hacer frente a ella.

### Capítulo 2:

<b>Título:</b> Medidas Internacionales contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la aplicación en México	<b>Pregunta:</b> ¿Qué instrumentos internacionales existen contra la Delincuencia Organizada Transnacional y por qué surgen? ¿Cómo han sido aplicados en México?
<b>Objetivo:</b> Abordar los instrumentos internacionales en materia de seguridad realizadas para combatir la Delincuencia Organizada Transnacional, para explicar la forma en que México los aplico.	<b>Hipótesis:</b> La Convención de Palermo ha sido el instrumento jurídico de mayor importancia para que los países tomen medidas al interior contra la Delincuencia Organizada, en específico México.

### Capítulo 3:

<b>Título:</b> La Delincuencia Organizada Transnacional en México y el marco jurídico para combatirla.	<b>Pregunta:</b> ¿Qué instrumentos jurídicos tiene México para combatir la Delincuencia Organizada y cómo han cambiado?
<b>Objetivo:</b> - Revisar el marco jurídico de México en materia de combate contra la Delincuencia Organizada.	<b>Hipótesis:</b> El marco jurídico de México contra la Delincuencia Organizada ha abarcado gran parte del sistema legal mexicano, dando sustento a la aplicación de las estrategias.

### Capítulo 4:

<b>Título:</b> Estrategias referentes a la Delincuencia Organizada en el marco del PND y la Convención de Palermo de 2007 a 2017	<b>Pregunta:</b> ¿Cuáles son las metas planteadas en lo referente a la Delincuencia Organizada y los mecanismos empleados?, ¿Los cambios en el marco legal concuerdan con el PND y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada?
<b>Objetivo:</b> Analizar las estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo frente a la su aplicación legal dentro del marco de la Convención de Palermo.	<b>Hipótesis:</b> Las estrategias mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo para combatir la Delincuencia Organizada y sus mecanismos dentro del marco jurídico se han dirigido hacia los compromisos internacionales y no han respondido a la realidad nacional.

## **1. Seguridad. Amenazas y Delincuencia Organizada**

El concepto de seguridad ha evolucionado y se ha transformado a la par que las sociedades lo han hecho, por lo que responde a las necesidades de cada época la forma en la que éstas identifiquen una amenaza y el desarrollo de las capacidades para afrontarla.

Estos cambios han sido plasmados en diferentes aspectos, entre los más importantes se encuentran los académicos, con los estudios realistas e idealistas además de sus variantes, y los políticos y jurídicos, con leyes formuladas que van desde el nivel nacional hasta el internacional.

Los cambios en las sociedades se han visto acelerados con la globalización, en cuyo marco, se dieron nuevas relaciones de interdependencia como consecuencia del desarrollo de las nuevas tecnologías, que han dado paso a la operación de organizaciones de crimen y lucro.

### **1.1 La evolución de las perspectivas teóricas sobre la seguridad.**

La seguridad *per se* ha sido históricamente uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de los Estados y sociedades; en torno a la significación de dicho concepto se ha extendido un amplio y constante debate tanto político como teórico. No obstante, es imprescindible aclarar que los cambios en su concepción se deben a las transformaciones en la coyuntura internacional y nacional.

En alusión a su epistemología, el concepto de seguridad tiene origen en la palabra latina *securitas/securus*, que proviene de *sine cura*. *Sine* significa sin y *cura*, preocupación,

problema o atención. Entonces, *sine cura* significa sin problemas, sin preocupación y *securitas* se refiere a libre de preocupaciones o problemas.<sup>4</sup>

Sin embargo, para algunos otros analistas la seguridad es como la belleza: un término subjetivo y elástico, que significa exactamente lo que el sujeto en cuestión dice que significa,<sup>5</sup> por ejemplo para Barry Buzan, la seguridad es un instrumento político para reclamar atención hacia los asuntos que el gobierno identifica como prioritarios.<sup>6</sup>

Algunos teóricos ubican la llamada *edad de oro* de la seguridad entre los años 1950 y 1960, donde se comienza a establecer un importante vínculo entre el Estado y la Academia, en dicha época las instituciones académicas comienzan a implantar ciertos estándares conceptuales y teóricos que posteriormente el gobierno determinaría como válidos.<sup>7</sup>

No obstante, los estudios internacionales sobre seguridad se desarrollaron inicialmente bajo la tutela de los enfoques anglosajones del realismo político, dando como resultado que las amenazas y criterios de seguridad hayan sido creados en un principio por y para ese contexto. A pesar de ello, actualmente hay diversos enfoques y teorías desde las cuales se puede entender la seguridad, mismas que han respondido al contexto en el que se desarrollaron.

A grandes rasgos es posible visualizar dos grandes filosofías clásicas en los estudios de seguridad, la primera considera que la seguridad es prácticamente sinónimo de la

---

<sup>4</sup> Martha Bárcena Coqui, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Núm. 59, Febrero, 2000, México, p. 11.

<sup>5</sup> Paul D. Williams. *Security Studies*. Routledge, Estados Unidos, Nueva York, 2008, p. 2.

<sup>6</sup> Barry Buzan. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. ECPR Press, Reino Unido, 1987, p.113.

<sup>7</sup> Williams, Op., Cit., p. 3.



acumulación de poder, este fundamento es básicamente sustentado por las teorías pioneras del realismo.

Entre los principales y más antiguos exponentes del enfoque tradicional realista se destacan las aportaciones de Thomas Hobbes; que interpreta: “El fin del Estado es la paz y la defensa de todos los hombres. El soberano decide qué medio emplear para mantener la paz; es juez acerca de qué opiniones y doctrinas son adversas y cuáles conducen a la paz”.<sup>8</sup>

En este sentido, el realismo entiende que el Estado como actor principal busca asegurar su integridad territorial; necesita “disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación, pues con ello se logrará mantener la integridad (...)”<sup>9</sup> para estar seguros y cuantos más actores de poder (especialmente el poder militar) puedan acumular, más seguros estarán.<sup>10</sup>

Además, se asume a la seguridad como poder absoluto, en donde el estado es el garante de los derechos inalienables de sus ciudadanos.<sup>11</sup> Asimismo visualiza que la sociedad internacional se encuentra en un constante estado anárquico, carente de valores donde existe una persistente lucha de poder.<sup>12</sup>

Los estudios realistas de seguridad pueden remontarse incluso antes de las dos guerras mundiales, sin embargo, esta corriente teórica cobra fuerza después de este periodo con

---

<sup>8</sup> Ana Luisa Guerrero. *Filosofía política y derechos humanos*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM, México, 2002, p.242.

<sup>9</sup> Gabriel, Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, Enero, 2006, p.166

<sup>10</sup> Arnold, Wolfers. “National security as an ambiguous symbol”, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 1952, p. 485.

<sup>11</sup> Orozco, op., cit., p. 164.

<sup>12</sup> Luciano Tomassini. *Relaciones Internacionales, Teoría y Práctica*. PNUD- CEPAL, Santiago, Chile, 1988, p. 6.

autores emblemáticos como Hans Morgenthau, pues el entusiasmo por la seguridad colectiva después de la Primera Guerra Mundial fue prometedor pero el fracaso de la Sociedad de Naciones originó nuevas corrientes de pensamiento.<sup>13</sup>

Tradicionalmente, la mayoría de la literatura de seguridad ha estado, y hasta cierto punto continúa basada en los conceptos de poder y paz. De acuerdo con el realismo clásico de Morgenthau, el deseo de más poder está arraigado en la naturaleza “defectuosa” de la humanidad, los Estados están continuamente involucrados en una lucha para aumentar sus capacidades y la ausencia de un equivalente a un gobierno internacional es una condición permisiva a los apetitos humanos de poder.<sup>14</sup>

Para Hans Morgenthau la imperfección del mundo radica en tres factores: el egoísmo y deseo de poder de los hombres, la definición de los intereses nacionales de los Estados enfocados al poder y por último la naturaleza anárquica del sistema internacional.<sup>15</sup>

Desde esta perspectiva realista Arnold Wolfers arguye que la seguridad es un valor el cual se mantiene de la riqueza en posesiones materiales de una nación y ésta potencia su capacidad para controlar las acciones de los demás, entonces la seguridad, mide la ausencia de temor de que esos valores sean atacados.<sup>16</sup>

Esto puede reflejarse también en trabajos de autores como Kenneth Waltz, quien manifestó que entre mayores fueran las capacidades de un Estado para poder garantizar su seguridad mayor será la amenaza que figure para los demás Estados, promoviendo

---

<sup>13</sup> Buzan, op. cit., p. 26.

<sup>14</sup> Tomassini, op., cit., p. 7.

<sup>15</sup> Hans, J, Morgenthau. *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p. 43.

<sup>16</sup> Cfr, Wolfers, Op., Cit., p. 486.

así una reacción en cadena donde estos buscarán tener capacidades similares que logren responder a tal hecho.<sup>17</sup>

Por otro lado, existe una filosofía que critica la idea de que la seguridad deviene del poder y no proviene de la capacidad de ejercer control sobre los demás, más bien, proviene de la cooperación para lograr la seguridad sin privar a otros de ella y existe una preocupación por la justicia y la provisión de los Derechos Humanos.<sup>18</sup> Este es el fundamento de la escuela liberal (idealista) de la seguridad.

Entonces, aquellos enfoques en los cuales su acercamiento principal es la paz están asociados a la escuela idealista. Los idealistas argumentan que su concepto los lleva a analizar el problema en términos holísticos, en oposición a la vista fragmentada de los realistas, quienes enfocan su atención directamente en el tema de la guerra, dado que es la principal amenaza que surge del problema de seguridad, una solución a ello eliminaría en gran medida los problemas en la agenda internacional.<sup>19</sup>

Uno de sus primeros representantes de la teoría liberal es el filósofo Immanuel Kant, quien manifestó en sus postulados el establecimiento de constituciones republicanas para obtener un estado de paz, además buscaba demostrar que el uso de la razón es la única vía correcta para lograr la convivencia pacífica, tanto entre los individuos, como entre las sociedades y naciones. El resultado más destacado de dicho esfuerzo se

---

<sup>17</sup> Cfr, Kenneth, Waltz. *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 174.

<sup>18</sup> Tica Font y Pere Ortega. "Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana". *Revista papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 119, Ciencias Sociales- Política, España, 2012, p. 161. Dirección URL: [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista\\_papeles/119/Seguridad\\_nacional\\_multidimensional\\_humana\\_T.\\_Font\\_y\\_P.\\_Ortega.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf) [consultado el 17 de agosto de 2018 a las 13:24 horas]

<sup>19</sup> Buzan, Op., Cit., p. 27.

encuentra en las líneas de su breve ensayo “Hacia la Paz Perpetua”, escrito en el año de 1795.<sup>20</sup>

Para Kant, la forma ideal de gobierno radica en el establecimiento de repúblicas como gestoras de leyes, dichas leyes debían ser universales -para todos-, y luego pasarían a ser *Imperativos Categóricos*; es decir, que eran directamente vinculantes; tanto los ciudadanos como los gobernantes debían estar sujetas a ellas. Desde su perspectiva esos Estados republicanos eran “productores de paz”.<sup>21</sup>

Es así que la seguridad como concepto y teoría ha evolucionado. Desde su reconceptualización, después del fin de la Guerra Fría, la seguridad ha pasado de incluir solamente a los actores y amenazas convencionales –como el Estado-, a ampliar las dimensiones en las que se estudia. En dicha reconceptualización yace un cambio respecto de cuáles o qué identifican los Estados como una amenaza, dichas amenazas se han modificado como resultado de los procesos internacionales de globalización:

“La percepción de amenaza cambia y en nuestro siglo, influenciado por un proceso de globalización sin precedentes, los efectos de la interconexión de humana también interconectan las percepciones de amenaza y seguridad”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Teresa Santiago Oropeza, “Kant y su proyecto de una paz perpetua”, *Revista Digital Universitaria*, DGSCA-UNAM, Vol. 5, Núm. 11, 10 de diciembre de 2004, México, p. 6. Dirección URL: [http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic\\_art77.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic_art77.pdf) [consultado el 18 de agosto de 2018 a las 15:19 horas]

<sup>21</sup> Guerrero, Op., Cit., p. 239.

<sup>22</sup> Henry Cancelado, “La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas” en *Revista Análisis Político de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol.23, Núm. 68, Colombia, p. 92. Dirección URL: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45795>. [consultado el 19 de agosto de 2018 a las 14:23 horas]

En este sentido, inició después de la Guerra Fría una tendencia en la que se comienza a producir una amplia discusión sobre los alcances y límites del concepto de seguridad, así como un nuevo análisis de diversas problemáticas desde la óptica de la seguridad y la definición de amenazas y riesgos.<sup>23</sup>

A mediados de los años 80, los estudios de seguridad se desarrollaron considerablemente, tal es el caso de las propuestas de Barry Buzan quien plantea la necesidad de ampliar el concepto de seguridad hacia uno que trascienda las limitadas nociones de defensa militar y esté más acorde con el mundo globalizado. Buzan sugiere que la seguridad de las colectividades humanas es afectada en cinco sentidos: militar, político, económico, social y medioambiental.<sup>24</sup>

Esta ampliación teórica característica del final de la Guerra Fría puede expresarse con nuevas corrientes de pensamiento como el Constructivismo, dicho término fue empleado por primera vez por Nicholas Onu, en su libro *World of Our Making* en 1989. Los constructivistas argumentarían que su enfoque permite una comprensión más sofisticada y completa de la dinámica, frente a la forma tradicional en la que se estudiaba la seguridad.<sup>25</sup>

Uno de los argumentos centrales del constructivismo es que la seguridad es una construcción social, entonces no existe un único significado del concepto de seguridad y amenaza, pues ambas pueden ser entendidas dependiendo del contexto social al que responde y de los valores de este, así como sus interacciones. De esta forma el

---

<sup>23</sup> Bárcena Coqui, Op., Cit., p. 14.

<sup>24</sup> Barry, Buzan. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Second edition, 1991, p. 115.

<sup>25</sup> Williams, Op., Cit., p. 60.

constructivismo se opone al establecimiento de definiciones estrechas y universales de la seguridad.<sup>26</sup>

Dentro de esta corriente teórica se pueden diferenciar dos principales vertientes. Por un lado, los constructivistas convencionales o clásicos para quienes la preocupación básica es señalar cómo la identidad nacional (experiencia histórica y el contexto cultural) determinan en gran medida los intereses de seguridad de un estado y, por lo tanto, la forma en que actuará en la política global.<sup>27</sup> Además destacan la importancia de la expresión de la identidad de las sociedades, es decir, su cultura, sus creencias y sus normas pero el Estado sigue teniendo un lugar preponderante en su análisis mientras el constructivismo crítico estudia otras colectividades más allá del Estado.<sup>28</sup>

Por otro lado, los constructivistas críticos, pretenden explorar la relación entre seguridad e identidad nacional y describir cómo las narrativas de identidad nacional (representaciones de la historia, por ejemplo) se vuelven dominantes en un contexto particular. Estos, a su vez, ayudan a establecer los límites para políticas de un estado.<sup>29</sup>

Con la disolución de la Unión Soviética, se debilitó el concepto del *enemigo externo*, pues el contexto internacional se alteró y se empezaron a considerar nuevas amenazas en la seguridad que atentan contra la estabilidad política y democrática de los Estados, tales como el narcotráfico, el terrorismo o en América Latina los movimientos insurgentes y las guerrillas.

---

<sup>26</sup> Williams, Op., Cit., p. 61.

<sup>27</sup> Williams, Op., Cit., p. 62.

<sup>28</sup> Juan Cruz Tisera. *Migraciones Internacionales: la migración latinoamericana, un asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos*. Tesis de Doctorado, Argentina, Universidad Nacional de la Plata, 2014, p. 12. Dirección URL: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44797> [consultado el 19 de agosto a las 16:42 horas]

<sup>29</sup> Williams, Op, Cit., p. 63.

Uno de los principales rasgos distintivos de los años noventa que reconfigura el paradigma de seguridad es la creciente proliferación de amenazas caracterizadas por ser de naturaleza no estatal (cultural, étnica, religiosa, entre otras). Muchas de ellas con el potencial de causar daño directo a las sociedades (terrorismo), o con capacidad de generar fuentes de inestabilidad social (migraciones).

Claramente el escenario post Guerra Fría trajo consigo distintas orientaciones de la seguridad, de las cuales podemos destacar tres principales, en primer lugar, los *tradicionalistas* que sostienen que la definición y las acciones en el área de la seguridad se deben reducir a lo militar y político. Los *ampliacionistas*, por otro lado, argumentan que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, otras esferas además de lo militar y lo político como lo social o medioambiental y finalmente los *críticos* señalan que los enfoques anteriores parten de una base donde la seguridad es una realidad objetiva, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. La corriente crítica entiende que la seguridad es fundamentalmente entendida a través del ámbito social.<sup>30</sup>

En años más recientes, a partir de los años noventa específicamente, las concepciones teóricas de la seguridad han evolucionado y poco a poco se han ido englobando más aspectos, ha desaparecido el discurso de la guerra fría y el clásico discurso geopolítico sobre seguridad nacional (aunque no se ha dejado de lado por completo).<sup>31</sup>

Actualmente, dada la característica transnacional de problemas medioambientales, económicos y sociales se ha intensificado de manera creciente la necesidad de vincular la seguridad nacional e internacional, así como tomar en cuenta niveles como el de la

---

<sup>30</sup> Andrew, Hurrell. "Seguridad y violencia en América Latina". *Revista Foro Internacional*, enero-marzo 1998, volumen 38, Colegio de México, p. 20.

<sup>31</sup> Hurrell., Op, Cit., p. 19.

seguridad individual. El debate respecto a la seguridad adquiere cada vez más nuevos sectores, nuevos actores y una intensa discusión sobre los niveles de seguridad.<sup>32</sup>

## **1.2 Los cambios del concepto de seguridad. Un breve recorrido histórico.**

En la historia de la humanidad, la seguridad es un eje central en su desarrollo, debido a que, como ya fue definido es la concepción de estar “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”<sup>33</sup> por lo que es una aspiración básica que tiene prioridad. Sin embargo, la seguridad es un concepto subjetivo, porque se determina por la percepción que se tiene de peligro, el cual a su vez depende del contexto.

Para distinguir lo que los países perciben como peligro, es necesario diferenciar entre, amenaza, riesgo y vulnerabilidad. La amenaza, es definida como, “todo aquel flagelo que compromete la supervivencia del Estado.”<sup>34</sup> Por lo que, la amenaza es todo aquello que afecte los elementos del Estado, territorio, población y gobierno.

Mientras que el riesgo es, “la probabilidad o posibilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.”<sup>35</sup> Y finalmente la vulnerabilidad es, “la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y

---

<sup>32</sup> Bárcena Coqui, Op, Cit., p. 14.

<sup>33</sup> Jaime Oscar, de la Corte Ibáñez Luis y Blanco José María, *Aproximación a la seguridad nacional*, [en línea], Revista Española de Ciencia Política (2007), 45, 147-172. Dirección URL: [https://www.lideditorial.com/sites/default/files/extracto\\_seguridad\\_nacional.pdf](https://www.lideditorial.com/sites/default/files/extracto_seguridad_nacional.pdf), [Consultado el 20 de agosto de 2018, a las 7:34 hrs], p.23

<sup>34</sup> Walter Astié-Burgos y María Cristina Rosas, “La seguridad internacional”, en *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., 2017, p.368

<sup>35</sup> Idem.



resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos.”<sup>36</sup>

Con estas definiciones se puede entender en contexto ya que cada país percibe como peligro una cosa distinta, y esto depende del grado de vulnerabilidad que tengan ante una amenaza, ya que cada uno tiene diferentes capacidades para hacer frente a los problemas, y los problemas a los que se enfrentan pueden representar un riesgo a sus componentes como Estado, mientras que para otros no.

Es así como la seguridad ha sido un tema central en la agenda internacional y una prioridad en las relaciones entre naciones. Evolucionando en diferentes niveles, comenzando con el Estado como actor principal, con la paz de Westfalia y su nacimiento como estructura organizativa ocasiona que evolucione a un Estado-nación, donde la soberanía se vincula a la seguridad,<sup>37</sup> y teniendo como objetivo la supervivencia.

Es hasta la Segunda Guerra Mundial que comienza a ser parte del Estado,<sup>38</sup> contexto en el que los países la ligaban con la supervivencia del Estado, enfocada en la identificación de amenazas y los esquemas que desarrollan para superarlos.<sup>39</sup> Tradicionalmente el enfoque de la seguridad nacional enfatiza la fuerza militar, tanto en amenazas como en la capacidad material y efectiva de las fuerzas que garantiza la integridad territorial.<sup>40</sup>

Al término del conflicto se produjeron reglas y procedimientos que comenzaron a delinear los usos y costumbres en política internacional, particularmente en temas relativos a

---

<sup>36</sup> IFRC, *¿Qué es la vulnerabilidad?*, [en línea], Dirección URL: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disastermanagement/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>, [Consultada el 20 de agosto de 2018, a las 23:40 hrs].

<sup>37</sup> Henry Cancelado, op, cit., p. 91.

<sup>38</sup> Burgos y Rosas, Op. Cit., p.365.

<sup>39</sup> Alejandro Chanona, *La Comunidad de Seguridad en América del Norte una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Edición electrónica, 2015, p.9.

<sup>40</sup> Orozco, Op, Cit., p. 169.

seguridad y defensa como consecuencia de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad en 1945, dando paso a la premisa fundamental de la cooperación, y la paz alcanzó un rango de una obligación jurídica en el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas.

Para así instar a los Estados a abstenerse de usar la fuerza, quedando como opción recurrir a ella en la legítima defensa individual y colectiva en caso de ataque armado, en el artículo 51 de la Carta.<sup>41</sup> La creación de este órgano es el comienzo del cambio en el concepto clásico que se basaba en prevenir o rechazar amenazas militares, aumentando la capacidad militar, por lo que siempre se buscaba defender la soberanía, la independencia y el territorio del Estado frente a los agresores externos.<sup>42</sup>

Con el término de la Segunda Guerra Mundial se da un enfrentamiento ideológico, donde las dos grandes potencias emergentes, Estados Unidos y la Unión Soviética, reorientaron su política exterior tanto a nivel global como hacia sus “áreas de influencia”<sup>43</sup> denominada Guerra Fría, donde las amenazas siguen siendo militares, pero los principales actores que tienen los recursos son las potencias.

---

<sup>41</sup> ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, [en línea], Dirección URL: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Carta\\_NU.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf), [Consultado el 26 de septiembre de 2018, a las 3:54 hrs].

<sup>42</sup> Tica Font y Pere Ortega, *Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana*, [en línea], No 119 2012, Dirección URL : [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista\\_papeles/119/Seguridad\\_nacional\\_multidimensional\\_humana\\_T\\_Font\\_y\\_P\\_Ortega.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T_Font_y_P_Ortega.pdf), [Consultado el 26 de mayo de 2019, a las 9:45 hrs], p. 161

<sup>43</sup> Valeria Lourdes Carbone, *Cuando la Guerra Fría llegó a América Latina... La Política Exterior Norteamericana hacia Latinoamérica durante las presidencias de Eisenhower y Kennedy (1953-1963)*, [en línea], Centro Argentino de Estudios Internacionales, Dirección URL: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30885963/historia08.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1559182815&Signature=7OJ6srPb1M1g0NlvSlxqrZQgdg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCuando\\_la\\_Guerra\\_Fria\\_llego\\_a\\_America\\_L.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30885963/historia08.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1559182815&Signature=7OJ6srPb1M1g0NlvSlxqrZQgdg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCuando_la_Guerra_Fria_llego_a_America_L.pdf), [Consultado el 26 de mayo de 2019, a las 10:12 hrs] p.1

Es durante esta época que la disuasión es utilizada como manera de limitar el accionar de otro Estado, resultado del enfrentamiento de dos grandes bloques mientras se da un cambio en el paradigma tradicional de acciones unilaterales, dando paso a las alianzas. Ejemplo de ello, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para oponerse al bloque soviético y el Pacto de Varsovia, para hacer frente a occidente, donde se enfocan en la seguridad y defensa contra un enemigo en común y se trataba de evitar la emergencia de otros actores.<sup>44</sup>

En América Latina, los países eran catalogados en los problemas de seguridad de la agenda hemisférica de Estados Unidos, aunque la crisis en la zona para muchos fue el resultado de procesos internos originados por la demanda en la participación política y redistribución económica; para la administración estadounidense era el resultado del expansionismo soviético, por lo que apoyó a diversos aliados locales, reflejado en diversas dictaduras militares de la década de los setenta en América Latina.<sup>45</sup> Todo justificado por el peligro soviético.

La OTAN tenía una función y un propósito claramente definidos a causa de la amenaza que suponía la Unión Soviética; sin embargo, para 1991 se desintegra junto con el Pacto de Varsovia,<sup>46</sup> y se establecen nuevos objetivos; con el término de la Guerra Fría ocurren un conjunto de eventos conocidos como la globalización, lo que da paso a una serie de

---

<sup>44</sup> Francisco Rojas, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, [en línea], Friedrich Ebert Stiftung, Febrero 2013, Dirección URL:<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10085.pdf>, [Consultado el 26 de septiembre de 2018, a las 4:40 pm] p. 2

<sup>45</sup> Gabriel Gaspar Tapia, "Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría", [en línea], *Revista de Estudios Internacionales*, Dirección URL: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14547/14859>, [Consultado el 26 de septiembre de 2018, a las 4:58 pm] p.25.

<sup>46</sup> OTAN, *Juntos por la seguridad, Una introducción a la OTAN*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, [en línea] Dirección URL: [https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120118\\_nato\\_security\\_esp.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120118_nato_security_esp.pdf), [Consultado el 25 de septiembre de 2018, a las 3:40 pm] p. 8.

fenómenos que transformaron el escenario internacional, donde las nuevas amenazas se desarrollan.

Con los cambios en el paradigma de la seguridad se abre un debate que trae como consecuencia el surgimiento de otras visiones, las cuales iniciaron como críticas a la visión militar en la década de los ochenta, pero es hasta el fin de la Guerra Fría que se da su auge. Comenzando con los enfoques críticos, para dejar de referirse sólo a un actor, el Estado, y tomar en cuenta factores externos que podrían afectar la seguridad y tienen dimensiones transfronterizas.<sup>47</sup>

Con la globalización, las amenazas comienzan a tomar otras características, como el ser transnacionales, por la posibilidad de afectar más allá de un territorio, protagonizadas principalmente por actores no estatales, que se ven potencializados con el avance de la tecnología y la facilidad económica.<sup>48</sup> Se deja atrás el tema central alrededor de la seguridad tradicional, los alcances de esta desde un enfoque político-militar, donde lo importante era la supervivencia, para ampliar su visión con los nuevos temas que se dan con el debate.<sup>49</sup> Y así romper con la idea de que la seguridad de las personas era equivalente a la seguridad del país.<sup>50</sup>

Efecto de la apertura de fronteras, donde los límites territoriales ya solo son algo simbólico y la interdependencia es más evidente, las posibilidades a nuevos conflictos se abren, la perspectiva de la seguridad se diversifica como resultado, impactando las agendas nacionales e internacionales de seguridad y defensa. Incorporando tanto temas

---

<sup>47</sup> Tica Font y Pere Ortega, Op. Cit., p. 161

<sup>48</sup> Juan Avilés, *Las amenazas transnacionales en un mundo globalizado*, Ponencia presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), el 13 de abril de 2015, Grupo de Estudios Estratégicos GEES, el 13 de abril de 2015, p. 1.

<sup>49</sup> Alejandro Chanona, Op. Cit., pp. 9-18.

<sup>50</sup> Tica Font y Pere Ortega, Op. Cit., p. 161

de la agenda de desarrollo, como nuevas amenazas de carácter transnacional e interdependientes.

Las transformaciones en las relaciones internacionales por los procesos de mundialización han sido múltiples, se han incrementado los flujos de comercio y de inversión, el desarrollo de la tecnología y la expansión de la democracia han traído consigo una libertad y una prosperidad creciente equivalente también al surgimiento a escala internacional de amenazas a la seguridad.<sup>51</sup>

Comenzando por los conflictos al interior de los estados, que, aunque se dan a partir de la década de los sesenta, tienen más visibilidad suscitado por la finalización del apoyo que cada bloque ofrecía para defender el interés político.<sup>52</sup> Lo que trajo nuevos retos para la comunidad internacional en materia de gestión de crisis, mantenimiento de la paz y reconstrucción y cuestiones humanitarias, en el marco de los conflictos, incluyendo el desarrollo de la responsabilidad de proteger.<sup>53</sup>

Como ejemplo de ello están algunas de las Cumbres organizadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas donde se refleja la apertura y preocupación a nuevos temas en la agenda internacional:

*Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Nueva York, 1990); Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993); Conferencia Global sobre el Desarrollo Sustentable de los Pequeños Estados Insulares (Bridgetown, 1994); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Cumbre*

---

<sup>51</sup> Daniel Sansó-Rubert, "La Internacionalización de la Delincuencia Organizada: Análisis del Fenómeno", *UNICSI Discussion Papers*, N° 9, Universidad de Santiago de Compostela, España, 2005, p. 43.

<sup>52</sup> Tica Font y Pere Ortega, Op. Cit., p. 162

<sup>53</sup> Alejandro Chanona, *Indicadores de Seguridad humana. Unión Europea, América del norte y Mercosur*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2015, p. 11.

*Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acciones para la Equidad, el Desarrollo y la Paz (Pekín, 1995); Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II (Estambul, 1996); Cumbre del Milenio: el Papel de Naciones Unidas en el siglo XXI (Nueva York, 2000);<sup>2</sup> Convención de Naciones Unidas Contra el Crimen Transnacional Organizado (Palermo, 2000); Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados (Bruselas, 2001); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (Nueva York, 2001), y Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia (Durban, 2001)<sup>54</sup>*

Es en el contexto de múltiples transformaciones que hay una promoción en el tema del bienestar de las personas, de las sociedades y protección del medio ambiente, impulsada dentro de los temas que tocan las diferentes conferencias de la ONU, por los procesos de los conflictos internos y el incremento de las disparidades a nivel internacional.<sup>55</sup>

La agenda para el desarrollo empezó a tener un amplio margen de maniobra que permitió el debate de diversos temas; sin embargo, con el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos, se marca el regreso del realismo político y el reposicionamiento del poder militar.<sup>56</sup> Lo que redefine la agenda estadounidense para priorizar el tema y tiene repercusiones en la seguridad internacional.

A pesar de que la agenda estadounidense se centra en el combate de este, privilegiando el uso de la fuerza y militarización, la ONU continúa la promoción en el enfoque de

---

<sup>54</sup> María Cristina Rosas, *La seguridad internacional y lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, Vol. 156, Núm. 9, septiembre de 2006, p.741.

<sup>55</sup> Alejandro Chanona, *Indicadores de la Seguridad Humana*, Op. Cit., p. 19.

<sup>56</sup> Rosas, Óp. Cit., p. 740.

seguridad humana, buscando no descuidar los nuevos temas ya presentados en la agenda, ya que representaban diversos riesgos, vulnerabilidades y amenazas.<sup>57</sup>

Aunque desde 1994 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se da a conocer en su *Informe sobre Desarrollo Humano*, un análisis en el que introdujo el concepto de la *seguridad humana*, definiendo otra visión de seguridad, que reconoce más temas. Es hasta 2003 que se publica “La Seguridad Humana Ahora” donde se afirma que “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales”<sup>58</sup>

Además, se establecen tres libertades básicas: la libertad de vivir sin temor, la libertad de vivir sin miseria y la libertad de vivir con dignidad; además de siete componentes: seguridad económica, alimentaria, política, sanitaria, ambiental, personal y comunitaria.<sup>59</sup> Con ello se instaura una nueva visión de seguridad en los mecanismos internacionales, donde el tema central ya no es el Estado.

Con la identificación de las denominadas amenazas complejas, al ser: no convencionales; transnacionales y capaces de adaptarse, se da la perspectiva de *Seguridad Multidimensional: la cual* “incorpora nuevos elementos e identifica amenazas de naturaleza diversa y con diferentes alcances”<sup>60</sup> incorporando una combinación de problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana.

El resultado de esta visión más amplia es la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003 en la Ciudad de México, donde identifican las siguientes nuevas amenazas a la seguridad:

---

<sup>57</sup> Alejandro Chanona, Op. Cit., p. 19.

<sup>58</sup> Alejandro Chanona, Op. Cit., p. 20

<sup>59</sup> Alejandro Chanona, Op. Cit., *Indicadores de Seguridad humana. Unión Europea, América del norte y Mercosur*, 20-24 pp.

<sup>60</sup> Ibid, p. 19.

- *El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.*
- *La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los estados.*
- *Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades.*
- *Otros riesgos de salud y deterioro del medio ambiente,*
- *La trata de personas*
- *Los ataques a la seguridad cibernética.*
- *La posibilidad de que surjan un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligroso, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.*
- *La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por parte de terroristas.*<sup>61</sup>

Asimismo, en los documentos de las Naciones Unidas se plasma la preocupación por reconocer las nuevas amenazas a la seguridad internacional desde una perspectiva más amplia, tales como el informe titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos».

Este informe por el cual surge un panel de alto nivel conformado de 16 políticos y diplomáticos de distintos países nombrados por el Secretario General Kofi Annan en

---

<sup>61</sup>Juan Emilio Cheyre, *Las amenazas a la seguridad en América Latina*, Sistemas de Gobierno y Gobernabilidad, Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Enero-Abril 2015, vol. 9 núm. 1, abril de 2015, p.56.



noviembre de 2003<sup>62</sup>, tan sólo un mes después de la Conferencia Especial sobre Seguridad y como parte del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio en el año 2000.

El cometido de dicho informe fue el de identificar las amenazas internacionales más relevantes de ese momento, así como evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para hacerles frente. El documento se presentó en 2004 al Secretario General de la ONU por el presidente del panel de alto nivel que lo elaboró, el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun.<sup>63</sup>

En el informe se reconoce la evolución de las amenazas a la seguridad, se expresa que en otras épocas solamente se contemplaban las amenazas de carácter convencional como las guerras mundiales o los enfrentamientos entre estados y actualmente se consideran otros tópicos como la pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del ambiental, el terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT).<sup>64</sup>

Destacó que las amenazas contemporáneas provienen tanto de actores estatales como no estatales y eso genera una mayor vulnerabilidad para los gobiernos y también para los seres humanos y entonces es necesario impulsar con mayor ímpetu ideas como la seguridad humana.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Organización de las Naciones Unidas. Conferencias, reuniones y eventos pasados de las Naciones Unidas. *Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida*. [en línea]. Dirección URL: [https://www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/?fbclid=IwAR2ngllpfulSYDVA4QR9MLkAstJN\\_oe2BxaXj23tNJeQ5-cml8bOt-njAqM](https://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/?fbclid=IwAR2ngllpfulSYDVA4QR9MLkAstJN_oe2BxaXj23tNJeQ5-cml8bOt-njAqM) [consultado el 26 de septiembre de 2018 a las 12:38 horas]

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. A/59/565. 2004 [en línea] Dirección URL: <https://undocs.org/es/A/59/565> [consultado el 26 de septiembre de 2018 a las 13:16 horas], p.11

<sup>65</sup> Idem.

Igualmente determinó que era imprescindible plasmar un concepto nuevo y más amplio que integrara las distintas manifestaciones de inseguridad además de acordar que mientras algún suceso o proceso cause muertes en gran escala o una reducción a las posibilidades de vida y que afecte la estabilidad del Estado constituye una amenaza a la seguridad internacional.<sup>66</sup>

A partir de los 2000 y hasta la actualidad esas amenazas se han reconfigurado, además de su carácter transnacional y no convencional (no estatales) han generado redes y alianzas sin precedentes. Han multiplicado su capacidad de acción por la transnacionalización y presentan interacciones entre los actores; por ejemplo, la relación de los grupos de delincuencia organizada con organizaciones insurgentes, guerrillas o terroristas que dificulta aún más el panorama de la seguridad.

Los cambios en la agenda de seguridad son principalmente resultado de los cambios en las relaciones internacionales y el nuevo reto de seguridad para los países es que las amenazas ya no están aisladas, la interconexión que se da con la globalización en el mundo da pie a que los nuevos actores puedan tener un alcance más allá de sus fronteras, lo que hace más difícil su ataque y prevención, por ello son necesarios los mecanismos como la cooperación internacional.

### **1.3 Delincuencia Organizada Transnacional**

El escenario internacional se ha caracterizado por una apertura de fronteras cada vez más amplia resultado del contexto de la Posguerra Fría, entre los varios cambios originados por ello se encuentra la reconsideración del papel de los Estados, la facilidad

---

<sup>66</sup> Idem.

de penetrar sus territorios a través de sus fronteras y la difuminación de las barreras entre los ámbitos de seguridad exterior e interior donde el concepto tradicional de seguridad ha quedado casi obsoleto o no responde a la nueva coyuntura de la dinámica internacional.<sup>67</sup>

La constante en esta era contemporánea es un mundo de carácter fugaz, fluido y flexible que paralelamente posibilita que la delincuencia en sus diversas formas evolucione y se adapte a dicho entorno de forma dinámica y eficaz.<sup>68</sup> Con ello se ha propiciado el aumento del accionar de grupos no estatales para lucrar ilícitamente.

Aunado a un proceso de debilitamiento del Estado y de las estructuras de control social, ocasionando entonces el surgimiento a nivel internacional de nuevas amenazas a la seguridad las cuales se han transformado en sus niveles de actuación y expansión.

Así este fenómeno delictivo organizado a nivel global actúa en forma de binomio, por un lado, explota las vulnerabilidades de los estados más desfavorecidos y por otra parte accede al primer mundo en busca de escenarios para implantar su mercado y desarrollar sus actos lucrativos donde ningún país queda exento a estas redes por tanto resulta indispensable diseñar y aplicar medidas de carácter internacional.<sup>69</sup>

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento del comercio mundial, el desarrollo de la industrialización y la consolidación de un mercado de alcance global facilitan las actividades, donde las sustancias transitaban de productos tradicionales de sociedades específicas a mercancías globales de consumo masivo. A medida que avanzó la profundización de las capacidades industriales, tecnológicas y comerciales las

---

<sup>67</sup> Daniel Sansó, Op, Cit., p. 43.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Ibid., p. 44.

sustancias ilícitas fueron perfeccionándose, permitiendo el incremento de la oferta y demanda.<sup>70</sup>

En específico el tráfico internacional de drogas, el cual “implica la producción y distribución de sustancias proactivas prohibidas a nivel mundial por los Estados y las autoridades reguladoras debido a los efectos adversos de las sustancias sobre la salud individual y la seguridad pública. Estas drogas incluyen marihuana, heroína, cocaína, alucinógenos.”<sup>71</sup> Además de ser una de la actividad más redituable.

En sus orígenes como problema de seguridad internacional, el tráfico ilícito de drogas era tratado individualmente; sin embargo, con el término de la Guerra Fría los nexos entre actividades ilícitas comenzaron a ser más notorios.<sup>72</sup> Y las actividades, que los grupos de delincuencia organizada realizaban, se diversificaron.

Antes de que las drogas ilícitas llegaran a los mercados consumidores, generalmente había una diversidad de transacciones monetarias que ocurren en diferentes jurisdicciones a lo largo de la cadena de la oferta. Las organizaciones necesitaban convertir el dinero en efectivo a moneda para facilitar su introducción al sistema financiero y luego tomar las medidas correspondientes para el blanqueo de ese dinero.<sup>73</sup>

Se estima que las ganancias de otras actividades ilícitas pueden ser contables a miles de millones, por lo que la diversificación en las actividades, como: trata de personas,

---

<sup>70</sup> María Eugenia Cardinale, “El narcotráfico en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas”, *Relaciones Internacionales*, Número 37, Febrero 2018-Mayo 2018, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), UAM, p. 96

<sup>71</sup> Paul Rexton Kan, *Drug Trafficking and International Security*, Rowman & Littlefield, Reino Unido, 2016, p. 3.

<sup>72</sup> Ibid, p. 4.

<sup>73</sup> José Miguel Insulza, *El problema de las drogas en América Latina. La economía del narcotráfico*, [en línea], Organización de los Estados Americanos, Dirección URL: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf), [Consultada el 27 de septiembre de 2019, a las 14:31 hrs]. p. 29

mercancías ilícitas y armas, robo a mano armada, falsificaciones y lavado de dinero,<sup>74</sup> dentro de los grupos de delincuencia se acrecentó.

Para generar un mayor beneficio, las organizaciones cuentan con modelos operativos, estrategias, jerarquías y alianzas, lo que trae como resultado el uso de medidas represivas para el control del mercado donde cada vez tiene más actores que participan en estas actividades.

### **1.3.1 Características, concepto e implicaciones en la seguridad global.**

Las amenazas complejas, al ser: no convencionales; transnacionales y capaces de adaptarse, son un desafío para la seguridad de los países, debido a las áreas que vulnera, que van desde las personas hasta el propio funcionamiento de las instituciones. Dejando atrás la visión tradicional, para así incorporar nuevos objetivos en las estrategias de prevención y combate, entre los que se incluyen las comunidades y las personas; así como nuevos actores como las organizaciones internacionales y los mecanismos de integración regional.<sup>75</sup>

Estos nuevos fenómenos delictivos logran tener una gran incidencia mundial por estar insertos en una dinámica tanto de internacionalización como de transnacionalización del delito. “Cuando la delincuencia actúa en diferentes países iniciándose en uno, desarrollándose en otro y quizá ejecutándose en un tercero nos referimos a fenómenos

---

<sup>74</sup> Interpol, *Delincuencia Organizada*, [en línea], Dirección URL:<https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-organizada>, [Consultada el 2 de junio de 2019, a las 10:45 hrs].

<sup>75</sup> Alejandro Chanona, Op. Cit., *Indicadores de Seguridad humana. Unión Europea, América del norte y Mercosur*, p. 19.

transnacionales”<sup>76</sup> y por otro lado cuando hablamos de internacionalización el delito se verifica en lugares que se pueden considerar realmente internacionales, en virtud de no pertenecer a la jurisdicción directa de ningún país en especial, como los mares o los cielos internacionales.<sup>77</sup>

En este sentido y de acuerdo con lo establecido en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1990, existen cinco tipos de delitos internacionales en los cuales se engloban muchas de las actividades de la DOT, mismos que posteriormente serían integrados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, estos son:

1. *La delincuencia internacionalmente organizada de tipo mafioso, cuyo objetivo último es el lucro.*
2. *Los delitos económicos que llevan aparejadas operaciones y transacciones en más de un país y que no se homologan con los llamados delitos patrimoniales que generalmente son de carácter individual.*
3. *Las actividades terroristas de naturaleza transnacional.*
4. *El comercio ilícito transnacional con objetos de arte pertenecientes al patrimonio cultural y religioso de una nación.*
5. *Las actividades que, por contaminación o de otra forma, afectan el equilibrio ecológico y la estabilidad ambiental de más de un país.*<sup>78</sup>

Actualmente, la DOT se ha convertido en el principal desafío para la seguridad para los Estados en todo el mundo, pues es una amenaza compleja que ha generado altos índices

---

<sup>76</sup> Emma Mendoza Bremauntz. “Globalización, Internacionalización del Delito y Seguridad”, *Revista Foro Jurídico*, Núm. 83, Agosto, 2010, México, Dirección URL: [https://issuu.com/forojuridico/docs/fj\\_83\\_agosto\\_2010](https://issuu.com/forojuridico/docs/fj_83_agosto_2010), p. 15,

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> ONU, *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1990*, la Habana, A/CONF.144/28/Rev.I, p. 5.

de violencia y una amplia cooptación de las instituciones del Estado. Estos grupos de delincuencia organizada “se caracterizan por su capacidad de adaptación, altos niveles de especialización, su operación a partir de redes y la complejización de sus dinámicas internas<sup>79</sup>”.

En los últimos años, la incidencia que la DOT ha tenido en los distintos sectores de un Estado es consecuencia de la transformación de las redes criminales pues éstas encuentran oportunidad de lucro ilícito a través de distintos canales y rutas.<sup>80</sup> Se ha convertido en un problema que ha afectado las funciones del Estado; como el control de territorio, poblaciones, imposición de leyes y métodos de impartición de justicia.

En lo referente a la definición existe una discusión sobre todo en el área académica sobre cuál es concepto más adecuado, Crimen Organizado o Delincuencia Organizada, el primero “no es un tipo de delito en particular, sino una forma de cometer delitos (en plural) caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación, y la participación conjunta y coordinada de varios individuos”<sup>81</sup>

Por otro lado, la DOT incluye una amplia cantidad de actividades que concurren en una serie de prácticas como la producción, conservación, traslado y comercialización de ciertos bienes y servicios ilícitos. Conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su artículo 2° inciso a:

---

<sup>79</sup> Alejandro Chanona y Yadira Gálvez “Los Desafíos de la Delincuencia Organizada Transnacional para América Latina” en Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) *Escenarios de Inseguridad en América Latina y los Actuales Retos en Colombia*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017, p. 21.

<sup>80</sup> ONU, Informe de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Compendio de casos de delincuencia organizada, Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

<sup>81</sup> Luis de la Corte Ibáñez y Andrea Giménez-Salinas. *Crimen.Org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Editorial Ariel, España, 2015, p.19, citado por Carolina Sampó, “Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: Definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias”, en *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, p. 25.

Se entenderá por grupo delictivo organizado a: “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 o delitos tipificados con miras de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”<sup>82</sup>

Existe una falta de consenso entre ambos conceptos para identificar el objeto de estudio y establecer características análogas en los dos casos, por ello muchos analistas determinan como válida la concepción constituida en la Convención de Palermo, la cual “ha sido completada con aspectos mayoritariamente aceptados por la doctrina criminológica tanto del grupo criminal organizado, como de las actividades delictivas a las que se dedican”.<sup>83</sup>

No obstante, la tipificación de los delitos puede ser muy variada debido a que se considera que, cada Estado adoptará las medidas legislativas para tipificar las actividades a considerar, teniendo en cuenta que el delito guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>84</sup>

Y para que estos delitos sean calificados como transnacionales es necesario que se cometa en más de un Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades en más de un Estado; o se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> ONU. UNODC. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Dirección URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, [Consultada el 3 abril de 2019, a las 9:45 hrs]

<sup>83</sup> Daniel Sansó, Op, Cit., p. 45

<sup>84</sup> ONU- UNODC, Op. Cit., p.15

<sup>85</sup> ONU-UNODC, Op. Cit., p.14



Sumándole a las características que señala la Convención de las Naciones Unidas, la DOT tiene la condición de ser redes delictivas fluidas que benefician la venta de productos ilegales, siempre que haya demanda dentro de los mercados ilegales, los cuales a su vez son anónimos y complejos. Este negocio ilícito trasciende fronteras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas, además de estar en constante adaptación de los mercados.<sup>86</sup>

La expansión de las actividades que realiza la delincuencia organizada son favorecidas por la globalización, a medida que los grupos de delincuencia organizada se unen en redes, los delitos se vuelven cada vez más transnacionales y se diversifican, entre las actividades más reconocidas como delincuencia organizada se encuentran: el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas de fuego y otros.<sup>87</sup> Estas actividades son las más referidas debido a que son las más lucrativas.

Los delitos que se consideran dentro de la delincuencia organizada son una amenaza para la paz y la seguridad humana, principalmente debido a que afecta el desarrollo económico, social, cultural, político y civil, además de violar derechos humanos.<sup>88</sup> Afectando a cualquier país que se encuentre dentro de la oferta, tránsito o demanda.

La eficiencia económica de las actividades que realiza la delincuencia organizada va relacionada con el daño a la sociedad, comenzando con el tráfico ilícito de drogas, que “es un comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la

---

<sup>86</sup> ONU-UNODC, *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>, [Consultada el 4 de octubre de 2018, a las 20:08 hrs]

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem.

venta de sustancias”<sup>89</sup> psicotrópicas y narcótico, que tiene como consecuencia a nivel poblacional la violencia e inseguridad en el territorio, además de trastornos de salud a las personas que los consumen.

Por un lado, de acuerdo con las Naciones Unidas (ONU), la delincuencia organizada y las pandillas son responsables de más de un 30 por ciento de los homicidios que tienen lugar en América;<sup>90</sup> y en el sector salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que en 2015 fallecieron aproximadamente 450,000 personas consecuencia del consumo de drogas, de esas muertes, 167,750 estaban directamente relacionadas con los trastornos por consumo de drogas y el resto se atribuyen indirectamente al consumo de drogas, entre ellas las relacionadas con los virus del VIH y la hepatitis C contraídos por inyecciones insegura.<sup>91</sup>

Mientras que la trata de personas, se presenta cuando una persona promueve, solicita, ofrece, facilita, consigue, traslada, entrega o recibe, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder, para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.<sup>92</sup> Teniendo como fin la explotación de las personas, la cual diferencia del

---

<sup>89</sup> ONU, *Tráfico de drogas*, [en línea], Dirección URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/> [Consultado el 8 de octubre de 2018, a las 21:45 hrs].

<sup>90</sup> Juan Carlos Garzón-Vergara, *¿Cuál es la relación del crimen organizado y el homicidio en América Latina?*, Woodrow Wilson Center y Fundación Ideas para la Paz, junio 2016, p.3.

<sup>91</sup> Cfr, UNODC, *Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas, informe mundial sobre las drogas 2018*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf) [Consultado el 9 de octubre de 2018, a las 22:07 hrs]

<sup>92</sup> CNDH, *La trata de personas*, [en línea] Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8\\_Cartilla\\_Trata.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf), [Consultado el 9 de octubre de 2018, a las 22:11 hrs]

tráfico de personas, que tiene como fin el traslado ilegal de migrantes, ambas tienen una repercusión directa al ámbito social, ya que afectan a las personas.

Los datos son limitados sobre las ganancias que genera la trata de personas, debido a que son más específicos en cuanto a que el daño es individual, en su mayoría son relacionados a la trata por explotación sexual y van afín a la salud de las víctimas,<sup>93</sup> en lo físico con la infección por el VIH y en menor grado, en la salud mental.

Por otro lado, el lavado de dinero es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (tráfico de drogas, contrabando de armas, corrupción, fraude, prostitución, extorsión, piratería y terrorismo)<sup>94</sup> siendo el resultado económico de las actividades de la delincuencia organizada, y trae como consecuencia una red internacional de corrupción y cooptación de las instituciones financieras.

### **1.3.2 Contexto y Efectos en México**

El desarrollo de la Delincuencia Organizada en México ha tenido dos vertientes, el contexto interno que ha permitido el fortalecimiento dentro del país y un contexto internacional que afectó el crecimiento del fenómeno.

La coyuntura en México se da en el siglo XX, comenzando por la transición a la democracia cuando se generó un desnivel en los cambios de las estructuras del Estado

---

<sup>93</sup> OMS, *Comprender y abordar la violencia contra la mujer, trata de personas*, [en línea], OMS, Dirección URL: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/20184-Trata.pdf>, [Consultado el 10 de octubre de 2018, a las 20:11 hrs], p.2

<sup>94</sup> CNBV, Lavado de Dinero [en línea], *Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos*, Dirección URL: [https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPSP\\_Lavado%20de%20Dinero.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPSP_Lavado%20de%20Dinero.pdf), [Consultado el 13 de septiembre de 2018, a las 22:30 hrs]

y la ineficiencia de las instituciones nacionales, que a su vez tiene como consecuencia que no se logre resolver los principales problemas para los que son creados.<sup>95</sup>

Asimismo, la apertura del libre mercado, “entendiendo por la no participación del Estado en los asuntos inherentes al mercado”<sup>96</sup> que da como resultado un acceso fácil al intercambio y al incremento de los flujos comerciales y de transacciones lícitas e ilícitas. Estos elementos contribuyen a crear un panorama facilitador para el desarrollo del DOT en México, donde las actividades ilícitas que se dan tienen una evolución constante. Iniciando con el mercado de las drogas, conocido nacionalmente como narcotráfico, que, aunque tiene sus inicios en el siglo XIX, es hasta el siglo XX que se amplía como legítimo y usual el consumo de preparaciones a base de opio, cocaína o marihuana. Sus inicios tuvieron lugar en Sinaloa y el gran puerto de Mazatlán.<sup>97</sup>

Es en la época de la revolución que el gobierno mexicano comienza a detectar factores negativos fuera del país, ya que el tráfico de drogas podría desestabilizar la frontera entre México y Estados Unidos y se intenta la prohibición del tráfico de opio comenzando en Baja California, sin que se concrete. Para 1927, el presidente Calles firmó un decreto

---

<sup>95</sup> Raúl Benítez Manaut, *Seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras*, [en línea], 2012, Dirección URL: <http://www.criminologiaysociedad.com.mx/wp-content/uploads/2017/12/Seguridad-nacional-y-gobernabilidad-en-Mexico.pdf>, [Consultado el 12 de marzo de 2019, a las 9:30], p. 2

<sup>96</sup> Lourdes Rosales Martínez, “La liberalización del mercado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, [en línea], *Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, No. 3. Dirección URL: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/3/art/art3.pdf> [Consultada el 15 de marzo de 2019, a las 9:05 pm] p. 46.

<sup>97</sup> Luis Felipe Brice, *La historia del narcotráfico en México pt.1*, [en línea], Revista Muy interesante, Crimen Vol. III 2018, Dirección URL: <https://www.muyinteresante.com.mx/historia/historia-del-narcotrafico-en-mexico/>, [Consultada el 15 de marzo de 2019, a las 9:43 pm].

prohibiendo la exportación de heroína y marihuana, pero el país tenía problemas evitando el contrabando de armas ilegales,<sup>98</sup> así que queda en segundo plano.

Sin embargo, la diversificación en las actividades de la DOT para la década de 1980 regresa el reflector a la actividad del tráfico ilícito de drogas, ya que las rutas de carteles colombianos se reorientan a México y los carteles nacionales se ven beneficiados, debido a la ventaja comercial que se tenía por la situación geográfica.

En lo internacional, Estados Unidos ha sido vital para la evolución del tráfico ilícito de drogas en México, debido a su mercado consumidor de drogas. La dimensión y las características de las empresas con actividades ilícitas están determinadas por los requerimientos productivos y logísticos que les permitieron llegar los estupefacientes a los consumidores estadounidenses.<sup>99</sup> Asimismo por los consumidores que le permiten tener un mercado.

El consumo que se tiene en Estados Unidos tiene un auge en la década de los cuarenta y cincuenta con la expresión de un cambio en la sensibilidad colectiva; con ideologías que tratan de explorar a la conciencia y luchar contra la sociedad burocrática, capitalista, uniformante y convencional, siendo así para la sociedad una rebelión y una búsqueda de otras maneras de vivir.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Oscar Contreras, *La evolución del narcotráfico en México*, [en línea], Dirección URL: velasco.pdf, [Consultada el 3 de abril de 2019, a las 8:30 hrs], p.8

<sup>99</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, [en línea], Aguilar, México, 2013, Dirección URL: <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=SC5HAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=causas+narcotrafico+mexico+&ots=oCnk1WoZEK&sig=F9Zde72Qx2zKq09qmenMovfigEU#v=onepage&q&f=false>, [Consultado el 30 de mayo de 2019, a las 9:45 hrs]

<sup>100</sup> Paola Mazzotti, *La droga sus implicaciones culturales, económicas y políticas*, [En línea], Dirección URL: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/80231/forum\\_1999\\_24.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/80231/forum_1999_24.pdf?sequence=1), [Consultado el 2 de abril de 2019, a las 15:42 hrs]p. 7

A esto se le suma que el desarrollo del tráfico de ilícito de drogas está íntimamente asociado a la intervención política. La prohibición de determinadas sustancias y la legalidad de otras crearon condiciones específicas para su despliegue. Por ello las políticas en materia de combate de drogas de la Casa Blanca afectaron la forma en la México afrontó el reto.<sup>101</sup>

Para 1971, el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declara la guerra contra las drogas, uno de los efectos es la creación de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) con el objetivo de controlar, reprimir y disminuir el suministro, distribución y consumo de narcóticos en el país; además de aplicación de estrictas leyes y programas conjuntos en los países donde se produce y por donde transita la droga, muchos de estos en el continente americano,<sup>102</sup> Dando paso a políticas prohibicionistas.

Esto se reflejó en México con las acciones contra el tráfico ilícito de drogas, específicamente con el uso de la fuerza pública. Ejemplo de ello es la destrucción de ocho mil toneladas de marihuana en noviembre 1984, con 450 miembros del Ejército en el rancho “El Búfalo”, que desata la cacería de un miembro de la DEA, infiltrado en el grupo de Rafael Caro Quintero, dueño del rancho. Su nombre era Enrique “Kiki” Camarena, agente de la DEA, quien había logrado ganarse la confianza de los jefes del narco al hacerles creer que era uno de ellos, pero que a partir de los sucesos es asesinado.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Guillermo Valdés Castellano, Óp. Cit.

<sup>102</sup> William Márquez, “DEA: 40 años de polémica lucha contra las drogas”, [en línea], *BBC Mundo*, Washington, Dirección URL:[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130628\\_eeuu\\_dea\\_drogas\\_40\\_aniversario\\_wbm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130628_eeuu_dea_drogas_40_aniversario_wbm), [Consultado el 3 de junio de 2019, a las 11:11]

<sup>103</sup> Gerardo Galarza, “1985, el año que se desata el narco”, [en línea], *Excélsior*, Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/10/913019>, [Consultado el 26 de agosto de 2019, a las 7:15 pm]

Tras el secuestro y asesinato de Camarena, el gobierno de Estados Unidos impulsa la búsqueda de Caro Quintero y sus socios, debido a los agravios a la persona de su equipo. El viernes 4 de abril de ese año fue aprehendido en la ciudad de San José, la capital de Costa Rica, donde había huido.<sup>104</sup>

Por su parte, en 1985, se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN) en 1985, con el propósito de establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia, pero es el 13 de febrero de 1989 que se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>105</sup>

En 1987 el tráfico de narcóticos fue declarado un problema de seguridad nacional por primera vez por el presidente Miguel De la Madrid y luego retomado por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Para 1990, Organizaciones como el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez, el Cártel de Sinaloa, el Cártel del Golfo, entre otras, operaban en la frontera norte del país con una infraestructura multimillonaria.<sup>106</sup>

En 1993 se presentó un decreto que modifica el artículo 16 constitucional, agregando el término de delincuencia organizada como una amenaza al orden. En el periodo presidencial del gobierno de Ernesto Zedillo, quien en su Plan Nacional se consideró la seguridad como un importante eje. Por ello, se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en 1996.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> CISEN, *Reseña Histórica*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>, [Consultado el 6 de mayo de 2017, a las 15:09 hrs]

<sup>106</sup> Oscar Contreras Velasco, Óp. Cit., p. 15.

<sup>107</sup> PGR, *XVII. Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, [en línea], Formato URL: <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Documents/XVII.pdf>, [Consultado el 2 de abril de 2017, a las 19:11 hrs]

Para el 2000, los carteles mexicanos habían cambiado sus estructuras beneficiándose de la liberación comercial mundial y se consolidaron como empresas transnacionales, asegurando la continuidad de sus operaciones a nivel internacional,<sup>108</sup> así como la diversificación de sus actividades ilícitas a tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de animales y lavado de dinero.

Estas organizaciones de narcotraficantes tienen una estructura de dirección y mando, operando por medio de células y rangos de autoridad, entre sus características se cuentan grupos de sicarios, cuerpos de seguridad propios, sistema de comunicación y armamento moderno. Una de las principales diferencias de estas organizaciones es que no tienen un carácter político-ideológico, su objetivo es el desarrollo y potencial de su poder económico y político, aprovechando las estructuras democráticas y las debilidades en las estructuras.<sup>109</sup>

Con la llegada del presidente Vicente Fox al gobierno, la inseguridad a causa del narcotráfico vuelve a ser tema central en el país. En su primer informe presidencial en el 2001, afirmó que la Procuraduría General de la República (PGR), junto con la Secretaría de Seguridad Pública (SEGOB), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), aseguraron 340% más psicotrópicos que en el mismo periodo del año 2000.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Oscar Contreras, Óp. Cit., p. 21.

<sup>109</sup> Omar Hurtado, Rosa Ma. García Paz, "El narcotráfico en México problema transnacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, abril 2013, 97, 35-64, [en línea], Dirección URL: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n97/hurtadogarcia.pdf> [Consultado el 26 de agosto de 2018, a las 7:38 hrs] P. 36.

<sup>110</sup> Expansión, Las diferencias en la política de drogas en los años de Fox, Calderón y Peña [en línea], Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2016/04/20/las-diferencias-en-la-politica-de-drogas-en-los-anos-de-fox-calderon-y-pena>, [Consultado el 27 de agosto de 2019, a las 7:52 hrs].



Sin embargo, a la par de estas acciones el entonces presidente da declaraciones sobre legalizar todas las drogas, incluida la cocaína y las de creación sintética.<sup>111</sup> Aunque para término de su sexenio, todo queda en una declaración y las acciones prohibicionistas continúan.

A pesar de las medidas tomadas contra la DOT, las actividades del tráfico de drogas a cargo de las organizaciones criminales mexicanas en el país generan una derrama económica de entre 20 mil y 40 mil millones de dólares, casi el 5% del PIB.<sup>112</sup>

Estas ganancias solo se reflejan para ellos, sin ningún beneficio económico para la población o el gobierno; sin embargo, este tipo de actividades ilícitas traen consigo serios problemas para el país, como la violencia, drogadicción e inseguridad.

Tan solo a partir de 2008 se observa no solo un cambio en las tendencias de focalización de la violencia, sino también en el número de asesinatos relacionados con la lucha entre bandas de crimen organizado, lo cual se debe a diversos factores, pero que provocaron que en el 2011 la media nacional llegara a 24 homicidios por cada 20 mil habitantes.<sup>113</sup>

Los efectos que la DOT tiene en los países depende de sus características y contexto nacional, México específicamente, es uno de los países más afectados por dicha problemática, derivado en parte, por una *crisis de estatalidad*<sup>114</sup>, debido a la incapacidad institucional del Estado para otorgar seguridad,<sup>115</sup> lo que genera la vulnerabilidad del país para que la amenaza alcance diferentes niveles.

---

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Oscar Contreras, Op. Cit., p. 21.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> El término es acuñado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. *La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Se refiere a “la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias”.

<sup>115</sup> José Luis Estrada Rodríguez, *La vulnerabilidad del Estado mexicano ante el Crimen Organizado. Apuntes para el debate en torno a la restauración del estado de derecho*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2017, p. 2

Podemos interpretar que las afectaciones a la seguridad en los diferentes niveles estatales que derivan de la DOT son múltiples; Sin embargo, es posible identificarlas, en el caso específico del tráfico ilegal de drogas la violencia y la criminalidad son los resultados más evidentes, los índices de criminalidad que se comparten tanto en México como la mayoría de los países de Centroamérica (que son al mismo tiempo países de tránsito de las drogas) derivan de características internas en común que estos refieren. Según Daniel Haering Keenan existen dos maneras en las que el uso, producción y tráfico ilícito de drogas pueden afectar la tasa de criminalidad y violencia tanto de forma directa como indirecta en un Estado. “Directa, donde distinguiremos entre violencia asociada al ejercicio empresarial/racional de las estructuras de crimen organizado”<sup>116</sup>, por ejemplo, los homicidios que se relacionan con las acciones orientadas a controlar un espacio de venta, paso o producción, competición con otras estructuras de crimen organizado, con el propio Estado o asesinatos cometidos contra cualquier individuo que interfiera con ello.

Y por otro lado la indirecta, “donde distinguimos entre violencia cometida bajo los efectos de las drogas, violencia del drogodependiente que intenta conseguir dinero para drogas y criminalidad asociada a la debilidad institucional creada por las estructuras del crimen organizado dedicadas al narcotráfico”<sup>117</sup>.

Haering también argumenta que en México se ha dado un aumento considerable en los niveles de criminalidad general asociada al narcotráfico, esto bajo dos principales supuestos; el primero dirigido a la debilidad que generan en las instituciones de seguridad

---

<sup>116</sup> Daniel Haering Keenan, “*Violencia y Drogas en Centroamérica*”, en Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) en *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, p. 174.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 175.

al enfocarse mayormente en combatir las estructuras de narcotráfico y poco en los otros tipos de delincuencia; la segunda hipótesis refiere a que la compleja configuración de una organización criminal puede provocar que éste se reacomode hacia otros sectores criminales (secuestro, extorsión o robo).<sup>118</sup>

Como ya se ha mencionado, la violencia es un factor generalizado consecuencia de la delincuencia organizada transnacional, los indicadores de violencia son diferentes según el país o zona, sin embargo, hay dos causas que se reproducen frecuentemente: “la ausencia de justicia (falta de Estado de Derecho) y la corrupción que permea ciertas instituciones (políticas y judiciales sustancialmente)”.<sup>119</sup>

En ese sentido la delincuencia organizada opera con un sistema paralelo al Estado, controlando actividades e instituciones del Estado debido a que tiene:

“1) cantidades de dinero y otros recursos con los que se puede corromper al gobierno y la sociedad; 2) capacidad de violencia e intimidación; 3) el alcance y sofisticación de su organización y operaciones que pueden abrumar la capacidad de la policía y la aplicación de la ley; y 4) los retos especiales creados por la necesidad de respuestas internacionales oficiales y sociales.”<sup>120</sup>

Lo que trae como resultado niveles de violencia, la apropiación de territorios, la cooptación de las instituciones del Estado, el desafío a las autoridades y los daños sociales que genera.<sup>121</sup> Y la ha convertido en una de las principales amenazas. Por lo

---

<sup>118</sup> Ibid., p. 183.

<sup>119</sup> Pedro Trujillo Álvarez, “Caracterización de los tipos de criminalidad e índices de violencia regional, causas y consecuencias”, en Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) en *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, p. 131.

<sup>120</sup> Jorge Chabat y John Bailey (compiladores), *Crimen Transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza Janes, 2003, p. 17.

<sup>121</sup> Alejandro Chanona y Yadira Gálvez, Óp. Cit., p. 20.

que, ha ocupado un papel preponderante en la agenda internacional debido al impacto que ha tenido en la sociedad, con el cambio de políticas adoptadas por los gobiernos y las estructuras ilegales que conlleva dicha actividad.

Para México, el principal desafío que enfrente ante la escala y alcance de las actividades de la delincuencia organizada, es la capacidad de adaptación de estas en los altos niveles de especialización, su operación a partir de redes y la complejización de sus dinámicas internas.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Ibid., p. 21

## **2. Medidas Internacionales contra la Delincuencia Organizada Transnacional su aplicación en México.**

Debido a que las consecuencias de la Delincuencia Organizada Transnacional son de carácter global, los Estados se han visto obligados a utilizar mecanismos de cooperación para combatir los estragos de esta problemática; esto se refleja principalmente en la creación de instrumentos jurídicos que vinculen a la comunidad internacional y al mismo tiempo incentiven las medidas al interior de cada país.

Uno de los promotores más importantes de los mecanismos en contra de la delincuencia organizada transnacional, en específico para sobre el tema de la eliminación del tráfico ilícito de drogas ha sido Estados Unidos.

Por otro lado, México ha recurrido a la aplicación de estas medidas por el desafío que han representado las actividades de la delincuencia organizada dentro de su territorio.

### **2.1. Régimen Internacional**

Las relaciones internacionales, en la práctica, son reguladas por regímenes negociados y regulados por los Estados, siendo parte importante del sistema internacional contemporáneo. Y aunque las normas y reglas que regulan el comportamiento de los Estados han sido un tema de interés constante en el derecho internacional, es a partir de 1970 que los teóricos de las Relaciones Internacionales se enfocan en los regímenes, que se diferencian del derecho internacional por ser asociados con las instituciones específicas que abordan el problema, en palabras de Reus-Smith.<sup>123</sup>

Entendiendo las instituciones como “un grupo de reglas persistentes y conectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen la actividad y moldean las expectativas”

---

<sup>123</sup> Richard Little, “International Regimes”. John Baylis y Steve Smith (comp) en *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Tercera edición, p. 371-372.

definiendo así a qué actores se les permite participar, moldean las estructuras políticas acorde con los objetivos y reglas de las instituciones e influyen delimitando lo que consideran posible y deseable.<sup>124</sup>

Los regímenes internacionales tienen características propias de las instituciones, teniendo como variable independiente entre sus causas la promoción del poder, intereses y valores de los Estados, quienes persiguen su propio interés y se espera que los regímenes modifiquen el comportamiento individual de los actores.<sup>125</sup> Además de estar constituido por expectativas convergentes, principios compartidos y normas.<sup>126</sup>

El enfoque que tienen los teóricos de los regímenes comienza su auge debido a la hegemonía que tenía Estados Unidos, fuera de la esfera soviética, donde mantenía un régimen económico en Europa y Japón que funcionaba, pero que con los problemas que tuvo en Vietnam se comienza a poner en duda su hegemonía. Lo que resulta en la necesidad de una comprensión teórica más sofisticada del tema.<sup>127</sup>

Su estudio parte de la necesidad de una mayor colaboración ante la existencia de intereses comunes no efectuados y a través de un régimen se puede maximizar los resultados y guiar la toma de decisiones individuales. Además de ser una vía estable de cooperación para generar confianza.<sup>128</sup>

El análisis del tema tiene dos principales visiones, liberal y realista, comenzando en común con la consideración de que los regímenes son el producto de actores racionales interesados en sí mismos. Los Estados son los actores racionales, operando en un

---

<sup>124</sup> Raúl Benítez, Op., Cit, *Seguridad nacional y gobernabilidad en México criminalidad y frontera*, pp. 190-191.

<sup>125</sup> Raúl Benítez, Op., Cit. P. 193.

<sup>126</sup> John Gerar Ruggie, "Epistemología, Ontología y el estudio de los Regímenes Internacionales", en *Regímenes Internacionales*, núm. 12, octubre de 2009, GERI-UAM, p. 173.

<sup>127</sup> Richard Little, Op., Cit. p. 370.

<sup>128</sup> Raúl Benítez. Op., Cit. p. 194.

sistema internacional anárquico, por lo que son los responsables de establecer los elementos, teniendo como base la cooperación.<sup>129</sup>

Por ello en 1984 Stephen Krasner define el régimen como un “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimiento de toma de decisiones implícitas o explícitas en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”<sup>130</sup>

El régimen tiene 4 elementos que lo conforman, comenzando con los principios, representados por cuerpos coherentes de afirmaciones teóricas sobre cómo funciona el mundo; normas, siendo los estándares generales de comportamiento; reglas, diseñadas para conciliar los conflictos que pueden existir entre los principios y normas y por último los procedimientos de toma de decisiones, que identifican prescripciones específicas para el comportamiento.<sup>131</sup> Los elementos le dan la explicación al régimen, en el sentido de que su existencia da un comportamiento gobernado por reglas en el sistema internacional anárquico.

Ante la incapacidad de enfrentar las amenazas y riesgos se genera una demanda de seguridad, por lo que se comienza a buscar la cooperación entre los países para la búsqueda de diseños y políticas de seguridad, promovidas a través de la integración en el sistema internacional siendo así la construcción de los regímenes una herramienta clave para mitigar los efectos de la anarquía.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Ibid. p. 372-372.

<sup>130</sup> Richard Little, Op. Cit. p. 372.

<sup>131</sup> Ibid, p.373.

<sup>132</sup> Raúl Benítez y Carlos Rodríguez. Instituciones e Integración Sub-Regional: Los Dilemas de la Iniciativa Mérida, 7-36 en *Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) Washington D. C.*, volumen 8, 2, invierno, 2008.

A pesar de que la cooperación es un acuerdo mutuo, no es armónico y a su vez está limitado por barreras de información y comunicación, cuando hay interdependencia se requiere de instituciones y regímenes que produzcan información confiable, que limiten la incertidumbre y promuevan acuerdos de beneficios mutuos.<sup>133</sup>

Los regímenes internacionales tienden a reflejar intereses económicos y políticos de los miembros dominantes de la sociedad internacional donde también influyen algunos factores morales e incluso emocionales. Estas acciones se pueden entender además como la culminación de presiones externas y luchas políticas internas en las que las organizaciones y movimientos nacionales y transnacionales dan forma a las acciones y opiniones de diversas sociedades.<sup>134</sup>

Específicamente los regímenes de prohibición internacional proporcionan un elemento de estandarización para la cooperación entre gobiernos y crean una expectativa de colaboración donde el resto de los gobiernos que la siguen no suelen desafiar.<sup>135</sup>

Debido a que los países que participan en los regímenes no tienen otra alternativa que aceptar, por su necesidad de participar en la cooperación, que, aunque no sigue sus intereses. Pero se crea un riesgo, ya que podría pasar de un esquema de interdependencia a uno de dependencia.<sup>136</sup>

Ante la existencia de Estados con más poder, pueden crearse condiciones de suma cero, donde los Estados con influencia pueden conducir o dominar las instituciones internacionales y se benefician, llevando el régimen a una crisis de legitimidad, por otro

---

<sup>133</sup> Raúl Benítez y Carlos Rodríguez. Op., Cit. p. 193.

<sup>134</sup> Peter Andreas, *Policing the globe, Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, New York, 2006, p. 18.

<sup>135</sup> Ibid, p. 19.

<sup>136</sup> Raúl Benítez y Carlos Rodríguez. Op., Cit. p. 195.



lado, otra condición que puede tener el Estado que ocupa posición de liderazgo es no identificarse con los regímenes o con las instituciones porque no responden a sus estrategias.<sup>137</sup>

Los acuerdos deben cumplir dos condiciones, la primera es que haya un interés mutuo, teniendo ganancias para sus integrantes; y la segunda es que las variaciones en los distintos grados de institucionalización tengan efectos importantes en el comportamiento de los Estados.<sup>138</sup>

### **2.1.1 Estados Unidos como promotor del Régimen Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional.**

En las relaciones internacionales siempre ha existido una dimensión para el control del crimen y del delito; lo que ha cambiado es la intensidad, frecuencia y variedad de las medidas para erradicar y contener las problemáticas de la DOT. Uno de los incentivos principales para la creación del régimen internacional prohibicionista fue lo incompatible que han resultado las leyes unilaterales y bilaterales respecto a las actividades criminales que trascienden fronteras y territorios además de la incapacidad de un sólo Estado para combatirles.<sup>139</sup>

El régimen proporciona un elemento de estandarización en la cooperación y la formulación de leyes entre gobiernos y entre organizaciones de defensa transnacionales que movilizan la opinión popular y el apoyo político en su país y en el extranjero, estimulan y ayudan en la creación de organizaciones afines en otros países.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> Peter Andreas, Op, Cit., p. 18.

<sup>140</sup> Ibid, p. 19.

La internacionalización del control del delito es una tarea de la política interna que produce nuevos tipos penales y no es sólo una respuesta a la proliferación de actividades criminales transnacionales, en el caso de Estados Unidos, la mayoría de los esfuerzos policiales internacionales tienen una aplicación legal que no existía hace un par de décadas.<sup>141</sup>

Esta era moderna en las leyes estadounidenses surgió a finales de la década de 1960 con un considerable incremento de tráfico de drogas ilícitas, particularmente la heroína y la marihuana de importación, resultado de ello, el presidente de esa época Richard Milhous Nixon declaró la llamada “guerra contra las drogas”.<sup>142</sup>

Entonces existe una estrecha relación respecto de la dinámica presente en la época moderna del control internacional de la delincuencia y la campaña nacional e internacional promovida por Estados Unidos en contra del tráfico de drogas entre la década de 1960 y 1970.<sup>143</sup>

La evolución de dicho control se vio fuertemente influenciada por los esfuerzos de fiscalización de drogas del gobierno estadounidense en los años posteriores a la Guerra Fría y se intensificó la internacionalización de su fijación general contra el narcotráfico.<sup>144</sup>

Después de la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y del comunismo, Estados Unidos redefinió su agenda de seguridad puesto que éstos representaban los principales imperativos morales para su política exterior y era

---

<sup>141</sup> Ibid. p. 105.

<sup>142</sup> Ibid. p. 106.

<sup>143</sup> Ibid. p. 5.

<sup>144</sup> Idem.

necesario establecer nuevos, los cuales fueron la fiscalización de drogas y otros objetivos de justicia penal.<sup>145</sup>

Esto pudo reflejarse pronto, pues en 1994 el Centro de Estudios Internacionales Estratégicos convocó una conferencia de oficiales de alto nivel, titulada “Crimen Organizado Global: El Nuevo Imperio Malvado”, en resumen, se declaró que las distintas dimensiones de la delincuencia global representan un desafío de seguridad internacional más grande que cualquier otra cosa que se haya enfrentado durante la Guerra Fría.<sup>146</sup>

En el caso de los regímenes globales de prohibición suelen recurrir a otros elementos además de los morales para hacer frente a diversas problemáticas, tales como la fuerza en forma de medidas de justicia penal y en otros casos hasta la fuerza militar.<sup>147</sup>

Lo anterior debido a que en los esfuerzos para prohibir y combatir es necesario un cierto nivel de coacción y fuerza pues los infractores que cometen los delitos ya sean piratas, tratantes de personas, entre otros generalmente se encuentran armados y dependen en gran medida de la violencia para lograr sus cometidos ilícitos.<sup>148</sup>

Es así como uno de los estímulos centrales respecto a la creación de los regímenes internacionales de prohibición es la insuficiencia de la aplicación de las leyes unilaterales y bilaterales frente a las actividades criminales que trascienden las fronteras nacionales.<sup>149</sup>

Con todo el estudio teórico que se da respecto al tema, Estados Unidos juega un papel importante en la perspectiva de las funciones del régimen, ya que era necesario el poder

---

<sup>145</sup> Ibid, p. 157.

<sup>146</sup> Ibid, p. 158.

<sup>147</sup> Ibid, p. 18.

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Idem.

que tenía como hegemón para sostener el régimen, donde promueve su propio interés a largo plazo. Considerando que el poder tiene un papel crucial para el proceso de negociación.<sup>150</sup>

## **2.2 El régimen internacional del control de las drogas**

Una de las cuestiones más presentes en la agenda internacional, ha sido el fenómeno de las drogas ilegales, debido a las problemáticas que tiene en los Estados, que van desde la política, económica y social, con considerables implicaciones en la seguridad y debido a su carácter transnacional, la afectación es internacional.

Por ello, es sabido que existe una latente preocupación por regular la producción, el tráfico y el consumo de una serie de sustancias que alteran la conciencia y salud de una población que va en aumento, conocidas popularmente como drogas, han variado a lo largo de los años y existen distintos factores que potencializan tanto su uso y tráfico ilícito.

El control de drogas ha sido uno de los asuntos más antiguos considerado por la comunidad internacional, el cual se remonta a la propuesta de creación de un conjunto de expectativas mutuas, reglas, regulaciones y compromisos<sup>151</sup>, refiriéndose a un régimen internacional contra las drogas, con el inicio de un marco jurídico internacional para las sustancias psicoactivas que fue una iniciativa de Estados Unidos y data de comienzos del siglo XX y ha constado de varias etapas.

---

<sup>150</sup> Richard Little, Op. Cit. p. 384

<sup>151</sup> Constanza Sánchez Avilés, *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2014, p. 95

En el año 1909 el gobierno estadounidense convocó una conferencia internacional conocida como la Comisión del Opio, en Shanghái, China, con el propósito de discutir y enfrentar el tráfico de opio entre los países, especialmente las rutas de tráfico que provenían de China. Existen diversas razones que encaminaron a Estados Unidos a realizar dicha conferencia como reducir la resistencia china a las inversiones financieras estadounidenses y la preocupación por el consumo de opio por los soldados norteamericanos que se encontraban en Filipinas desde su ocupación en 1898, y el interés por establecer una zona libre del colonialismo europeo y abierta a la libre empresa.<sup>152</sup>

Esta comisión significó el inicio del control multilateral de la producción, comercio y consumo de algunas sustancias, siendo la base para las políticas de control; sin embargo, no fueron vinculantes, sólo se hizo como recomendaciones a los países. Aunque la Comisión de Opio, marcó el inicio, la Convención Internacional del Opio en 1912 fue el principio de una serie de Convenciones hasta los años sesenta, que fueron consensos internacionales para un sistema de control de la producción, comercio y consumo.<sup>153</sup>

Durante el periodo fundacional del régimen, las comisiones y conferencia internacionales del fenómeno se centraron en los opiáceos, extendiéndose gradualmente. Los tratados sobre estupefacientes fueron dirigidos a la reglamentación del comercio y los Estados se mostraron renuentes a penalizar el uso no médico, ni científico. Además de que las

---

<sup>152</sup> Rosa del Olmo. "Drogas: distorsiones y realidades". *Nueva Sociedad NRO.102 JULIO- AGOSTO 1989*, pp.81-93.

<sup>153</sup> Constanza Sánchez Avilés, Op. Cit., p. 1.

primeras convenciones desarrollaron un mercado ilegal,<sup>154</sup> ya que se ocuparon principalmente de los controles a la producción y el consumo.<sup>155</sup>

El camino que seguiría el régimen internacional contra las drogas fue la prevalencia de limitar el uso de las drogas a “usos médicos y científicos”<sup>156</sup> Lo que trajo como consecuencia no diferenciar las drogas duras de las blandas; no hay forma de separar a los usuarios de drogas de los adictos; la definición de uso médico fue determinada por estándares occidentales que son validados por la organización Mundial de la Salud (OMS); por último, se tomaron decisiones sin bases médicas sólidas.<sup>157</sup>

En la actualidad existen tres instrumentos jurídicos internacionales que componen el régimen internacional vigente para regulación del control de drogas, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (modificada en 1972), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988.

Uno de los varios propósitos de los dos primeros tratados es “codificar las medidas de control aplicables internacionalmente con el fin de garantizar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos, científicos, y para prevenir su desviación hacia canales ilícitos”.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 2.

<sup>155</sup> Francisco E. Thoumi, “Debatos recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del Régimen Internacional de Drogas: Fundamentos limitantes e (Im)posibles cambios”, *Drogas y prohibición*, Buenos Aires, Zorzal, 2010, p. 29

<sup>156</sup> Idem.

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> ONU- UNODC. *Marco legal para combatir el Tráfico de Drogas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Dirección URL: <https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/legal-framework.html> [consultado el 16 de noviembre de 2018 a las 17:04 horas].

En el caso de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas se encarga de extender el régimen de control de los precursores y se enfoca en el establecimiento de medidas para eliminar el tráfico ilícito de drogas y el lavado de dinero, además del fortalecimiento del marco de la cooperación internacional en materia penal donde se incluye la extradición y la asistencia judicial recíproca.<sup>159</sup>

De forma general, las convenciones de 1961 y 1971 clasifican las sustancias de acuerdo con su valor terapéutico percibido y riesgo potencial de abuso. Posteriormente en la convención de 1988 se anexan dos aspectos más en los que se enlistan precursores, reactivos y disolventes que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.<sup>160</sup>

Asimismo, este último instrumento reforzó significativamente la obligación de los países para imponer sanciones penales y así combatir todos los aspectos de la producción ilícita, posesión y tráfico de sustancias psicoactivas.<sup>161</sup>

Tomando en cuenta que el tráfico ilícito de drogas está relacionado estrechamente con otras actividades delictivas de la delincuencia organizada, que socavan las economías lícitas, amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados, es indispensable el estudio del marco legal en torno a ambas problemáticas. Comenzado por el Régimen Internacional contra las drogas y posteriormente la Convención de

---

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Amira Armenta, Martin Jelsma. *Las convenciones de la droga de la ONU*. Transnational Institute. Países Bajos, Ámsterdam, 2015. Dirección URL: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#box1> [Consultado el 16 de noviembre a las 17:46 horas].

<sup>161</sup> Idem.

Palermo y sus protocolos, para un análisis vinculante que mostrará la aplicación en México.

Desde el comienzo de 1900 hasta 1953, se concretaron alrededor de 9 tratados sobre el control de drogas; sin embargo, debido al desarrollo poco sistemático se buscó simplificarlos y se comenzó una propuesta por la Comisión de Estupefacientes, pasando por 3 borradores.

La conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de la Convención Única sobre Estupefacientes, se celebró en Nueva York, del 24 de enero al 25 de marzo de 1961, con la representación de 73 Estados y varias organizaciones especializadas, internacionales y no gubernamentales.<sup>162</sup>

Es así como se busca codificar en un documento único de control de drogas. Los objetivos que se plantearon para la convención eran la limitación de la producción de materias primas y simplificar la estructura existente para la fiscalización de estupefacientes.<sup>163</sup>

En este documento se identifican 3 listas de estupefacientes para las medidas fiscales que la convención establece; aunque en su artículo 2, fracción 9 indica que las partes no están obligadas a aplicar las disposiciones a los estupefacientes; siempre y cuando estos sean usados en fines médicos o científicos.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> ONU- UNODC. *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la convención única de 1961 sobre estupefacientes*, [en línea], Dirección URL: [https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf), [Consultado el 27 de noviembre de 2018, a las 10:19horas]

<sup>163</sup> David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica*, Serie reforma legislativa en materia de drogas No.12, Marzo 2011, p. 5.

<sup>164</sup> ONU- UNODC. *Convención Única de 1961*, Op. Cit., p. 16



También llamada “Lista Amarilla” (véase en la tabla 1) contiene la lista actual de los estupefacientes sujetos a fiscalización internacional e información adicional pertinente sobre la Convención Única de 1961, creada por la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) con el fin de ayudar a los Gobiernos a cumplimentar los informes estadísticos anuales sobre estupefacientes. Contiene una lista de los estupefacientes sujetos a fiscalización internacional.

Tabla 1: Lista Amarilla

Lista Amarilla						
Parte 1: Contiene una lista de los estupefacientes sujetos a fiscalización internacional.	Lista I				Lista II	Lista II
	ACETIL-ALFA METILFENTANILO	HOJA DE COCA	FURETIDINA	NORMORFINA	CETILDIHIDRO CODEÍNA	ACETIL-ALFA-METILFENTANILO
	ACETILFENTANILO	COCAÍNA	HEROÍNA	ACETILFENTANILO	CODEÍNA	ACETILFENTANILO
	ACETILMETADOL	CODOXIMA	HIDROCODONA	N-OXIMORFINA	DEXTROPROP OXIFENO	ACETORFINA
	ACETORFINA	CONCENTRADO DE PAJA DE ADORMIDERA	HIDROMORFINOL	OCFENTANILO	DIHIDROCODEÍNA	ALFA-METILFENTANILO
	ACRILOLFENTANILO (ACRILFENTANILO)	DESOMORFINA	HIDROMORFONA	OPIO 3	ETILMORFINA	ALFA-METILTIOFENTANILO
	AH-7921	DEXTROMORAMIDA	HIDROXIPETIDINA	ORIPAVINA	FOLCODINA	BETA-HIDROXIFENTANILO
	ALFACETILMETADOL	DIAMPROMIDA	ISOMETADONA	OXICODONA	NICOCODINA	BETA-HIDROXI-3-M ETILFENTANILO
	ALFAMEPRODINA	DIETILTAMBUENO	LEVOFENACILMORFANO	OXIMORFONA	NICODICODINA	CANNABIS (PLANTA DE)
	ALFAMETADOL	DIFENOXILATO	LEVOMETORFANO	PARA-FLUOROFENTANILO	NORCODEÍNA	RESINA DE CANNABIS
	ALFA-METILFENTANILO	DIFENOXINA	LEVOMORAMIDA	PEPAP	PROPIRAM	CARFENTANILO
	ALFA-METILTIOFENTANILO	DIHIDROETORFINA	LEVORFANOL	PETIDINA		CETOBEMIDONA
	ALFAPRODINA	DIHIDROMORFINA	METADONA	PETIDINA, INTERMEDIARIO A DE LA		DESOMORFINA
	ALFENTANILO	DIMEFEPTANOL	METADONA INTERMEDIARIO DE LA	PETIDINA INTERMEDIARIO B DE LA		ETORFINA
	ALILPRODINA	DIMENOXADOL	METAZOCINA	PETIDINA, INTERMEDIARIO C DE LA		HEROÍNA
ANILERIDINA	DIMETILTAMBUENO	METILDESORFINA	PIMINODINA		3-METILFENTANILO	

	BECITRAMIDA	DIPIPANOXA	METILDIHIDROMORFINA	PIRITRAMIDA		3-METILTIOFENTANILO
	BENCETIDINA	DROTEBANOL	3-METILFENTANILO	PROHEPTACINA		MPPP PARAFLLUOROFENTANILO
	BENCILMORFINA	ECGONINA	3-METILTIOFENTANILO	PROPERIDINA		PEPAP
	BETACETILMETADOL	ETILMETILTAMBUENO	METOPÓN	RACEMETORFANO 4		TIOFENTANILO
	BETA-HIDROXIFENTANILO	ETONITACENO	MIROFINA	RACEMORAMIDA		
	BETA-HIDROXI-3-METILFENTANILO	ETORFINA	MORAMIDA INTERMEDIARIO DE LA	RACEMORFANO 4		
	BETAMEPRODINA	ETOXERIDINA	MORFERIDINA	REMIFENTANILO		
	BETAMETADOL	FENADOXONA	MORFINA	SUFENTANILO		
	BETAPRODINA	FENAMPROMIDA	MORFINA, BROMOMETILATO DE	TEBACÓN		
	BUTIRATO DE DIOXAFETILO	FENAZOCINA	MPPP	TEBAÍNA		
	BUTIRFENTANILO	FENOMORFANO	MT-45	TETRAHIDROFURANILFENTANILO (THF-F)		
	CANNABIS	FENOPERIDINA	NICOMORFINA	TILIDINA		
	RESINA DE CANNABIS Y EXTRACTOS Y TINTURAS DE CANNABIS	FENTANILO	NORACIMETADOL	TIOFENTANILO		
	CARFENTANILO	4-FLUOROISOBUTIRFENTANILO (4-FIBF, PFIBF)	NORLEVORFANOL	TRIMEPERIDINA		
	CETOBE MIDONA	FURANILFENTANILO	NORMETADONA	U-4770		

Elaboración propia con datos de la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE)

En la lista 1, el dextrometorfano y el dextrorfano no están sujetos a fiscalización internacional. De conformidad con lo dispuesto en la Convención de 1961, para el cálculo de las previsiones y las estadísticas, todos los preparados hechos directamente de opio deberán considerarse opio (preparados). Cuando los preparados no estén hechos directamente de opio propiamente dicho, sino que se obtengan mediante una mezcla de alcaloides de opio (como ocurre, por ejemplo, con el pantopón, el omnopón y el papaveretum), deberán considerarse morfina (preparados).<sup>165</sup>

<sup>165</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Lista Amarilla*, [en línea], Dirección URL: [http://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/Yellowlist\\_Forms/yellow-list.html](http://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/Yellowlist_Forms/yellow-list.html), [Consultado el 20 de mayo de 2019, a las 6:35 hrs] p. 6.

Esta Convención se consideró un instrumento más restrictivo, debido a que se recomienda el control de las personas consumidoras en su artículo 36, y se restringe el cannabis y el opio, (salvo el opio medicinal), en su cultivo, comercio y consumo.<sup>166</sup> No obstante, ninguna de las drogas fiscalizadas en el Tratado Unido fue declarada ilegal, sólo distingue entre el cultivo, la producción, el comercio y la posesión ilícita, sólo son sometidas a estrictos controles en su producción y comercio.<sup>167</sup>

Uno de los principales problemas con la Convención Única fueron las excepciones que se hacían a los usos tradicionales, debido a que su objetivo era eliminar la fuente de las materias primas. Para 1967, Estados Unidos se adhiere a la Convención, pero se comenzó a trabajar para organizar una Conferencia de Plenipotenciarios en Ginebra y modificar la Convención única.<sup>168</sup>

En 1972 se convoca la Conferencia, con 97 Estados, dando como resultado el Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el cual ajusta disposiciones existentes en relación con el sistema de prevenciones, la recopilación y notificación de datos.<sup>169</sup>

### **2.2.1 Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 de la Organización de las Naciones Unidas.**

La Conferencia de las Naciones Unidas se abrió para la Aprobación de un Protocolo sobre Sustancias Sicotrópicas, celebrado en Viena del 11 de enero al 21 de febrero de

---

<sup>166</sup> David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, Op. Cit., p. 11.

<sup>167</sup> David Bewley-Taylor David Op. Cit., p.12

<sup>168</sup> Ibid, p. 12-14.

<sup>169</sup> Ibid, p. 14.

1971 en virtud de la resolución 1474 (XLVIII) del Consejo Económico y Social donde se aprobó y abrió a la firma el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas.<sup>170</sup>

Este tratado se instauró para responder a la necesidad de identificar una nueva diversificación del consumo de drogas con el propósito de frenar una nueva gama de sustancias psicoactivas, las cuales comenzaron a popularizarse en los años sesenta, como anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y drogas psicodélicas.<sup>171</sup>

Dichas sustancias, al igual que en la Convención Única de 1961 se clasificaron en cuatro listas, dependiendo de su nivel de peligrosidad y su valor terapéutico, algunas de las drogas que más resonaron en esta convención fueron algunos alucinógenos como el LSD (dietilamida del ácido lisérgico) y el éxtasis o MDMA (3,4-metilendioximetanfetamina).<sup>172</sup>

Uno de los principales compromisos que adquirieron los signatarios fue adoptar medidas para su uso indebido al interior de sus países y fomentar la creación de un sistema general más estricto de estimación de necesidades de psicotrópicos, así como licencias para su fabricación, comercialización y distribución nacional e internacional.<sup>173</sup>

De esta forma, en esta Convención se establecieron mayores disposiciones con respecto a medidas de tratamiento, rehabilitación y prevención; además se introdujo la opción de establecer alternativas a las sanciones penales por delitos de comercio y posesión en caso de que sus autores fueran consumidores de drogas.<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> ONU- UNODC. *Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 de la Organización de las Naciones Unidas*. Dirección URL: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf), [consultado el 17 de noviembre de 2018 a las 13:17 horas].

<sup>171</sup> Amira Armenta, Martin Jelsma, Op, Cit.

<sup>172</sup> Sánchez Avilés, Op, Cit. p. 16.

<sup>173</sup> Idem.

<sup>174</sup> David Bewley, Op, Cit. p. 14.

Del mismo modo, se buscó limitar la desviación y abuso de ciertas sustancias estimulantes del sistema nervioso central, hipnóticos sedantes y alucinógenos, que han dado problemas de salud pública y los problemas sociales en algunos países, las cuales están plasmadas en la llamada “Lista Verde” (véase en la tabla 2) de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.<sup>175</sup>

*Tabla 2: Lista Verde*

Lista Verde					
Lista I	Lista II	Lista III	Lista IV		
BROLANFETAMINA	AMINEPTINA	AMOBARBITAL	ALOBARBITAL	ETINAMATO	MESOCARBO
CATINONA	ANFETAMINA	BUPRENORFINA	ALPRAZOLAM	FENCAMFAMINA	METILFENOBARBITAL
ETICICLIDINA	DEXANFETAMINA	BUTALBITAL	AMINOREX	FENDIMETRACINA	METIPRILONA
ETRIPTAMINA	DRONABINOL	CATINA	ANFEPRAMONA	FENOBARBITAL	MIDAZOLAM
(+)-LISÉRGIDA	FENCICLIDINA	CICLOBARBITAL	BARBITAL	FENPROPOREX	NIMETAZEPAM
PSILOCIBINA	FENETILINA	FLUNITRAZEPAM	BENZFETAMINA	FENTERMINA	NITRAZEPAM
ROLICICLIDINA	GHBb	GLUTETIMIDA	BROMAZEPAM	FLUDIAZEPAM	NORDAZEPAM
TENANFETAMINA	FENMETRACINA	PENTAZOCINA	BROTIZOLAM	FLURAZEPAM	OXAZEPAM
TENOCICLIDINA	LEVANFETAMINA	PENTOBARBITA	BUTOBARBITAL	HALAZEPAM	OXAZOLAM
	MECLOCUALONA		CAMAZEPAM	HALOXAZOLAM	PEMOLINA
	METACUALONA		CLOBAZAM	KETAZOLAM	PINAZEPAM
	METANFETAMINA		CLONAZEPAM	LEFETAMINA	PIPRADROL
	METILFENIDATO		CLORAZEPATO	LOFLAZEPATO DE ETILO	PIROVALERONA
	RACEMATO DE METANFETAMINA		CLORDIAZEPÓXIDO	LOPRAZOLAM	PRAZEPAM
	SECOBARBITAL		CLOTIAZEPAM	LORAZEPAM	SECBUTABARBITAL
	ZIPEPROL		CLOXAZOLAM	LORMETAZEPAM	TEMAZEPAM
			DELORAZEPAM	MAZINDOL	TETRAZEPAM
			DIAZEPAM	MEDAZEPAM	TRIAZOLAM
			ESTAZOLAM	MEFENOREX	VINILBITAL
			ETCLORVINOL	MEPROBAMATO	ZOLPIDEM

<sup>175</sup> ONU- UNODC. *Sustancias Sicotrópicas*. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Dirección URL: <https://www.incb.org/incb/es/psychotropics/index.html> [consultado el 17 de noviembre de 2018 a las 13:48 horas]

			ETILANFETAMINA		
--	--	--	----------------	--	--

Elaboración propia con datos de la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE)

Las Partes en el Convenio de 1971 deben cumplir principalmente con dos objetivos: (i) limitar el uso de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos y (ii) asegurar su disponibilidad para tales fines.<sup>176</sup>

Esta Convención se da como respuesta al crecimiento en el uso de drogas dur los años sesenta, centrándose en las drogas sintéticas y alucinógenas. Aunque todos los Estados y partes firmantes acordaron tomar medidas apropiadas para el control del consumo, no hay obligaciones en ella.<sup>177</sup>

### **2.2.2 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 de la Organización de las Naciones Unidas.**

La Conferencia de las Naciones Unidas se abrió para la aprobación de un Protocolo sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, celebrado en Nueva York del 8 al 10 de junio de 1988 en virtud de la resolución 1993/42 del Consejo Económico y Social donde se aprobó y se abrió a la firma la Convención. Siendo el último de los principales tres tratados sobre la fiscalización del control de las drogas.<sup>178</sup>

Este último instrumento del régimen busca contrarrestar el creciente mercado ilegal de las sustancias que se buscó controlar con las dos anteriores Convenciones y es el inicio de su tipificación como un delito,<sup>179</sup> en su artículo 3, titulado Delitos y sanciones, donde

<sup>176</sup> Idem.

<sup>177</sup> Francisco E. Thoumi, Op. Cit., p. 29

<sup>178</sup> ONU- UNODC. *La Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988 de la Organización de las Naciones Unidas*, [en línea], Dirección URL: [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf), [Consultado el 27 de noviembre de 2018, a las 3:40 hrs]

<sup>179</sup> Sánchez Avilés, Op. Cit., p. 18.

exhorta a los Estados parte a asumir estas responsabilidades en su derecho interno.

Entre las actividades que se mencionan, cabe destacar:

*“ i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971;”*<sup>180</sup>

Además, se hace referencia a los importantes resultados financieros y grandes fortunas generadas del tráfico ilícito de drogas, lo que hace posible que las organizaciones y redes criminales corrompan las estructuras del Estado. Entonces se introducen una serie de figuras delictivas y sanciones que los Estados deberían tipificar como delitos en su derecho interno.<sup>181</sup>

Ejemplo de ello es la:

*“conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes procedan de alguno o algunos de los delitos tipificados en la Convención, o de un acto de participación en tal delito, con el objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en los hechos, a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones”.*<sup>182</sup>

Esto originó que esta convención modificara la lógica restrictiva de los convenios anteriores, siendo esta la primera de carácter prohibicionista, ya que las anteriores se

---

<sup>180</sup> ONU- UNODC, Convención de 1971, Op. Cit., p. 3

<sup>181</sup> Carmen Artigas. *La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Unidad de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 2003, p. 11.

<sup>182</sup> ONU- UNODC. *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988*, Óp. Cit.

limitaban a que la producción y comercio estuvieran estrictamente controlados y restringir su uso a fines científicos y médicos.<sup>183</sup> Esta Convención fue una respuesta al tráfico internacional de drogas, proporcionando directrices de cooperación internacional, los decomisos y expropiaciones de bienes.<sup>184</sup>

Cada Convención tiene una lista sobre las drogas preparada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) como instrumento para la identificación de las sustancias incluidas en cada una. La lista de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es la “Lista Amarilla”, para la Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 es la “Lista Verde” y para la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 es la “Lista Roja”, (véase en la tabla 3).

**Tabla 3: Lista Verde**

Lista Roja		
Cuadro I		Cuadro II
ÁCIDO N-ACETILANTRANÍLICO	1-FENIL-2-PROPANONA	ACETONA
ÁCIDO FENILACÉTICO	ISOSAFROL	ÁCIDO ANTRANÍLICO
ÁCIDO LISÉRGICO	3,4-METILENODIOXIFENIL-2-PROPANONA	ÁCIDO CLORHÍDRICO
ANHÍDRIDO ACÉTICO	N-FENETIL-4-PIPERIDONA (NPP)	ÁCIDO SULFÚRICO
4-ANILINO-N-FENETILPIPERIDINA (ANPP)	NOREFEDRINA	ÉTER ETÍLICO
EFEDRINA	PERMANGANATO POTÁSICO	METILETILCETONA
ERGOMETRINA	PIPERONAL	PIPERIDINA
ERGOTAMINA	SAFROL	TOLUENO
ALFA-FENILACETOACETONI TRILO (APAAN)	SEUDOEFEDRINA	

Elaboración propia con datos de la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE)

<sup>183</sup> David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, Op. cit., p. 16.

<sup>184</sup> Francisco E. Thoumi, Op. Cit., p. 31



La Lista Roja fue realizada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) como instrumento para la identificación de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Esta lista es comparable a las de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, y a los listados alfabéticos de denominaciones alternativas y nombres comerciales de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que la Junta publica con los títulos de “Lista Amarilla” y “Lista Verde”, respectivamente.

Las tres convenciones dejan un precedente importante para el proceso que se da con otras Conferencias y la misma Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, que es la vinculación. Además de pretender homogeneizar la política de drogas en todas las sociedades basándose en controlar las drogas solo para tener usos medicinales y de investigación.<sup>185</sup>

### **2.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.**

El régimen internacional contra las drogas tuvo un gran avance con las tres conferencias que se dieron a partir de los años sesenta; sin embargo, el comercio ilegal de las drogas tiene una conexión estrecha con otros delitos, formando redes criminales que se propagaron derivado de los avances que trajo consigo la globalización.

Estas redes originaron nuevas amenazas para los Estados y cambios en la agenda internacional, uno de los principales desafíos es la Delincuencia Organizada

---

<sup>185</sup> Francisco E. Thoumi, Op. cit., p. 29.

Transnacional, debido al gran alcance que tiene, gracias a la disminución de controles en fronteras, derivado de los procesos de liberalización e integración comercial existentes a nivel internacional.<sup>186</sup>

La DOT es una actividad que amenaza el desarrollo de casi todos los países del mundo, fomenta la corrupción, en ocasiones limita la gobernabilidad y muestra una creciente tendencia de difusión del poder hacia actores no estatales que ha generado la globalización donde se ve altamente afectada la seguridad mundial.<sup>187</sup>

Como consecuencia de los efectos negativos que tienen las actividades que forman la delincuencia organizada, la comunidad internacional ha tenido la necesidad de crear instrumentos que puedan enfrentar dicho problema.

A pesar de que, las Naciones Unidas comenzaron a tratar el tema de DOT en sus congresos quinquenales, en específico sobre la prevención del delito y justicia penal, con la finalidad de fomentar a los encargados la creación de políticas y adopción de ella, no es hasta la década de los ochenta que los mecanismos internacionales consideran el tema.

Sin embargo, los instrumentos que habían sido creados respecto de la delincuencia organizada estaban orientados a problemáticas en específico, como la esclavitud, la prostitución, la piratería marítima, el narcotráfico, entre otras, pero no existía un instrumento universal que los reuniera a todos.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> José Escribano Úbeda-Portugués, *Terrorismo, Narcotráfico, Blanqueo de capitales, Trata de personas, Tráfico ilícito de migrantes, Tráfico ilícito de armas: Lucha global contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Universidad Carlos III de Madrid, 2009, p.21

<sup>187</sup> Juan Pablo Soriano. "Gobernanza Global Contra La Delincuencia Transnacional: La UE y La Convención De Palermo / Global Governance against Transnational Crime: the EU and the Palermo Convention." *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, no. 108, 2014, p.144, *JSTOR*, Dirección URL: [www.jstor.org/stable/24364586](http://www.jstor.org/stable/24364586) [consultado el 28 de noviembre de 2018 a las 13:23 hrs].

<sup>188</sup> *Ibid*, p.146.

Entre ellos se destaca la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 debido a que permitió un avance importante para los documentos jurídicos que se dieron después por su carácter vinculante al compromiso de luchar con una de las manifestaciones más lucrativas de la DOT, el tráfico internacional de drogas.<sup>189</sup>

Pero es hasta a finales de la Guerra Fría que se trabajó con urgencia sobre el tema, en esta época se amplían los debates académicos y políticos sobre los mecanismos internacionales contra la DOT a través de una nueva visión de la problemática relacionada con su carácter transnacional.<sup>190</sup>

En 1990 con la recomendación que se da en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se realizó en la Habana, Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, en este encuentro se recomendó que se investigara la estructura de la delincuencia organizada y se analizara la eficacia de las contramedidas existentes en ese momento, del mismo modo se instó a la cooperación internacional contra el terrorismo.<sup>191</sup>

Asimismo, se aprueba el Tratado modelo de extradición, el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales, el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal y el Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional,<sup>192</sup> como consecuencia del aumento

---

<sup>189</sup> ONU- UNODC, Op. Cit., travaux préparatoires, p. xii.

<sup>190</sup> Juan Pablo Soriano, Op. Cit., p. 147.

<sup>191</sup> ONU- UNODC. *Huitième Congrès Des Nations Unies Pour La Prévention Du Crime Et Le Traitement Des Délinquants*, ONU, A/CONF.144/7, Dirección URL :

[http://www.asc41.com/UN\\_Congress/French/08%20Huitieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A\\_CONF144\\_7.pdf](http://www.asc41.com/UN_Congress/French/08%20Huitieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF144_7.pdf) [consultado el 29 de noviembre de 2018 a las 15:47 horas], p. 4

<sup>192</sup> ONU- UNODC., Op. Cit., travaux préparatoires.

de países independientes y actividades delictivas más allá de las fronteras, las cuales penetraban las actividades comerciales.

Además se realiza un nuevo programa centrado en zonas específicas de prioridad para reformar el Programa de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la justicia Penal, así como la sustitución del Comité para la Prevención y el Control del Delito, por la Comisión para la Prevención del Delito y la justicia Penal<sup>193</sup> se tiene como tema rector “[...] la delincuencia nacional y transnacional, la delincuencia organizada y económica, incluido el blanqueo de dinero, y la función del derecho penal en la protección del medio ambiente,”<sup>194</sup> con su resolución 1992/22.

Al año siguiente, en 1993 en el marco de Comité Económico y Social (ECOSOC) de la ONU se aprobó la resolución 1993/29 como recomendación de Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su segundo período de sesiones, celebrado del 13 al 23 de abril de 1993, para valorar la pertinencia de constituir un mecanismo jurídico contra algunas manifestaciones de la DOT.<sup>195</sup>

Con la finalidad de elaborar una Convención internacional y analizar la viabilidad de crear un instrumento internacional contra la DOT, así como evaluar la posibilidad de crear mecanismos conjuntos para mitigar la Trata de Mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones,

---

<sup>193</sup> Bernal Mats y Mónica Serrano, *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad Internacional, cambio y continuidad*, trad. De Isabel Vericat Nuñez, México, FCE, 2005, p. 132

<sup>194</sup> ONU- UNODC, *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077\\_Ebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf), [Consultado el 3 de noviembre de 2018, a las 8: 23 horas] p. Xiii.

<sup>195</sup> ONU- UNODC., Op. Cit., *Travaux Préparatoires*, p. xiv.

y el tráfico y transporte ilícito de migrantes, se establece la resolución 53/111 del 9 de diciembre de 1998.<sup>196</sup>

Con la resolución se establece que el Comité Especial Intergubernamental fue el encargado de elaborar la Convención contra la Delincuencia Organizada, asignándole el cometido de ultimar los proyectos de texto y presentarlos directamente a la Asamblea.

El Comité inició el 19 de enero de 1999 y celebró 12 períodos de sesiones<sup>197</sup>

En su décimo segundo periodo, el Comité Especial aprobó el proyecto de resolución por el que la Asamblea General probaría el protocolo, en este proyecto Estados Unidos reservó su posición sobre ciertas inclusiones, pero no obstaculizó la presentación del proyecto, en específico su objeción fue en el párrafo donde se indicaba el derecho de libre determinación de los pueblos.<sup>198</sup>

Posteriormente el 27 de marzo del 2000 fue plasmado en el informe del Secretario General Kofi Annan de las Naciones para la Asamblea del Milenio titulado, *Nosotros los pueblos: función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, en el que se expone que las amenazas a la paz y la seguridad de esta época son más complejas y representan un reto aún mayor para los gobiernos.<sup>199</sup>

El documentó señaló que la globalización y el mejoramiento de las tecnologías ha permitido que la “sociedad incivil”, como la denomina el Secretario General trafiquen y

---

<sup>196</sup> ONU- UNODC. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*. Op. Cit.

<sup>197</sup> ONU- UNODC, Op. Cit., *Travaux Préparatoires*, p. v

<sup>198</sup> ONU- UNODC, Op. Cit., *Travaux Préparatoires*, p. 790.

<sup>199</sup> Kofi Annan. *Nosotros los pueblos: función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Organización de las Naciones Unidas, 2000, p.6. Dirección URL: <https://undocs.org/es/A/54/2000> [consultado el 30 de noviembre de 2018 a las 13:16 horas]

formen nuevas redes de crimen organizado con mayor facilidad, consolidando así agrupaciones mundiales de actividad ilícita.<sup>200</sup>

Del mismo modo en La Declaración del Milenio se continúa con la preocupación antes expuesta por el Secretario General y en el objetivo II. La paz, la seguridad y el desarme, se plantea que es necesario: “Intensificar nuestra lucha contra la delincuencia transnacional en todas sus dimensiones, incluidos la trata y el contrabando de seres humanos y el blanqueo de dinero”.<sup>201</sup>

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus Protocolos, se celebró en Palermo, Italia, del 12 al 15 de diciembre de 2000 de conformidad con la resolución 54/129. La Convención y sus Protocolos entraron en vigor en 2003.

El propósito de la Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada, mientras que su ámbito de aplicación comprende la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de la justicia, en su artículo 1 y 3 respectivamente.

Este documento define como grupo delictivo: “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 o delitos tipificados con arreglo a la [...] Convención

---

<sup>200</sup> Idem.

<sup>201</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Declaración del Milenio*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [consultado el 30 de noviembre de 2018 a las 14:27 horas], p.3

con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;”<sup>202</sup>

En el artículo 4 se mantuvo el respeto de los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, a pesar de la reserva que Estados Unidos puso en ese tema.

Entre los delitos que prevé la Convención y los Estados parte se incluyen: la participación en un grupo delictivo en su artículo 5; el blanqueo del producto del delito en su artículo 6; la corrupción en su artículo 8 y la obstrucción de la justicia en el artículo 23. Cada Estado parte debe garantizar la comparecencia del acusado en el procedimiento penal. La persecución y sanción de los delitos que tipifiquen cada Estado con arreglo a la Convención se hará en términos del derecho interno del correspondiente al Estado.<sup>203</sup>

Los delitos serán de carácter transnacional si: se comete en más de un Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado, como lo establece en su artículo 3.

En cuanto a la jurisdicción, cada Estado adoptará las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto a los delitos tipificados, cuando el delito se cometa en su territorio; a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave registrada

---

<sup>202</sup> ONU- UNODC, Op. Cit., *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, p. 5.

<sup>203</sup> Cfr, Óscar Uribe Benítez, *La Convención de Palermo*, CEDIP, julio de 2010, p. 20

conforme a sus leyes. De igual manera también podrá establecerla para conocer tales delitos, cuando se cometa contra uno de sus nacionales; sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona apátrida que tenga residencia habitual en su territorio, como lo estipula el su artículo 15.

Entre las medidas que se toman en cuenta en el Protocolo están: El decomiso e incautación en su artículo 12; la extradición en su artículo 16; la asistencia especial recíproca en su artículo 18; las técnicas especiales de investigación en su artículo 20; la protección a los testigos en su artículo 24; la recopilación, intercambio y análisis de información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada en su artículo 28 y la prevención en su artículo 31.

Como el propósito refiere la Convención hace un gran énfasis sobre la cooperación internacional, desde la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre el traslado a su territorio de personas que hayan sido condenadas por algún delito mencionado (Artículo 17); la asistencia judicial recíproca, respecto a la investigación, procesos y actuación judicial respecto a los delitos en la medida de lo posible conforme a las leyes, tratados, acuerdos y arreglos pertinentes del Estado parte (artículo 18) y las investigaciones conjuntas y técnicas especiales de investigación (artículo 19 y 20).

A pesar de tener actividades en conjunto para el apoyo entre Estados, la prevención al interior es también relevante debido a que se propone que cada Estado parte formule y evalúe proyectos nacionales para establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional, especificado en su artículo 31. Asimismo, en el artículo 34 se habla de las medidas legislativas y



administrativas que el Estado realizará conforme a su derecho interno para garantizar sus obligaciones con la Convención.

En su cuarto período de sesiones, celebrado en Viena del 8 al 17 de octubre de 2008, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional da a conocer que los Estados parte señalaron la necesidad de concebir un instrumento de autoevaluación informatizado.<sup>204</sup>

El objetivo general del mecanismo era evaluar la capacidad individual de los Estados para aplicar la Convención y determinar el grado de ayuda internacional que necesitaba cada uno; sin embargo, el proceso se estancó debido a la falta de acuerdo sobre dos puntos clave: el financiamiento del mecanismo y la participación de la sociedad civil.<sup>205</sup>

La Convención tiene tres protocolos complementarios, los cuales abordan temas de relevancia para la comunidad internacional y que necesitaban instrumentos internacionales para la cooperación de los Estados en cuanto a la prevención, combate y sancionamiento. Los tres protocolos se interpretan junto a la Convención y se les aplicará *mutatis mutandis*, que significa cambiando lo que deba cambiarse, es decir se adaptará en casos similares.

Los Protocolos se aplicarán a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados cuando los delitos sean de carácter transnacional y entrañen su participación de un grupo delictivo organizado.

---

<sup>204</sup> Naciones Unidas, *Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Op., Cit., p. 4.

<sup>205</sup> Juan Pablo Soriano, "Gobernanza global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.108, 142-143 pp.

### **2.3.1 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

A pesar de que ya existían instrumentos jurídicos internacionales sobre el tema, es con este Protocolo que hay un instrumento universal que lo enfoca, para así incluir a los países de origen, tránsito y destino en las medidas para prevenir, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas.

Con la resolución ya mencionada, 53/111, de la Asamblea General el 9 de diciembre de 1998 se estableció el comité especial encargado de elaborar una convención internacional contra la delincuencia organizada y examinar la elaboración de un instrumento relativo a la trata.

El Protocolo tiene un total de 20 artículos, dividido en cuatro partes. I. Disposiciones generales; II. Protección de las víctimas de la trata de personas; III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas y IV. Disposiciones finales

La finalidad del protocolo es la prevención y combate de la trata de personas, enfatizando la atención a mujeres y niños; proteger y ayudar a las víctimas y promover la cooperación entre los Estados parte como su artículo 2 lo indica. Uno de los grandes aportes de este protocolo es la definición que se da en su artículo 3 para “trata de personas”:

*“[...] se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras*

*formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; [...]*<sup>206</sup>

Dando una visión amplia, clara y entendible de este acto. Con esta definición cada Estado parte adoptará medidas legislativas para tipificar en su derecho interno como se indica en el artículo 5. Uno de los apartados más importantes parte de su artículo 6 con la asistencia y proyección a las víctimas, donde se enfatiza la protección a la privacidad y la identidad de la víctima siempre que el derecho interno lo permita.

Además de velar de proveer medidas para proporcionar a las víctimas medidas como información del proceso; asistencia; medidas de recuperación física, psicológica y social; oportunidades de empleo, educación y capacitación. Al aplicar estas disposiciones deberá tenerse en cuenta la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas. En relación con el apoyo para el bienestar a la víctima, en su artículo 8 se menciona la repatriación.

En cuanto a las medidas de prevención y cooperación para el protocolo se refiere a ellos a partir de su apartado tres, en su artículo 9 destaca la aplicación de medidas para combatir y prevenir la trata de personas recurriendo a la cooperación bilateral o multilateral. En convergencia con la colaboración, acorde con el artículo 10, las autoridades de los Estados parte harán intercambio de información acorde con su derecho interno.

Por otra parte, cada Estado reforzará sus medidas fronterizas, desde transporte hasta documentación para evitar que sean utilizados para la actividad ilícita. Todas las medidas

---

<sup>206</sup> ONUDC, Op. Cit., p.44

previstas en el protocolo son interpretadas y aplicadas en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos. (Artículo 14).

### **2.3.2 Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

Con el fin de fortalecer la cooperación internacional en el tema de la migración y abordar las causas, se da a resolución 54/212 de la Asamblea General el 22 de diciembre de 1999 para crear un instrumento universal. El objetivo del protocolo es la prevención y el combate eficaz al tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire con un enfoque amplio e internacional con la cooperación e intercambio de información, además de la adopción de medidas en los planos nacional, regional e internacional.<sup>207</sup>

El Protocolo tiene un total de 25 artículos, dividido en cuatro partes. I Disposiciones generales; II. Tráfico ilícito de migrantes por mar; III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas y IV. Disposiciones finales.

Además de proteger los derechos de los migrantes, como lo indica su artículo 2. El protocolo refiere una definición para “tráfico ilícito de migrantes” en su artículo 3, el cual “se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;”<sup>208</sup>

El énfasis que se hace a la protección de los migrantes se denota desde el artículo 5, donde deja claro que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal, ya que fueron objetos de un delito tipificado por el protocolo.

---

<sup>207</sup> ONUDC, Op. Cit., p. 55.

<sup>208</sup> ONUDC, Op. Cit., p. 57.

En cuanto a la penalización, en su artículo 6 indica que el Estado parte adoptará las medidas legislativas para tipificar el delito de tráfico ilícito de migrantes y la creación de documentos de viaje o de identidad falsa para el tráfico ilícito, siempre y cuando sean cometidos con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico. Así como la tentativa de comisión del delito; la participación como cómplice en la comisión del delito y la organización o dirección de otras personas para la comisión del delito.

Debido a que las víctimas no solo son trasladadas a otros lugares por vía terrestre, se toma a consideración un apartado para hablar del tráfico ilícito de migrantes por mar. Comenzando por el artículo 7 donde se hace alusión a la cooperación y el artículo 8, destaca las medidas contra el tráfico, que van desde la solicitud de asistencia para detener a buques de los cuales se tengan sospecha razonable de que está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar, hasta responder con rapidez a la solicitud de otro Estado parte para determinar la autorización del registro o pabellón de un buque. Si el buque no posee nacionalidad el Estado adoptará medidas apropiadas de conformidad con el derecho interno e internacional.

No obstante, se debe garantizar la seguridad de las personas a bordo; seguridad del buque y su carga; no perjudicar los intereses comerciales o jurídicos del Estado del pabellón y las medidas respecto al buque será ecológicamente razonables, pero de resultar infundadas las razones de registro el buque será indemnizado como lo indica el artículo 9.

Para las medidas de prevención y cooperación, en el apartado tres, capítulo 10 se indica el intercambio de información, por parte de los Estados parte particularmente los que comparten fronteras o estén situados en las rutas del tráfico ilícito, entre las principal se

encuentra los lugares de embarque y destino, rutas, los transportistas y medios de transporte de los que se sospechen; la identidad y los métodos de las organizaciones delictivas involucrados o que se sospeche; los medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas; y experiencia de carácter legislativo.

Sumándole, con el artículo 11, las medidas fronterizas, que establecen que serán sin perjuicio a los compromisos internacional de libre circulación de las personas, comenzando por los controles fronterizos y medidas legislativas para prevenir, denegar la entrada o revocar visados de personas implicadas. Reforzando la cooperación entre los organismos de control fronterizo.

Respecto a los documentos, el Estado parte garantizará la necesaria calidad de los documentos de viaje o identificación que expida para que no puedan falsificarse; verificará la legitimidad, la integridad y seguridad de los documentos, y validez de los documentos de viaje o de identidad de conformidad a su derecho interno, como lo indica su artículo 12 y artículo 13 respectivamente.

Para asegurar la eficacia en su artículo 14 hace mención de la capacitación especializada que impartirá el Estado a los funcionarios de inmigración y a otros funcionarios, incluyendo la mejora de la seguridad y calidad de los documentos; el reconocimiento y detección de los documentos de viaje; la recopilación de información de inteligencia criminal; la mejora de los procedimientos para detectar a las personas objeto de tráfico ilícito; y el trato humano de los migrantes afectados y la protección de sus derechos.

Al igual que el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, este protocolo ve por la preservación y protección de los derechos de las personas que hayan

sido objeto de las conductas ilícitas del mismo conforme a las normas aplicadas del derecho internacional, como lo indica el artículo 16.

Siguiendo con los derechos de las víctimas, en su artículo 18, cada Estado parte conviene en facilitar y aceptar la repatriación de migrantes objetivo de tráfico ilícito, para facilitar cada parte que intervenga en la repatriación de una persona que haya sido objeto de las conductas ilícitas adoptará todas las medidas que proceda para llevar a cabo la repatriación de manera ordenada y teniendo debidamente en cuenta la seguridad y dignidad de las personas.

### **2.3.3 Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

El tercer Protocolo de la Convención de Palermo es impulsado frente a la urgente necesidad de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego a causa de los efectos perjudiciales de las actividades para la seguridad de cada Estado y la necesidad de medidas apropiadas, incluido la cooperación internacional. Con la resolución 53/111, del 9 de diciembre de 1998, la misma del Protocolo sobre la trata, se establece un comité especial intergubernamental para su creación. Además de las resoluciones 54/126 del 17 de diciembre de 1999; 53/114 del 9 de diciembre de 1999 y la 55/25 del 15 de noviembre del 2000.

Aunque se crea para hacer frente a la amenaza de la actividad ilícita de venta de armas, se reafirma el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, que está reconocido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que indica que los Estados tienen derecho a adquirir armas para defenderse. El protocolo tiene un total de 21

artículos, dividido en tres partes. Disposiciones generales; II. Prevención y III. Disposiciones finales.

La finalidad, del Protocolo, conforme a su artículo 2, es: “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.”<sup>209</sup> Ante el reconocimiento de la actividad ilícita en un instrumento internacional, fue necesario indicar los conceptos que aborda el título para que los Estados tuvieran un estándar de referencia. Así que en el artículo 3 se conceptualiza “Arma de Fuego” como:

*“[...] toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas. Las armas de fuego antiguas y sus réplicas se definirán de conformidad con el derecho interno. En ningún caso, sin embargo, podrán incluir armas de fuego fabricadas después de 1899;”<sup>210</sup>*

“Piezas y componentes” como:

*“[...] todo elemento o elemento de repuesto específicamente concebido para un arma de fuego e indispensable para su funcionamiento, incluidos el cañón, la caja o el cajón, el cerrojo o el tambor, el cierre o el bloqueo del cierre y todo dispositivo concebido o adaptado para disminuir el sonido causado por el disparo de un arma de fuego;”<sup>211</sup>*

“Municiones” como: “[...] el cartucho completo o sus componentes, entre ellos las vainas, los cebos, la carga propulsora, las balas o proyectiles utilizados en las armas de fuego,

---

<sup>209</sup> UNODC, Convención, p. 74.

<sup>210</sup> Idem.

<sup>211</sup> Ibid., p. 75.



siempre que esos componentes estén de por sí sujetos a autorización en el respectivo Estado Parte;<sup>212</sup> y “fabricación ilícita” como: “la fabricación o el montaje de armas de fuego, sus piezas y componentes o municiones”<sup>213</sup> que hayan sido objeto de tráfico ilícito; sin licencia o autorización; sin marcar las armas en el momento de su fabricación.

Adicionalmente se considera que es “tráfico ilícito” cuando cualquiera de los Estados parte que participan en la importación, exportación, adquisición, venta, etc., no lo autoriza. Con estos conceptos cada Estado parte adoptará las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar los delitos, artículo 5, y medidas conforme a su ordenamiento jurídico interno para permitir el decomiso e impedir que caigan en manos de personas no autorizadas, artículo 6.

Para la prevención, los Estado parte garantizan el mantenimiento de la información relativa a las armas de fuego, incluyendo las marcas pertinentes requeridas, fechas de emisión y expiración de las licencias o autorizaciones correspondientes, por un periodo no inferior a 10 años, artículo 7. Siguiendo con el tema de la información, para efectos de identificar y localizar cada arma de fuego, se hará una marcación de las armas, artículo 8.

Además de que se establecerá o mantendrá un sistema de licencias o autorizaciones de exportación e importación, artículo 10. Para prevenir y eliminar, el robo, la pérdida o la desviación, se exige la seguridad de la fabricación, importación y exportación y aumentar la eficacia de los controles entre los servicios policiales y aduaneros.

Para mantener los controles, es necesario el intercambio de información, indicado en el artículo 12, de conformidad de sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos

---

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Idem.

internos. Entre la información se tiene temas pertinentes a los grupos delictivos; los métodos y medios; experiencia de carácter legislativo y prácticas y medidas conexas.

A fin de una mejor organización en el intercambio, la cooperación es necesaria, por ello, los Estados parte cooperarán en los planos bilateral, regional e internacional, designando un órgano nacional para mantener el enlace con los demás Estados, también procurarán obtener el apoyo y la cooperación de los fabricantes, agentes comerciales, exportadores. Importadores, corredores y transportistas comerciales, artículo 13. De no contar con un reglamento para regular las actividades del corretaje, los Estados los considerarán, artículo 15.

Respecto a las disposiciones finales, los tres protocolos comparten muchas similitudes, salvo la Cláusula de Salvaguardia que sólo se aplica a los dos primeros protocolos, donde se habla específicamente de actividades ilícitas que se hacen con personas, dicha cláusula dispone que ninguno de los primeros dos protocolos afectarán los demás derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la norma internacional.

Las disposiciones que comparten los tres Protocolos son:

- Solución de controversias: donde se procurará solucionar toda controversia relacionada a la interpretación o aplicación mediante la negociación, de no ser así se someterá a arbitraje.
- Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión: Los Protocolos estaban abiertos a firma de todos los estados, con fecha límite. También estaba abierto a

firma de las organizaciones regionales de integración económica, con algún estado miembro que haya firmado el Protocolo.

- Entrada en vigor: Los protocolos entraba en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
- Enmienda: Los Estados pueden proponer por escrito enmiendas cuando haya transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del protocolo. Se presentará al Secretario General de las Naciones Unidas. Toda enmienda está sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por parte de los Estados parte.
- Denuncia: La denuncia se puede hacer por los Estados parte mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas, tomará un año que surta efecto.
- Depositario e idiomas: El depositario es el Secretario de las Naciones Unidas, y los idiomas serán en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo igualmente auténticos.

## **2.4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

De acuerdo con datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) la corrupción empezó a ser una problemática más visible luego del año 1996, es entonces cuando de modo regional se comienzan a dar señales de cooperación y acción conjunta.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> UNODC. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de Enlace de Paternariado en Brasil, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html?fbclid=IwAR2CUGXkX8GPD\\_6vMNLdkWSI-yyhgcvUxcUxGnEvL3wKs-uacrjaGPXmtOk](https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html?fbclid=IwAR2CUGXkX8GPD_6vMNLdkWSI-yyhgcvUxcUxGnEvL3wKs-uacrjaGPXmtOk) [Consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:23 horas]

Anteriormente habían existido convenciones para combatir dicha cuestión, las cuales no habían tenido un carácter vinculante pues la mayoría de los países de Medio Oriente y Asia estuvieron excluidos de esos acuerdos o bien, existían algunos mecanismos que trataban asuntos más específicos como el soborno.

Como ejemplo de las convenciones que cumplían con una lógica regional se encuentra la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la cual se abrió para firma en el año 1996 bajo la disposición de la Organización de Estados Americanos en una reunión que se llevó a cabo en Caracas, Venezuela.<sup>215</sup>

Formalmente se adoptó el 29 de marzo de 1996, de acuerdo con lo estipulado en su artículo XXV, debía entrar en vigor treinta días a partir de que se hubiera depositado el segundo instrumento de ratificación, es decir el 6 de marzo de 1997. Los primeros países en ratificar fueron Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela.<sup>216</sup>

En el artículo II se establecen los dos objetivos de dicha Convención, por un lado se menciona el propósito de promover y fortalecer el desarrollo de los Estados parte así como los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, asimismo fomentar, facilitar y regular la cooperación entre los miembros para asegurar la eficacia de las medidas contra la corrupción.<sup>217</sup>

La CICC determina en su sección VI.1.a, lo que se va a entender como un acto de corrupción:

---

<sup>215</sup> OEA. *Convención Interamericana contra la Corrupción*, [en línea], Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf) [Consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:41 horas]

<sup>216</sup> Idem.

<sup>217</sup> Idem.

"El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas".<sup>218</sup>

Este instrumento no es de carácter punitivo, no tiene el objetivo de sancionar legalmente a los países que no adopten de manera eficaz las medidas que se establecen en dicha convención para castigar a las personas acusadas de corrupción, más bien se refiere al compromiso que adquieren los países dentro de este mecanismo para que se apliquen las medidas determinadas y se ajusten a sus legislaciones internas de manera progresiva.

Años posteriores, el 4 de diciembre del año 2000 en el seno de las Naciones Unidas se estableció el comité especial que se encargó de negociar la creación de un instrumento jurídico internacional que combatiera la corrupción a través de la resolución 55/61. Posteriormente, entre diciembre de 2001 y octubre de 2003 el comité celebró siete ciclos de trabajo para luego presentar el proyecto definitivo ante la Asamblea General el 31 de octubre de 2003 (resolución 58/4).<sup>219</sup>

La Conferencia de Alto Nivel donde se abre a firma la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción se llevó a cabo en Mérida Yucatán, México del 9 al 11 de diciembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 57/169, la Convención fue firmada por 95 países y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

---

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> UNODC-ONU. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf?fbclid=IwAR1N4fsxVHws60ZBdRI-nxItdILxKBoR-N9MuPnAFai8BiL6OjmQ-SQ3LA](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf?fbclid=IwAR1N4fsxVHws60ZBdRI-nxItdILxKBoR-N9MuPnAFai8BiL6OjmQ-SQ3LA) [consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:55 horas], p. 1

Los objetivos de este instrumento se plasman en su artículo primero, donde se establece la promoción y fortalecimiento de las medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción; facilitar y apoyar la cooperación internacional, así como la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción lo que incluye la recuperación de activos.<sup>220</sup>

La Convención está conformada por 71 artículos, dividida en ocho capítulos de los cuales se destacan cuatro capítulos en los que se abordan los temas de: prevención, penalización, recuperación de activos y cooperación internacional. Estos son los capítulos en los que se necesitan adecuaciones con las legislaciones internas de cada país.

Este instrumento establece mecanismos a través de los cuales se lograrán cumplir los objetivos establecidos en el preámbulo, los cuales son: las medidas preventivas; la investigación, enjuiciamiento, el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución de productos que provengan del delito.<sup>221</sup>

De acuerdo con el Artículo 5:

*“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.*

---

<sup>220</sup> Ibid., p.7.

<sup>221</sup> Ibid., p. 9.

Lo anterior refiere uno de los aspectos sustanciales de esta convención, el carácter de innovación que posee, pues se considera el combate a la corrupción como una política de estado que debe ser desarrollada al interior de estos y al mismo tiempo gestionar la cooperación internacional de los miembros para eficientar las medidas individuales.

Del mismo modo la Convención hace hincapié en artículo 6 respecto de que cada país deberá encargarse de la creación de órganos encargados de las tareas de prevención a la corrupción al interior de su estado y de acuerdo con su marco jurídico, asimismo se aborda e identifica la corrupción presente en el sector público por ello determina medidas específicas en este ámbito.

En su artículo 7 se menciona que los países deberán establecer sistemas de convocatoria, contratación, jubilación entre otros del personal que se basen en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a cargos públicos, que garanticen equidad y transparencia.<sup>222</sup>

Otra medida preventiva de primera orden establecida en el artículo 10 es referente a que cada Estado debe encargarse de garantizar a los ciudadanos medidas de acceso a la información sobre el funcionamiento de los órganos e instituciones del Estado para que se promueva la transparencia dentro del mismo.

En este instrumento se incluye por primera vez la participación ciudadana como herramienta para el combate a la corrupción (artículo 13). De esta manera se menciona que los Estados parte deberán asegurar a la sociedad civil el conocimiento y transparencia hacia el acceso a la información, así como hacia los órganos y procedimientos de denuncia contra prácticas de corrupción.

---

<sup>222</sup> Ibid., p. 10.

Otro de los pilares básicos de la convención radica en la cooperación internacional plasmada en el capítulo IV, donde se engloban las formas en las se puede presentar y cómo se dirigirá a través de medidas como la extradición (artículo 44), la asistencia judicial recíproca que involucra la elaboración e intercambio de estadísticas y la investigación. Además de investigaciones conjuntas (artículo 49) o la creación de programas de asistencia técnica hacia los países menos desarrollados (artículo 60).

Por otro lado, es posible destacar que la convención establece que cada Estado Parte deberá encargarse de todo el proceso que implique el combate a la corrupción, desde las medidas preventivas, la creación de instituciones y también la penalización y sanción de los delitos tipificados en el instrumento.

De acuerdo con su artículo 30, fracción 2:

*“Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”.*

Del mismo modo se menciona que cada miembro ejercerá las facultades legales correspondientes a su derecho interno en relación con el enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados establecidos en la convención a manera de eficientar las medidas y los resultados de combate a la corrupción.

Aunado a la supervisión de los bancos e instituciones financieras (artículo 13 y 14) la convención acentúa como una fortaleza jurídica la implementación de la recuperación de



activos pues según su artículo 51: “La restitución de activos con arreglo al presente capítulo es un principio fundamental de la presente Convención y los Estados Parte se prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto”.

Entonces cada estado deberá establecer medidas que permitan recuperar activos y también restituir los bienes incautados y decomisados además de facultar a sus autoridades competentes para que éstas puedan dar efecto a toda orden de decomiso dirigida por el tribunal de otro Estado Parte (artículo 54).

Finalmente, el documento fue firmado por la mayoría de los países a nivel mundial con un total de 186. Esta convención otorga en gran medida independencia legal y operativa a los miembros de conformidad con su derecho interno pues son ellos los encargados de dictar cuáles serán los medios para combatir la corrupción en sus territorios y coadyuvar en conjunto a una eliminación eficaz de la problemática.

## **2.5 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)**

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es la Oficina a nivel mundial en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia organizada transnacional, y es uno de los principales pilares en el régimen internacional debido a que es el órgano por el cual se da la cooperación internacional.

Su creación se remonta a 1997 cuando el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) junto con el Centro para la Prevención Internacional del Crimen, las cuales constituyeron la Oficina de Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen (ODCCP)<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> ONUDC, *Introducción*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/introduccion.html>, [Consultada el 11 de junio de 2019, a las 20:45 hrs].

Y para 2004 con el boletín del Secretario General ST/SGB/2004/5, titulado “Organización de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena” se presenta la estructura organizativa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con el propósito de implementar el programa de drogas y crimen de la Organización.<sup>224</sup>

El objetivo de la oficina es educar a las personas en todo el mundo sobre los peligros del uso indebido de drogas y fortalecer las intervenciones internacionales contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con las drogas, para ello crea una serie de iniciativas, además de prestación de asistencia a los Estados que así lo soliciten<sup>225</sup>

Asimismo, contribuye a mejorar la prevención del delito y presta asistencia en la reforma de la justicia penal a fin de fortalecer el Estado de derecho, promover sistemas estables y viables de justicia penal y combatir las crecientes amenazas de la delincuencia organizada internacional y de la corrupción.<sup>226</sup>

La actuación de la UNODC se da en tres frentes de acción: prevención, protección y criminalización. En el campo de la prevención, la UNODC trabaja con los gobiernos, crea campañas. Además de la prevención, es necesario que la policía y el Poder Judicial utilicen normas y procedimientos para garantizar la seguridad física y la privacidad de las víctimas.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Secretaría de las Naciones Unidas, *Organización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004*, [en línea], Boletín de la Secretaría General, Dirección URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/ST/SGB/2004/6>, [Consultada el 11 de junio de 2019, a las 21:34 hrs]

<sup>225</sup> ONU, *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC)*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/unodc/es/unodc.html>, [Consultado el 20 de junio de 2019, a las 20:14 hrs].

<sup>226</sup> Idem.

<sup>227</sup> UNODC, *Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>, [Consultada el 23 de junio de 2019, a las 20:36 hrs].

En el campo de la protección, la UNODC coopera con los países para promover capacitación de oficiales, promotores, fiscales y jueces. También busca mejorar los servicios de protección a las víctimas y a los testigos ofrecidos por cada país. Finalmente, la UNODC busca fortalecer a los sistemas de justicia de los países.<sup>228</sup>

## **2.6. El papel de México en el régimen Internacional contra la Delincuencia Organizada y sus compromisos**

La seguridad y la lucha contra las amenazas a ésta han sido un tema de relevancia en la esfera internacional, nacional y también en el ámbito regional del cual han derivado diversas manifestaciones como conferencias, informes, convenciones y tratados internacionales que han logrado visibilizar y ampliar el debate respecto a las nuevas orientaciones del tema.

Lo anterior se ha podido visualizar en las últimas dos décadas donde la comunidad internacional ha estado impulsando de manera política y diplomática un proceso de redefinición de los temas de seguridad en función de la nueva lógica global donde se ha exhortado a los Estados a adoptar medidas pertinentes en sus legislaciones.

Es así como, en el año 1998, la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile delegó a la Organización de Estados Americanos (OEA) a elaborar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad en América Latina, esto con el objetivo de desarrollar enfoques homogéneos que permitan revitalizar y fortalecer las

---

<sup>228</sup> Idem.

antiguas visiones para posteriormente llevar a cabo una conferencia especial sobre seguridad.<sup>229</sup>

El régimen internacional contra las drogas ha sido parte fundamental de la agenda de seguridad y dentro de ello se ha señalado a la región de América Latina como la principal zona de producción y tránsito lo que se ha sumado a un desequilibrio en las acciones y al carente análisis de variables de demanda dando como resultado una urgencia en los países de la región por solucionar dicha problemática.<sup>230</sup>

Para intentar disminuir esa limitación crítica, se utilizó el escenario multilateral como medio para pronunciar discusiones y opciones que condujeran a una dimensión más justa sobre las medidas y los resultados de las políticas de fiscalización de drogas.<sup>231</sup>

Ese redireccionamiento puede distinguirse claramente en los tópicos más complejos de la seguridad como asuntos relacionados con el combate al tráfico ilícito de drogas, como ejemplo de ello la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998, que fue resultado de la demanda liderada por México y por algunos otros Estados para solicitar cambiar la política pública dirigida a controlar la demanda internacional de drogas.<sup>232</sup>

Derivado de estos esfuerzos, la Asamblea General trató de realizar cambios significativos y se fijaron medidas de fomento de la cooperación internacional para el combate al problema de las drogas donde se incluyeron algunos planes de acción tales como la

---

<sup>229</sup> Miguel Hakim Simón. "Informe sobre los Avances, el Documento de la Conferencia Especial sobre Seguridad y la Posición de México", en *Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe*. Senado de la República. México, 2004, p. 50.

<sup>230</sup> Issac Morales Tenorio. "Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción". *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm 110, mayo-agosto de 2017, p. 139.

<sup>231</sup> Idem.

<sup>232</sup> Francisco E. Thoumi, Op. Cit., p. 28.

fiscalización de precursores, acciones para la elaboración de estadísticas, la promoción de cooperación judicial, medias contra el lavado de dinero y un proyecto para la eliminación de cultivos ilícitos utilizados para la producción de drogas.<sup>233</sup>

Como resultado de estas deliberaciones y con una actividad visible de México, se configuró el principio de la responsabilidad común y compartida, y se elaboraron unos principios que, aunque no a nivel tratado, centraron la atención en la reducción de la oferta y la demanda.<sup>234</sup>

La posición de México frente a estos temas se reflejó también en la intervención del entonces presidente, Vicente Fox Quesada en la OEA, el 7 de septiembre de 2001, cuando expresó que nuestra nación se postulaba a ser un actor principal en la discusión de un nuevo sistema de seguridad que ayude a fortalecer la unidad regional.<sup>235</sup>

En esa misma ocasión el mandatario anunció que nuestro hemisferio no se enfrenta a un enemigo extracontinental que lo obligue a defenderse por medio de una alianza militar, en cambio mencionó que tenemos adversarios comunes como la pobreza, la mala distribución del ingreso y la delincuencia organizada y se deben combatir con la determinación de la unión regional.<sup>236</sup>

Posterior en la III Cumbre de las Américas que se realizó en Québec en 2001 se revisaron todos los temas relativos a la seguridad hemisférica, después en la XXI Asamblea General de la OEA se dispuso a celebrar la Conferencia en el año 2003, en México.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Ibid, p. 29.

<sup>234</sup> Issac Morales, Op., Cit. p. 139.

<sup>235</sup> Miguel Hakim, Op. Cit., p. 51.

<sup>236</sup> Ibid, p. 52.

<sup>237</sup> Ibid, p. 49.

El gobierno mexicano, consciente de la necesidad de hacerle frente de forma efectiva a la delincuencia organizada transnacional a través de la Convención de Palermo y sus protocolos, llevó el tema al ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en abril de 2003.<sup>238</sup>

Al interior del país, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) fue firmada *ad-referéndum* el 13 de diciembre de 2000 por el presidente Vicente Fox Quesada, posteriormente, fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el 22 de octubre de 2002, y el decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre del mismo año.<sup>239</sup>

Posteriormente, en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, México ofreció ser sede de la Primera Reunión Interamericana sobre Mecanismos de Cooperación contra la Delincuencia Organizada, con el propósito de que se abriera un debate con expertos internacionales para el análisis de los diferentes aspectos relacionados con la delincuencia organizada.<sup>240</sup>

La reunión se llevó a cabo en octubre de 2003 en la Ciudad de México y fue presidida por el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), José Luis Santiago Vasconcelos.<sup>241</sup>

Uno de los principales resultados de dicho encuentro fue el establecimiento de la CNUDOT y sus protocolos como eje rector el cual “deberá contribuir en los países

---

<sup>238</sup> Juan Sandoval, Op. Cit., p. 55.

<sup>239</sup> Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=697102&fecha=11%2F04%2F2003&fbclid=IwAR2Py5WzmuXAWSVL1PixUaQMzW8FiwI\\_i6oylm4jeoAK6QsUQgLMeVPv8WM](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697102&fecha=11%2F04%2F2003&fbclid=IwAR2Py5WzmuXAWSVL1PixUaQMzW8FiwI_i6oylm4jeoAK6QsUQgLMeVPv8WM) [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 11:13 horas]

<sup>240</sup> Ibid, p. 56.

<sup>241</sup> Ibid, p. 57.

miembros de la OEA a acelerar el desarrollo de sus instituciones para hacer frente a la delincuencia organizada y a fortalecer la cooperación internacional en esta materia”.<sup>242</sup>

México ha tenido la necesidad de integrarse al régimen internacional prohibicionista contra la DOT, para coadyuvar a la problemática nacional y hacerle frente a través de la implementación de los Convenios Internacionales respecto al tema.

Así, nuestro país junto con la mayoría de los Estados americanos adoptó, ese mismo año, la Declaración sobre Seguridad en las Américas. Dicha Declaración señaló que el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, así como el combate al tráfico de drogas y armas, además de la corrupción, el lavado de activos forma parte de las nuevas amenazas que afectan la seguridad de los Estados del hemisferio.<sup>243</sup>

El documento resultante de esta conferencia se conformó de cuatro capítulos, el segundo versa sobre el derecho soberano que cada miembro tiene de identificar sus propias prioridades de seguridad, así como la “subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida”.<sup>244</sup>

Esta pauta también se observa en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, pues insta a sus miembros parte a interiorizar en sus leyes algunas medidas punitivas sin dejar de lado la independencia legal que cada uno posee.

---

<sup>242</sup> OEA, Organización de los Estados Americanos. *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Conclusiones y recomendaciones de la Primera Reunión Interamericana sobre Mecanismos de Cooperación contra la Delincuencia Organizada*. Ciudad de México, [en línea], 6-8 de octubre de 2003. Dirección URL: <http://www.oas.org/cicaddocs/document.aspx?id=2150> [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 12:03 horas].

<sup>243</sup> Juan Sandoval Mendiola. *La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas: liderazgo de México en la OEA*. Revista Mexicana de Política Exterior, N° 78, julio- octubre 2006, p. 52.

<sup>244</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA). *Conferencia Especial sobre Seguridad*, [en línea], Dirección URL: [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf) [consultado el 28 de junio de 2019 a las 20:15 horas]

Evidenciado con mayor claridad en el punto 23 de la Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su artículo 34 donde se indica la importancia de “garantizar la aplicación de las leyes y estén en consonancia con los requisitos constitucionales del Estado parte. Sirve también para impedir que las nuevas leyes que se promulguen para dar aplicación a las disposiciones de la Convención sean prácticamente inoperantes”.<sup>245</sup> Diez años después de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998 (UNGASS, por sus siglas en inglés, 1998) se acumularon más evidencias sobre la necesidad de alcanzar una política internacional más integral y equilibrada.<sup>246</sup>

Lo anterior se evidenció en las sesiones de alto nivel del 52° periodo de la Comisión de Estupefacientes de la ONU de 2009, la cual se llevó a cabo los días 10 y 11 de marzo de ese año y se reunieron jefes de Estado, ministros y representantes de los 132 gobiernos parte para evaluar los logros desde 1998.<sup>247</sup>

El propósito de estas sesiones fue construir un plan de acción internacional dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas; además de la redefinición de prioridades congruentes con las épocas venideras y el contexto de cada nación, además del establecimiento metas y objetivos a largo plazo, lo que dio como

---

<sup>245</sup> ONU- UNODC. *Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative\\_Guide\\_2017/Legislative\\_Guide\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_S.pdf) [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 12:52 horas]

<sup>246</sup> Issac Morales, Op. Cit., p. 139.

<sup>247</sup> ONU- UNODC. *Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas 2009*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_52/Political-Declaration2009\\_V0984966\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf) [consultado el 29 de junio de 2019 a las 22:42 horas]



resultado una declaración política y otras medidas de fortalecimiento de la cooperación internacional.<sup>248</sup>

En esta declaración se establecieron nuevamente objetivos poco realistas respecto a la idea de una eliminación rotunda de la producción y la oferta ilícitas de drogas de manera global en un lapso de 10 años, es decir que en el año 2019 se tendría que hacer una nueva revisión de logros.<sup>249</sup>

Los países latinoamericanos fueron los primeros en indicar que los resultados en esos años no habían sido los idóneos aun a pesar de los esfuerzos individuales de cada país enfocados en las estrategias emprendidas por la Declaración Política y el Plan de Acción de la ONU, aunado a la cooperación entre los miembros y el apego a las tres convenciones de Naciones Unidas.<sup>250</sup>

Es así que, para varios países dicha situación se convirtió en una prioridad, especialmente en la agenda de México, Colombia y Guatemala que unieron esfuerzos en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2012 (UNGASS 2012) para solicitar un nuevo periodo extraordinario de sesiones para hacer una evaluación crítica de los avances y retos.<sup>251</sup>

Dicho debate se centraría en tres puntos. Primero, estadísticamente el consumo de drogas a nivel mundial había aumentado y la edad de inicio de consumo se redujo. Por otro lado, las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas han ampliado sus rutas, sus modos de operación y también sus actividades provocando que se ésta la actividad ilícita más lucrativa; y finalmente cerca de quinientas nuevas sustancias

---

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Issac Morales, Op. Cit., p. 139.

<sup>250</sup> Ibid, p. 140.

<sup>251</sup> Idem.

psicoactivas circulan en el mundo sin restricciones, ocasionando efectos negativos para la salud de las sociedades por los cuales se edificó el sistema internacional de control y fiscalización.<sup>252</sup>

Previo a las sesiones de 2016 se dieron otros encuentros en torno al tema de drogas como el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 2013, donde México se manifestó en tres aspectos que se compartían con otros países, que de forma general se refieren a:

- a) Fomentar estrategias de prevención integral que no sólo se enfoquen a la reducción del consumo; b) privilegiar el tratamiento, más allá de la criminalización, con aspectos como la participación del sector salud y alternativas en el ámbito penal;*
- c) consolidar políticas orientadas al consumo de drogas como un asunto de salud pública que debe centrarse en el individuo y debe tratarse desde una perspectiva de derechos humanos.*<sup>253</sup>

El trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU Sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) se llevó a cabo del 19 al 21 de abril de 2016 en la ciudad de Nueva York. El escenario de negociación en este proceso presentó algunas complicaciones, una de las más evidentes fue la polarización en las posturas de los Estados respecto a los distintos tópicos.<sup>254</sup>

De forma general la discusión se caracterizó por dos visiones opuestas; por un lado, países que favorecen las políticas exclusivamente punitivas y prohibicionistas,

---

<sup>252</sup> Ibid, p. 141.

<sup>253</sup> Ibid, p. 144.

<sup>254</sup> Issac Morales, Op. Cit., p. 142.

herméticas ante cualquier respuesta innovadora, y, por otro lado, países que fueron adoptando acciones más profundas, aunque sin argumentos claros de porqué.<sup>255</sup>

La estrategia inicial consistía en seguir asumiendo los pilares de reducción de la oferta y demanda bajo el principio de responsabilidad compartida, además de continuar cumpliendo con las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales de fiscalización, aunque se encontró la necesidad de fortalecer y enriquecer esas bases iniciales.<sup>256</sup>

Bajo estas circunstancias, México gozaría de cierta autoridad y legitimidad pues participó en la configuración de los ejes de cooperación para la reducción de la demanda y la oferta, asimismo por el hecho de ser un país que enfrenta la problemática en las tres dimensiones: la producción, el tráfico y el consumo.<sup>257</sup>

Ese momento internacional fue compatible con las metas de la política nacional de México, pues se buscaba lograr un país en paz y actuar con responsabilidad global. El planteamiento de alternativas frente al problema de las drogas a nivel internacional coincidía con el interés del gobierno de la República enfocado a transitar hacia el tratamiento del asunto desde una perspectiva donde se considera al individuo como el centro de las acciones gubernamentales.<sup>258</sup>

Lo anterior indica una resignificación donde se considere ampliamente a la prevención del consumo y del delito, incorporando estrategias de salud pública y de recomposición

---

<sup>255</sup> Ibid, p. 143.

<sup>256</sup> Idem.

<sup>257</sup> Idem.

<sup>258</sup> Idem.

del tejido social, pues con ello se pretende lograr la anticipación de factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia.<sup>259</sup>

En la UNGASS 2016 México articuló una visión clara que se plasmó en 10 puntos los cuales el presidente de ese entonces, Enrique Peña Nieto presentó en este proceso, el documento establece lo siguiente:

*“1. Refrendar el principio de responsabilidad común y compartida, mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva, que genere consensos globales o al menos hemisféricos, para atender el problema de las drogas con eficacia.*

*2. Reforzar el frente común ante la delincuencia organizada transnacional y cerrar espacios a sus operaciones financieras y delitos conexos.*

*3. Promover mayor coordinación y colaboración entre las agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas y organismos regionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), con el fin de tratar todos los aspectos del fenómeno.*

*4. Alinear las políticas públicas y acciones derivadas de la estrategia internacional sobre drogas, con los esfuerzos en favor de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.*

*5. Atender los daños sociales relacionados con el mercado ilícito de drogas. Crear alternativas productivas para aquellas comunidades vulneradas por la delincuencia organizada y ofrecerles prevención integral de la violencia, la exclusión y el debilitamiento del tejido social.*

---

<sup>259</sup> Issac Morales, Op. Cit., p. 143.

6. *Atender el tema desde la perspectiva de los derechos humanos; modificar el enfoque eminentemente sancionador, para ubicar a las personas, sus derechos y su dignidad, no a las sustancias ni a los procesos judiciales, en el centro de los esfuerzos.*
7. *Atender el consumo de drogas esencialmente como un problema de salud pública, con mecanismos de prevención y soluciones terapéuticas integrales, no con instrumentos penales que criminalizan a los consumidores y dañan el desarrollo de su personalidad.*
8. *En los delitos relacionados con las drogas privilegiar penas proporcionales y alternativas al encarcelamiento, que incorporen también una perspectiva de género.*
9. *Sumar esfuerzos internacionales para prevenir el consumo de drogas, mediante campañas orientadas a niñas, niños y adolescentes a nivel global.*
10. *Asegurar la disponibilidad y un mejor acceso de las sustancias controladas para fines médicos y científicos, evitando su desviación y uso indebido”.*<sup>260</sup>

Los resultados de la UNGASS 2016 derivaron en una resolución titulada, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” que es un documento que adoptó toda la comunidad internacional para indicar las pautas a seguir a fin de lograr una mayor integración y homogeneidad en las políticas

---

<sup>260</sup> Presidencia de la República, “Participación del presidente Enrique Peña Nieto en el debate general de la sesión especial de la ONU sobre el problema mundial de las drogas 2016”, 19 de abril de 2016, en Issac Morales Tenorio. Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción. Revista *Mexicana de Política Exterior*, Núm 110, mayo-agosto de 2017, Dirección URL: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/participacion-presidente-enrique-pena-nieto-debate-general-de-la-sesion-especial-de-la-onu-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-2016>, p. 146.

de drogas, además de responder de manera más equilibrada a la dinámica de este fenómeno de nivel global.<sup>261</sup>

México no solamente fue uno de los convocantes al UNGASS 2016, sino también uno de los países más involucrados en los procesos de negociación del documento antes mencionado, buscó oportunidades de convergencia entre los países para finalmente llegar a su adopción. Uno de los aciertos más importantes es que se logró ampliar una estructura tradicional de tres pilares; oferta, demanda y cooperación internacional.<sup>262</sup>

Dicho modelo se dirige a las acciones internacionales, agrupando en siete ejes temáticos las recomendaciones operacionales. Con ello se logró por primera vez darles el mismo peso a todas las áreas. Los siete ejes temáticos en los que se englobaron las recomendaciones son:

*“1. Reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención, el tratamiento y otras cuestiones de salud.*

*2. Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines médicos y científicos e impedir su desviación.*

*3. Reducción de la oferta; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; lucha contra el blanqueo de dinero, y promoción de la cooperación judicial.*

*4. Cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades.*

---

<sup>261</sup> Ibid. p. 146.

<sup>262</sup> Ibid. p. 147.

5. *Cuestiones intersectoriales: la realidad cambiante, las tendencias y las circunstancias existentes, los retos y las amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas.*

6. *Fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de responsabilidad común y compartida.*

7. *Desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo, y cuestiones socioeconómicas.*<sup>263</sup>

Tiempo después de la publicación de estos acuerdos, la comunidad internacional y los críticos comenzaron a reconocer que el documento de resultados y las recomendaciones operacionales que articuló en siete aspectos constituyen el texto multilateral más avanzado en materia de drogas y contribuyó a cambiar sustancialmente las referencias del debate internacional del futuro.

---

<sup>263</sup> Idem.

### **3. Marco jurídico nacional e instituciones que participan contra la Delincuencia Organizada**

Como se ha ido mencionando a lo largo de la investigación la Delincuencia Organizada Transnacional es un fenómeno complejo que afecta la seguridad de los estados y por ello se han tomado medidas internacionales que coadyuven a su combate. Del mismo modo se han establecido disposiciones al interior de los países que van de la mano con los instrumentos jurídicos internacionales.

Dentro del estudio que realizamos consideramos importante hacer hincapié en los instrumentos nacionales que México utiliza para hacer frente a la problemática. Tomando en cuenta que para una buena estrategia es necesario una institución que respalde las decisiones a tomar.

Por ello las instituciones e instrumentos que abordaremos serán explicados en relación a la función que tienen para el combate la DOT y de acuerdo a las facultades de cada institución. Asimismo, se tomaron en cuenta las atribuciones y capacidades que podrían tener relación con la misma, sin ser explícitamente mencionadas en sus leyes y manuales.

#### **3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En la ley suprema del sistema jurídico mexicano también se ha plasmado la preocupación por la problemática de la delincuencia organizada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala actualmente en su artículo 16, en el noveno párrafo: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o



más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.<sup>264</sup>

Dicha necesidad fue reflejada a raíz de la ampliación de este artículo en su quinta reforma constitucional la cual se plasmó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, a pesar de que en la segunda reforma del 3 de septiembre de 1993 se incluyó en el mismo artículo el vocablo *delincuencia organizada* no se estableció una definición concreta.<sup>265</sup>

Esta segunda modificación atendía la necesidad de establecer una correcta definición del vocablo y posteriormente, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de septiembre se analizó la problemática donde se explica que las organizaciones criminales dificultan la acción de la ley para lograr eficazmente su procesamiento y sanción.

Es así como en el dictamen de la iniciativa de reforma que se emitió refería varios puntos que se debían tomar en cuenta para la definición, tales como:<sup>266</sup>

- a) La permanencia en las actividades delictivas que realicen;
- b) Su carácter lucrativo;
- c) El grado de complejidad en la organización de dichos grupos;
- d) El que la finalidad asociativa sea la comisión de delitos que afecten bienes fundamentales de los individuos, y

---

<sup>264</sup> Cámara de Diputados. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 15:28 horas].

<sup>265</sup> Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. *Reformas constitucionales por artículo*. [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 15:51 horas].

<sup>266</sup> Raúl Plascencia Villanueva. “La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, en *Anuario Jurídico 1996*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1996, p. 67.

e) Que se perjudica la salud y seguridad públicas.

En enero de 1994 se adiciona un artículo 194 bis al Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) donde se establece lo que se entendía por delincuencia organizada<sup>267</sup>; posteriormente el 7 de noviembre de 1996 se modifica y actualmente establece:

*“En los casos de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, quien transcurrido dicho plazo, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. Este plazo podrá duplicarse respecto de los delitos a que se refiere la ley federal en materia de delincuencia organizada”.*<sup>268</sup>

Debido a que la Constitución es la ley más importante del país, las modificaciones que en ella se establezcan reflejan la importancia de la amenaza para la seguridad nacional y también en es una garantía que se tomará en cuenta como pilar para la creación de otras leyes en la materia.

### **3.2. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.**

La delincuencia organizada representa un problema de seguridad para la sociedad mexicana desde hace más de veinte años. En México, el instrumento jurídico principal para el combate a esta problemática es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO).

---

<sup>267</sup> Israel Alvarado Martínez. *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, p. 4.

<sup>268</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Código Federal de Procedimientos Penales*. UNAM. [en línea] Dirección URL: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-federal-de-procedimientos-penales#7497> [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 14:30 horas].

Desde antes de la creación de este instrumento existieron algunos indicios sobre la preocupación de parte del Estado mexicano sobre esta problemática, especialmente en lo referente al tráfico ilícito de drogas tales como la creación de algunos órganos dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR)<sup>269</sup>.

Por ejemplo, el Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (CENDRO) cuyo decreto de creación se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de junio de 1992, mismo que menciona en su Artículo 2° cuáles eran sus funciones:

*“la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de las acciones realizadas entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales, que por su atribuciones y esferas de competencia participen desde los ámbitos educacional, de atención médico sanitaria y de atención jurídico penal en el control del abuso de las drogas. Asimismo, será el conducto para el intercambio de información con gobiernos extranjeros y organismos internacionales sobre la materia”.*<sup>270</sup>

Del mismo modo, en junio de 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas (Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud) como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la PGR, cuyo decreto de creación fue publicado el 17 de junio de 1993.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Miriam Elsa Contreras López. *Marco jurídico de la delincuencia organizada en México. Una reflexión en el contexto global*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2012, p. 79.

<sup>270</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [en línea], Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992) [consultado el 3 de diciembre de 2018 a las 10:16 horas]

<sup>271</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4747456&fecha=17/06/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4747456&fecha=17/06/1993) [consultado el 3 de diciembre de 2018 a las 10:23 horas]

Sin embargo, no fue sino hasta el 7 de noviembre de 1996, mientras se encontraba en mandato el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>272</sup>, que se promulga la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Este instrumento se compone de un total de 44 artículos y cuatro títulos los cuales se titulan: disposiciones generales; de la investigación de la delincuencia organizada; de las reglas para la valoración de la prueba y del proceso; y de la prisión preventiva y la ejecución de las penas y las medidas de seguridad.<sup>273</sup> En el artículo 1°, se indica su objetivo:

“La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional”<sup>274</sup>.

Posterior en su artículo 2° se mencionan las actividades que serán sancionadas como actos de delincuencia organizada transnacional, estos son terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de dieciocho años (en donde se contemplan actividades como pornografía, turismo sexual, lenocinio), delitos en materia de trata de personas, secuestro, contrabando, delitos en materia de hidrocarburos y delitos contra el medio ambiente.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [en línea] Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4905021&fecha=07/11/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905021&fecha=07/11/1996) [consultado el 3 de diciembre de 2018 a las 10:30 horas]

<sup>273</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. [en línea] Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5479116&fecha=07/04/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479116&fecha=07/04/2017) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 10:30 horas]

<sup>274</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>275</sup> Cámara de Diputados. *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101\\_070417.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_070417.pdf)

A pesar de que esta ley establece cuáles son las actividades que serán catalogadas como delincuencia organizada su carácter no es punitivo, y deriva cualquier tipo de sanción a otros mecanismos legales.

### **3.3. Código Penal Federal**

El 14 de agosto de 1931 se publicó en el Código Penal Federal una tipificación de los delitos contra la salud; y aunque aún no se tocaba el tema de delincuencia organizada, fue el principio del proceso.

En éste se contemplaba a quien comerciara, elaborara, poseyera, comprara, enajenara, administrara gratuitamente, además de cualquier adquisición, suministro o tráfico de drogas, semillas, plantas, opio y todo tipo de enervantes que se verificara.<sup>276</sup> Para 1947 se agrega la disposición en el artículo 193, de anexar las sustancias que señalaban los tratados internacionales de los cuales México había sido parte o pudiera celebrar en el futuro, sumándose a las que determinaba el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>277</sup> lo que deja en claro la influencia internacional en los instrumentos jurídicos nacionales, así como el proceso de armonización legislativa.

La tendencia legislativa en el Código Penal Federal fue aumentar las penas con la finalidad de detener, controlar e inhibir el consumo y tráfico de estupefacientes.<sup>278</sup> Los

---

<sup>276</sup> Miguel Ángel Martínez Rodríguez, *Política criminal del Estado Mexicano sobre drogas y narcotráfico*, México, Porrúa, 2012, p. 20

<sup>277</sup> Cámara de Diputados, *Diario Oficial* [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref15\\_14nov47\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref15_14nov47_ima.pdf), 2-3 pp.

<sup>278</sup> Miguel Ángel Martínez Rodríguez, Op. Cit., p. 23

artículos correspondientes a las penas, 194 y 197, tuvieron 3 reformas en 1947, 1968 y 1978, cuando la pena pasó de 6 -12 años a 7-15 años.<sup>279</sup>

Para la reforma de 1989, en lo relativo a los delitos contra la salud en su artículo 193, se aumentaron las penas hasta 25 años de prisión a las conductas de siembra, cultivo, cosecha, manufactura, fabricación, elaboración, preparación, acondicionamiento, almacenamiento, posesión, transportación, venta, compra, adquisición, enajenación, transportación, tráfico, exportación, importación, entre otras.<sup>280</sup>

A pesar del intento de disminuir el tráfico de drogas con el crecimiento de las penas en el Código Penal Federal, la transformación que tuvo el delito hizo imposible el descenso de esta actividad, resultado de los flujos de comercio, desarrollo de tecnología y expansión de la democracia que trajo la difuminación de las fronteras y a su vez una diversificación de las actividades que se realizaban ilegalmente.

La diversificación de las actividades se ve reflejado en los cambios que se realizan en el Código, el tema constante fue sobre las drogas. En el año de 1996, con el decreto 66 se menciona el castigo al uso de instrumentos para narcóticos; en 1999 con los decretos 74 y 75 se cambian el artículo 164 y artículo 85 respectivamente sobre asociaciones y la no libertad para delitos contra la salud. En 2004, la línea punitiva que se tenía referente a las drogas da un cambio y se toca el tema de la prevención en el Decreto 101. Para 2017, otro gran cambio es el uso medicinal o terapéutico previsto en el Decreto 132 para el Código.<sup>281</sup>

---

<sup>279</sup> Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, Dirección

URL:<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>, [Consultado el 28 de enero de 2019, a las 18:39 hrs]

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*. Op. Cit.

El siguiente tema con más cambios es el tráfico de personas, mencionado en el 2000 con el decreto 78 en su artículo 366 como tráfico de menores y haciendo cambios en las actividades que se relacionaban como el turismo sexual en el decreto 92 realizado en 2007, en el mismo año con el decreto 95 se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en respuesta a la ratificación de la firma del Protocolo que México firmó en 2003, pero es hasta el 2012 con el decreto 112 que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, derogando la anterior Ley prevista en el Código.<sup>282</sup>

Aunque los cambios se han visto mayormente en esos dos temas, los decretos para otros delitos han sido constantes, para el 2002 se habla del tráfico de recursos forestales o fauna silvestre viva o muerta y en 2016 y 2018 de delitos cometidos en materia de hidrocarburos,<sup>283</sup> esto como respuesta directa a la problemática nacional que se nota en 2016 con delincuentes que se dedican a robar gasolina perforando los oleoductos que la conducen y que en estudios recientes se muestra que deja entre 15,000 y 20,000 millones de pesos (unos 1,000 millones de dólares) por el robo de gasolinas y diésel, según dijo en mayo de 2017 el entonces secretario de Hacienda, José Antonio Meade.<sup>284</sup>

Asimismo se agrega el terrorismo dentro de los delitos contemplados en el Código Penal Federal y dentro de la DOT, desde una visión internacional, debido a los acontecimientos que se dieron a partir del atentado el 11 de septiembre de 2001 y que trajo consigo una

---

<sup>282</sup> Idem.

<sup>283</sup> Idem.

<sup>284</sup> Expansión, Huachicoleros ¿Quiénes son y cómo afectan a México?, [en línea], 16 de noviembre de 2018, Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2018/11/16/huachicoleros-quienes-son-y-como-afectan-a-mexic>, [Consultada el 5 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs].

estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo en 2006,<sup>285</sup> lo que también se reflejó nacionalmente en 2007 con el decreto 95 agregado en el capítulo III al Título segundo, denominándose “Terrorismo Internacional”<sup>286</sup> donde se explicaba en su artículo 2:

*“I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; o bien, por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre que un tratado vinculado para México prevea la obligación de extraditar o juzgar, se actualicen los requisitos previstos en el artículo 4o. De este Código y no se extradite al probable responsable al Estado que lo haya requerido”*

### **3.4. Ley de Seguridad Nacional**

El día 31 de enero de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece en su Artículo 1° su objetivo el cual es

*“establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha*

---

<sup>285</sup> Naciones Unidas, *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* , [en línea], Dirección: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>, [Consultado el 4 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs]

<sup>286</sup> Cámara de Diputados, Diario Oficial, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref94\\_28jun07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref94_28jun07_ima.pdf), [Consultada el 6 de mayo de 2019, a las 10:38 hrs]



*tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia*".<sup>287</sup>

Además, es facultad del Titular del Ejecutivo Federal determinar la política y los lineamientos en cuestiones de seguridad. En el artículo 3 se menciona que por Seguridad Nacional se entenderán:

*"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; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; 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"*.<sup>288</sup>

Las amenazas a la seguridad nacional expuestas en la ley se plasman en el artículo 5 y se mencionan a continuación:

*"I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la*

---

<sup>287</sup> Ibid, p. 2

<sup>288</sup> Idem.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”.*

Cabe señalar que, desde su creación en 2005, los cambios en la Ley de Seguridad Nacional no fueron significativos, y durante muchos años no se le dio la debida atención a crear un marco de acción que hiciera hincapié en la seguridad nacional. En su artículo 3 menciona que se entiende como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano<sup>289</sup>. Sin embargo, esta Ley mezcla la seguridad con inteligencia, además de no actualizar la definición de seguridad nacional, dejando de lado el enfoque multidimensionalidad.

Es hasta el año de 2019 que en su segundo decreto se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de

---

<sup>289</sup> Camara de Diputados, Ley de Seguridad Nacional, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf), [Consultado el 10 de marzo de 2020, a las 20: 30 hrs].

Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal<sup>290</sup> y de este modo se actualiza esta Ley y se retoma un proceso para la adecuación de acciones que se encaminan a afrontar los problemas que el país tiene.

En específico, con esta ley, los cambios eran necesarios para hacer frente a la complejidad que las amenazas representan para el país; sin embargo, a lo largo del periodo presidencial de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, no hay un seguimiento para su adecuación a la situación del país de cada sexenio.

### **3.5 Instituciones y Programas Institucionales**

Los Programas Institucionales son los que corresponden a la actividad de cada una de las dependencias centralizadas y organismos descentralizados de la Administración Pública del Estado, donde se establecen los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas a realizar.<sup>291</sup> Además de definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas.

El programa institucional se conforma por dos partes, la primera donde se definen objetivos, estrategias, líneas de acción, metas y proyectos institucionales así como los elementos estratégicos que permitan la instrumentación del Plan.<sup>292</sup> Esta parte estratégica tiene como objetivo situar al organismo público en el espacio de política

---

<sup>290</sup> Idem.

<sup>291</sup> Gobierno del Estado de Colima, *Guía para la formulación de los programas institucionales*, [en línea], Dirección URL:[http://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017110611160320\\_Guia-formulacion-Programas-Institucionales.pdf](http://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017110611160320_Guia-formulacion-Programas-Institucionales.pdf), Colima, Col., 2017,p. 9

<sup>292</sup> Ibid, p. 9

pública que le corresponde, identificar los factores externos y sus características internas, para poder así determinar una visión positiva a futuro como organismo público y una misión que determine de manera general su razón de ser.<sup>293</sup>

Y la segunda, donde se incorporan las funciones sustantivas que su respectivo reglamento interior les confiere o que se especifique en otros ordenamientos legales, como leyes o reglas de operación de programas que estén a su cargo.<sup>294</sup> En esta parte operativa se traducen los compromisos estratégicos en productos obtenibles, determinando así cómo vamos a cumplir con la misión determinada y alcanzar la visión propuesta.<sup>295</sup>

### **3.5.1 Secretaría de la Defensa Nacional**

La Secretaría de la Defensa Nacional es la encargada de organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, con el objeto de defender la integridad, la independencia y la soberanía del país.<sup>296</sup>

En su Manual de Organización especifica su estructura y las funciones que desarrolla para coordinar el trabajo de la Secretaría y sus órganos constitutivos para ajustarse a su actuación en lo estipulado en sus atribuciones legales. Es en el año de 1937 que la Secretaría de Guerra y Marina cambia su denominación por el de “Secretaría de la

---

<sup>293</sup> Gobierno del Estado de Colima, *Lineamientos Generales para la formulación de Programas Institucionales*, [en línea], Secretaría de Hacienda, 2010, Dirección URL: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Lineamientos/Generales/Formulacion-Programas.pdf>, [Consultado el 7 de mayo de 2018, a las 4:34 hrs], p. 2

<sup>294</sup> Gobierno del Estado de Colima, Op. Cit., p. 9.

<sup>295</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, Op. Cit. p. 2.

<sup>296</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *¿Qué hacemos?* [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sedena/que-hacemos>, [Consultado el 7 de mayo de 2018, a las 4:34 hrs]

Defensa Nacional” y en 1939 se creó el Departamento de Marina Nacional separando las funciones de la primera Secretaría.<sup>297</sup>

Las atribuciones que tiene son estipuladas en dos leyes. En primer lugar, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala 20 atribuciones, entre las principales se encuentran:

- *I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;*
- *II. Organizar y preparar el servicio militar nacional;*
- *III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;*
- *IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;*
- *VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;*
- *VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;*
- *VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;*
- *XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia*

---

<sup>297</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Diario Oficial, martes 4 de julio de 2017, p. 3

*Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;*

- *XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;*
- *XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y*
- *XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*<sup>298</sup>

Mientras que, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su Artículo 1 se mencionan sus misiones generales que son:

*“I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tienen al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”*<sup>299</sup>

Estas misiones pueden ser realizadas por el ejército y la fuerza aérea por sí solas o en forma conjunta con otras dependencias de los gobiernos federales, estatales o municipales, siempre y cuando lo apruebe el Presidente de la República, indicado en el artículo 2 de la misma ley.

La realización de las operaciones se lleva adelante mediante una estructura jerárquica comprendida en los siguientes niveles: I. Mando Supremo; II. Alto Mando; III. Mandos

---

<sup>298</sup> Poder Ejecutivo, *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, pp. 4-5.

<sup>299</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, p. 1

Superiores; y IV. Mandos de Unidades. El Mando Supremo corresponde al Presidente de la República, quien de acuerdo con el Artículo 89 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá disponer del Ejército y la Fuerza Aérea.<sup>300</sup>

El Alto Mando, es el Secretario de la Defensa Nacional (Artículo 16), quien cuenta con los órganos: I. Estado Mayor de la Defensa Nacional; II. Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Armada; III. Órganos del Fuero de Guerra; y IV: Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional, como lo indica su artículo 21. El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el órgano técnico operativo, auxiliando en la planeación y coordinación de los asuntos relacionados de la Defensa Nacional (Artículo 22).

Estas atribuciones y misiones generales serán llevadas a cabo por el personal de la Secretaría de Defensa Nacional, dependiendo de su papel dentro de la Estructura Orgánica. El encargado de coordinar las políticas de la Secretaría para estar en conformidad con los objetivos y políticas nacionales es el Secretario de la Defensa Nacional, mientras que el órgano técnico operativo es el Estado Mayor de la Defensa.<sup>301</sup>

### **3.5.2 Secretaría de Marina**

La Secretaría de Marina Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país, en los términos que establece la

---

<sup>300</sup> Idem.

<sup>301</sup> Poder Ejecutivo, Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional, Óp., Cit., pp. 6-8

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.<sup>302</sup>

Conforme al Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México, las atribuciones de la Armada de México son: organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen, también cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano, así como realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial.<sup>303</sup>

Asimismo, es auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; buscará garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas, coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable.<sup>304</sup>

El 15 de diciembre de 2011 con la consideración de que “es responsabilidad de la Secretaría de Marina y de la Armada de México, garantizar el Estado de Derecho y contribuir con acciones de combate a la delincuencia organizada, tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos, personas y armas, pesca ilegal, contrabando y robo de embarcaciones, artes de pesca o productos de ésta”, se publicó en el DOF, el Acuerdo

---

<sup>302</sup> SEMAR, *La secretaría de Marina Armada de México*, [en línea], Dirección URL:<http://www.semar.gob.mx/velero/2014/es/semar.html>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 5:00 hrs]

<sup>303</sup> Cámara de Diputados. Ley Orgánica de la Armada de México, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf), [Consultado el 13 de junio de 2019, a las 21:30 hrs] p. 1.

<sup>304</sup> *Ibid*, p. 2.



Secretarial 113 a través del cual se crea la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía.<sup>305</sup>

Este órgano tenía como objetivo lograr “los acercamientos necesarios con la sociedad en general, para la solución de conflictos que pudieran ocasionar el actuar del personal naval en acciones contra la delincuencia organizada y de su presencia en las calles, así como mediar la solución de las quejas presentadas ante los organismos de los derechos humanos”.<sup>306</sup>

Posteriormente el 16 de mayo de 2016 la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía cambió su nombre a Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, estableciendo nuevos objetivos como la difusión y capacitación del personal naval; así como la cultura de respeto de los derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.<sup>307</sup>

A pesar de la modificación en los objetivos de dicho órgano, dentro de la Armada de México existen otras áreas que se encargan específicamente de asuntos referentes a la seguridad y delincuencia, tal es el caso de la Unidad de Inteligencia Naval, cuyos objetivos son: establecer normas y estrategias para operar un sistema de inteligencia que apoye al Secretario en la toma de decisiones con el fin de preservar la seguridad nacional y coadyuvar en la seguridad interior del país. Asimismo, será su obligación identificar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional dentro de su ámbito de

---

<sup>305</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5224691&fecha=15/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5224691&fecha=15/12/2011), [Consultado el 8 de mayo de 2018, a las 9:34 hrs]

<sup>306</sup> Idem.

<sup>307</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, [en línea], Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5437711&fecha=18/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437711&fecha=18/05/2016), [Consultado el 9 de mayo de 2018, a las 4:34 hrs]

competencia, además de elaborar una agenda institucional sobre los mismos y gestionar acciones para eliminarlos o reducirlos.<sup>308</sup>

En la misma línea se sitúa la Unidad de Operaciones Especiales de la Armada de México cuyos objetivos son:

- “a. Organizar, administrar, preparar y conducir su capacidad de respuesta inmediata y efectiva ante cualquier amenaza, al mantenimiento del estado de derecho o seguridad interior o exterior del país, en coordinación con los Mandos de la Armada o de manera independiente en apoyo a las autoridades civiles, cuando éstas lo soliciten, observando las directivas emitidas por el Alto Mando y con el marco jurídico aplicable.*
- b. Coadyuvar con el Estado Mayor General y la Unidad de Inteligencia Naval, en la elaboración, análisis y desarrollo de planes estratégicos para hacer frente a las posibles amenazas a la seguridad interior o exterior del país.*
- c. Planear y ejecutar las operaciones especiales y de alto valor estratégico para coadyuvar en el mantenimiento del estado de derecho y la seguridad interior del país donde lo ordene el Alto Mando”.*

### **3.5.3 Policía Federal**

“La Policía Federal (PF) fue<sup>309</sup> un Órgano Administrativo Desconcentrado (OAD), adscrito al Comisionado Nacional de Seguridad (CNS), dependiente de la Secretaría de

---

<sup>308</sup> Secretaría de Marina. *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n283.pdf> , [Consultado el 10 de mayo de 2018, a las 4:34 hrs], p. 34.

<sup>309</sup> El 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto referente a la creación de la Guardia Nacional mismo que implicó la disolución de la Policía Federal: Transitorio, segundo: “La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se

Gobernación (SEGOB) y del Poder Ejecutivo Federal, con atribuciones específicas en materia de prevención y de combate de delitos, conforme a lo establecido el Artículo 123 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (RISEGOB).”<sup>310</sup>

Antes de la creación de dicha institución como tal, se fundó la Policía Federal Preventiva (PFP) con publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999, la cual tenía atribuciones como la prevención y combate de delitos del fuero federal; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos. <sup>311</sup>

Este nuevo organismo se conformó de instituciones anteriores como las Policías Federales de Caminos, de Migración y Fiscal Federal en una sola, con el objetivo de unificar esfuerzos y optimizar las actividades en materia de seguridad pública. <sup>312</sup>

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2000 con las reformas de algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) con propósitos como el desarrollo de políticas de seguridad pública y de una nueva política criminal en el ámbito federal. Como consecuencia de ello se modificó el Artículo 2 de la Ley de la PFP y se trasladó como órgano desconcentrado a la SSP, esta acción se plasmó en el DOF el 6 de febrero de 2001. <sup>313</sup>

---

requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.”

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. [en línea] Dirección URL: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)

<sup>310</sup> Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. *Manual de Organización General de la Policía Federal*. [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n338.pdf>, [Consultado el 10 de mayo de 2018, a las 9:34 hrs] p. 4.

<sup>311</sup> Idem.

<sup>312</sup> Idem.

<sup>313</sup> Ibid, p. 5.

En el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 se consideró la implementación de un Nuevo Modelo Policial que tenga como pilares, métodos de investigación e inteligencia y además cuente con el fortalecimiento de las acciones de prevención del delito.<sup>314</sup>

Bajo este contexto se publicó la reforma al Artículo 21 constitucional, el 18 de junio de 2008 en el DOF, referente a que: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”

Asimismo, se estableció el concepto de seguridad pública para quedar de la siguiente manera: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.<sup>315</sup>

A consecuencia de esa reforma, se promulgó la Ley de la Policía Federal por decreto presidencial, a través del cual se creó la Policía Federal como órgano desconcentrado de la SSP, y se publicó el 1 de junio de 2009 en el DOF.<sup>316</sup>

Esta institución tenía como objetivo “Prevenir y combatir la comisión de delitos, en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno que privilegie la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones, mediante programas y acciones

---

<sup>314</sup> Idem.

<sup>315</sup> Idem.

<sup>316</sup> Idem.

desarrollados con esquemas de inteligencia y tecnología de vanguardia, que den confianza y certidumbre a la sociedad.”<sup>317</sup>

De acuerdo con el Artículo 2, inciso IV de la Ley de la Policía Federal, era de su competencia: “Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables”.<sup>318</sup>

Por otro lado, la institución se dirigía en el ejercicio de las funciones y acciones que en materia de prevención y combate de los delitos le competen, bajo los principios rectores de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Artículo 3).<sup>319</sup>

Las obligaciones y atribuciones de la Policía Federal están enmarcadas a partir del Artículo 8 de dicha ley. Estas son: I: La prevención de la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; II: La intervención en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes; III: el salvaguarde de la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos, en:

*“a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos*

---

<sup>317</sup> Policía Federal, *¿Qué hacemos?*, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/policiafederal/es/que-hacemos>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 7:45 hrs]

<sup>318</sup> Cámara de Diputados. Ley de la Policía Federal. [en línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf> [Consultado el 21 de junio de 2019, a las 13:23 hrs]

<sup>319</sup> Idem.

*marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares. La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;*

*b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;*

*c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación;*

*d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y*

*e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.<sup>320</sup>*

Otras atribuciones correspondientes a esta institución eran: la realización de investigaciones para la prevención del delito, llevar a cabo operaciones encubiertas, el análisis táctico de información obtenida para la generación de inteligencia, la actuación y apoyo bajo la conducción y mando del Ministerio Público en circunstancias específicas, colaboración cuando otras autoridades federales así lo soliciten, la participación en operativos conjuntos con otras entidades, ya sean federales, locales o municipales, entre otras.<sup>321</sup>

El Artículo 38 de dicha ley, la Policía Federal podía actuar y colaborar dentro de su competencia con el Instituto Nacional de Migración, enmarcándose en lo referente a la

---

<sup>320</sup> Ibid, p.3.

<sup>321</sup> Ibid, p.4.

Ley General de Población en casos específicos como la verificación de extranjeros residentes en territorio nacional que cumplan con sus obligaciones legales.<sup>322</sup>

En lo referente a la delincuencia, el Artículo 41 establece que una de sus atribuciones era: “Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia”.

323

El marco jurídico-administrativo de la Policía Federal se sustentaba en diversas leyes, algunas de ellas dirigidas a las problemáticas derivadas de la delincuencia organizada y a su combate, tales como:

- *“Plan de Acción de Milán. Aprobado en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.*
- *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Delito y la Seguridad Pública. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 51/60, de 12 de diciembre de 1996.*
- *Convención Interamericana contra la Corrupción. D.O.F. 09-I-1998*
- *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. D.O.F. 14-XII-2005.*
- *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. D.O.F. 11-I-1972, y sus reformas.*
- *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. D.O.F. 07-XI-1996, y sus reformas*
- *Ley de Seguridad Nacional. D.O.F. 31-I-2005, y sus reformas.*
- *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. D.O.F. 14-VI-2012, y sus reformas.*
- *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. D.O.F. 18-VII-2016.*
- *Código Penal Federal. D.O.F. 14-VIII-1931, y sus reformas*

---

<sup>322</sup> Ibid, p. 6.

<sup>323</sup> Idem.

- *Código Federal de Procedimientos Penales. D.O.F. 30-VIII-1934, y sus reformas.*”

Dentro de la PF existían unidades que se especializan en distintos objetivos y divisiones que se ocupaban de los asuntos referentes a la delincuencia organizada transnacional, es el caso de la División de Inteligencia que cuenta con áreas como la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales.<sup>324</sup>

La División de Inteligencia tenía como objetivo “Establecer líneas de acción en materia de inteligencia policial, mediante el uso de tecnología y manejo de fuentes de información, para realizar el análisis e intercambio de información con instituciones policiales nacionales e internacionales para generar las agendas de riesgo que permitan la oportuna toma de decisiones”.<sup>325</sup>

Algunas de las funciones que poseían son las de “dirigir acciones en materia de inteligencia para la prevención y, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, combate a la delincuencia mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales”<sup>326</sup>.

De igual forma esta área mantenía estrategias y vínculos de inteligencia e información sobre seguridad con organismos nacionales e internacionales; y debían establecer un sistema de análisis de información para generar inteligencia operacional que permitan identificar estructuras de delincuencia organizada.<sup>327</sup>

Otra de sus funciones era estudiar y llevar a cabo métodos y técnicas de combate a la delincuencia; además de aplicar métodos de comunicación que se puedan implementar

---

<sup>324</sup> Ibid, p. 21.

<sup>325</sup> Ibid, p. 32.

<sup>326</sup> Idem.

<sup>327</sup> Ibid, p. 33.



con instituciones policiales extranjeras con el objetivo de priorizar las tareas de cooperación internacional.<sup>328</sup>

Igualmente contaban con la División de Investigación que tenía el propósito de implementar investigaciones que permitan la obtención de datos de inteligencia a través de estrategias de investigación de hechos y la recopilación de indicios con el objetivo de realizar acciones policiales que ayuden a prevenir y combatir los delitos del orden federal.

329

Al interior de esta división se encontraban también direcciones que tenían funciones específicas para el combate de las problemáticas de delincuencia organizada, tal es el caso de la Dirección General de Manejo de Crisis y Negociación, encargada de definir tácticas en el manejo de situación de crisis, secuestros y terrorismo.<sup>330</sup>

Igualmente, existía la Dirección General de Investigación de Delitos de Alto Impacto que tenía por objetivo “Dirigir acciones para la investigación de campo de los delitos que por su naturaleza representen un impacto político y/o social al país; a través del diseño y desarrollo de metodologías y estrategias, para recabar evidencias que permitan la identificación, ubicación y detección de modus operandi de personas u organizaciones que afecten la seguridad pública en el territorio nacional”.<sup>331</sup>

Además, contaban con la División Antidrogas que cuenta con tres coordinaciones; la Coordinación de Investigación de Gabinete Antidrogas, la Coordinación de Investigación

---

<sup>328</sup> Ibid, p. 35.

<sup>329</sup> Ibid, p. 44.

<sup>330</sup> Ibid, p. 48.

<sup>331</sup> Ibid, p. 50.

de Campo y Técnica Antidrogas y la Coordinación de Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita.<sup>332</sup>

El objetivo de esta división era constituir lineamientos, políticas y protocolos para la investigación y análisis de información que permita la operación policial y el diseño de estrategias para lograr implementar medidas de acción coordinadas por los tres órdenes de gobierno, para la prevención y el combate a los delitos contra la salud y a los derivados de procedencia ilícita, falsificación y alteración de la moneda.<sup>333</sup>

Entre sus funciones se destacaba el combate a la producción, tráfico, tenencia y otros actos en relación con estupefacientes, psicotrópicos, para prevenir los delitos contra la salud, así como la identificación de grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación para la prevención y combate de dichos delitos.<sup>334</sup>

#### **3.5.4 Procuraduría General de la República**

La Fiscalía General de la República es un órgano público autónomo. Tiene como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> Ibid, p. 21.

<sup>333</sup> Ibid, p. 78.

<sup>334</sup> Idem.

<sup>335</sup> PGR, *¿Qué hacemos?*, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/pgr/que-hacemos>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs]

El Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República (PGR) se compone por: Antecedentes Históricos; Marco jurídico; Atribuciones, Visión, Misión; Organigrama; y la Descripción de áreas.

Comenzando con los Antecedentes Históricos, donde se hace una recapitulación de las transformaciones que se han tenido, cabe destacar las más significativas. Es en 1974 que se expidió la Ley de la PGR, indicando que “la Procuraduría es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables”.<sup>336</sup>

Para 1985 se promulga el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, aunque hay varios cambios en los siguientes años para responder a los acontecimientos del país e internacionales, es hasta 2003 que se expide el Reglamento una vez más, ahora integrando la PGR con cinco subprocuradurías.

En específico se creó la Subprocuraduría de Investigación especializada en Delincuencia Organizada con seis unidades: contra la Salud; Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de moneda; secuestros; Tráfico de Menores; indocumentados y Órganos; y Asalto y Robo de Vehículos debido a los niveles alarmantes en número y formas de delitos que alcanza el crimen organizado, para combatir se orientó la función hacia la especialización.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Procuraduría General de la República, *Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República*, Diario Oficial, viernes 25 de noviembre de 2016, p. 10

<sup>337</sup> *Ibid*, p.13

Esta subprocuraduría solo recibe una modificación de denominación en 2012 cambiando el nombre “la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada por Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.”<sup>338</sup>

En cuanto al Marco Jurídico es un compendio de las disposiciones normativas que dan sustento al actuar de la institución.<sup>339</sup> Que son la Constitución; instrumentos internacionales, Leyes Federales, Acuerdos Internos, Circulares, Avisos, e instructivos. Entre los que se destacan:

Instrumentos internacionales:

- *“CXXII. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia sobre Cooperación para Combatir la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos, firmado en la Ciudad de México, el 25 de noviembre de 2002, publicado en el DOF el 5-I-2004.*
- *XCVIII. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en Nueva York, EUA, el 15 de noviembre de 2000, publicada en el DOF el 11-IV-2003.*
- *XCIX. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York, EUA, el 15 de noviembre de 2000, publicado en el DOF el 10-IV-2003.*
- *C. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la*

---

<sup>338</sup> Ibid, p. 15

<sup>339</sup> Ibid, p. 4

*Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York, EUA, el 15 de noviembre de 2000, publicado en el DOF el 10-IV-2003.*

- *CI: Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York, EUA, el 31 de mayo de 2001, publicado en el DOF el 1-VII-2005.*
- *XVII. Acuerdo sobre Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y Delitos Conexos entre la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos y la Fiscalía General del Estado de la República de Ecuador, firmado en Quito, Ecuador, el 19 de octubre de 2012.*
- *XIX. Acuerdo sobre Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y Delitos Conexos entre la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Público de la República de Chile, firmado en Quito, Ecuador, el 18 de noviembre de 2013.*
- *XVI. Acuerdo sobre Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional el Narcotráfico y Delitos Conexos entre la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos y la Fiscalía General de la República de El Salvador, firmado en la Ciudad de México, el 9 de septiembre de 2014.*
- *XII. Carta de Intención entre la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia de México, en adelante la "CNPJ" y la Conferencia de Procuración de Justicia de los Estados Occidentales de los Estados Unidos, en lo subsecuente "CWAG" en Materia de Combate*

*a la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Sun Valley, Idaho, EUA, el 2 de agosto de 2009.*<sup>340</sup>

#### Leyes Federales.

- *“L.I. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el DOF el 07-XI-1996, y sus reformas y adiciones.”*<sup>341</sup>

#### Acuerdos Internos:

- *CXI. Acuerdo A/149/06 del Procurador General de la República, mediante el cual se crean las unidades administrativas desconcentradas regionales de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, publicado en el DOF el 26-VI-2006.*
- *CXL.VIII. Acuerdo A/016/11 del Procurador General de la República por el que delega en el Titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, la facultad para autorizar la infiltración de agentes de las policías federales, publicado en el DOF el 11-III-2011.*
- *CLXIV. Acuerdo A/118/12 de la Procuradora General de la República por el que se establece el otorgamiento de incentivos económicos a los agentes de la Policía Federal Ministerial por la ejecución eficaz de órdenes de aprehensión o reaprehensión de probables responsables por delitos graves y de delincuencia organizada, publicado en el DOF el 13-VI-2012.*<sup>342</sup>

---

<sup>340</sup> Ibid, pp. 28-40

<sup>341</sup> Ibid, p. 45.

<sup>342</sup> Ibid, p. 73-78.

Circulares:

- *“XXI. Oficio Circular No. C/003/2009, por medio del cual el Procurador General de la República instruye a los Subprocuradores; Fiscal Especializada; Oficial Mayor; Visitador General; Titulares de Unidades Especializadas; Fiscales Especiales; Directores Generales; Delegados de la Institución en las entidades federativas; Agentes del Ministerio Público de la Federación; que en los delitos de delincuencia organizada y contra la salud, en los que se decreta el aseguramiento de bienes objeto, instrumento o producto de los mismos, el Ministerio Público de la Federación, de manera inmediata, deberá iniciar el procedimiento a que se refiere el artículo 182-A del Código Federal de Procedimientos Penales, a efecto de determinar si el bien asegurado causa abandono a favor del Gobierno Federal, suscrito el 13-II-2009.*
- *XXX. Oficio Circular No. C/001/13 mediante el cual se instruye a los Titulares de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, de la Policía Federal Ministerial, de la Coordinación General de Servicios Periciales, de la Dirección General del Servicio de Carrera, de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización; así como de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en materia de Secuestro para que, atendiendo a las necesidades del servicio, procuren que los agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos adscritos a dicha Unidad, permanezcan adscritos en ella con la menor rotación posible, a efecto de lograr la especialización en el desarrollo de sus funciones y la adecuada consecución de las investigaciones, publicado en el DOF el 05-IV-2013.”<sup>343</sup>*

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre las atribuciones que le corresponde están: Investigar y perseguir los delitos del orden

---

<sup>343</sup> Ibid, pp. 78-85.

federal; vigilar la observación de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte y conformar el sistema Nacional de Seguridad Pública e investigar en las acciones en coordinación que le corresponde para cumplir los objetivos, en términos de las disposiciones aplicables, indicado en su artículo 4.

Además de participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia y promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas, como lo indica su artículo 5.

En materia de Delincuencia Organizada, en su artículo 8 indica que el procurador General de la República, así como los servidores públicos resolverán en definitiva la infiltración de agentes para investigación en materia de delincuencia organizada. Igualmente se contará con un sistema de especialización (artículo 11) donde la “Procuraduría General de la República contará con unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada”.<sup>344</sup>

Esta Ley Orgánica tiene un Reglamento, donde se establece la organización y funcionamiento de la PGR, dando un organigrama de las instituciones, que cuentan a su

---

<sup>344</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, [en línea], Dirección URL: [https://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/8/images/ley\\_organica\\_procuraduria\\_general\\_republica.pdf](https://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/8/images/ley_organica_procuraduria_general_republica.pdf), [Consultado el 15 de agosto de 2019 a las 9:45 hrs], p.13.



vez con las unidades administrativas y órganos desconcentrados. Señalando que la Oficina de la Procuraduría General de la República es la unidad principal, seguida de sus principales subprocuradurías que son: La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Subprocuraduría de Especialización en Investigación de Delincuencia Organizada; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, y Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.<sup>345</sup>

Entrando en las funciones de las Subprocuradurías de la PGR, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada es la encargada de coordinar las operaciones; establecer mecanismos; aprobar planes estratégicos; establecer y dirigir las estrategias; determinar líneas de acción y resolver asuntos en materia de DO. Entre las más significativas se encuentran:

- *“Coordinar el apoyo operativo de las Unidades Especializadas en Investigación de Delitos en Delincuencia Organizada y de otras autoridades policiales nacionales y extranjeras proporcionado los elementos necesarios, para el cumplimiento de las investigaciones inherentes a los asuntos de su competencia.*
- *Coordinar las operaciones con las dependencias o instituciones de seguridad pública para la persecución de los delitos federales cometidos por la delincuencia organizada, para ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional.*
- *Establecer los mecanismos de intercambio de información con las instituciones de seguridad pública sobre los delitos contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia*

---

<sup>345</sup> Organigrama completo en Anexos.

*Organizada, entre Autoridades Federales y los Gobiernos de los Estados, para atender la incidencia delictiva y los mapas delincuenciales dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

- *Aprobar los planes estratégicos para el cumplimiento de los mandatos ministeriales y judiciales que se derivan de las investigaciones de los delitos del orden federal cometidos por la delincuencia organizada.*<sup>346</sup>
- *Coordinar el procesamiento de información táctica que permita la identificación de las organizaciones delictivas, para coadyuvar en la procuración de justicia.*
- *“Fortalecer el cumplimiento del marco normativo para dar seguimiento puntual a las reglas en materia de investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las sentencias, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.”*<sup>347</sup>

Las unidades especiales de esta Subprocuraduría tienen por objetivo planear y coordinar las actividades de la Unidad Especializada conforme a las facultades conferidas.

A pesar de tener una subprocuraduría específica para la Delincuencia Organizada, el tema es abordado por otras subprocuradurías, la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, en su órgano desconcentrado de Agregadurías Regionales, tiene por objetivo Promover el intercambio de información con las autoridades; establecer coordinación con las autoridades locales extranjeras; contribuir en reuniones con autoridades legales extranjeras; y operar el modelo de gestión del sistema Penal Acusatorio.<sup>348</sup>

---

<sup>346</sup> Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. , p. 149

<sup>347</sup> Ibid, p. 150.

<sup>348</sup> Ibid, p. 135.

Y su función en materia de delincuencia organizada es emitir estudios sobre los fenómenos delincuenciales, coparticipar en diversas reuniones y foros relacionados, complementándose con la Oficina de Enlace, que tiene por objetivo generar estrategias para el intercambio.<sup>349</sup> Esta función relacionada con la DO se puede explicar por los compromisos que México tiene ante los instrumentos internacionales firmados en materia de DOT, y que esta Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales se encarga de atender conforme a la normativa.

La subprocuraduría especializada en investigación de Delitos Federales tiene entre sus funciones determinar estrategias de colaboración para la investigación de delitos en la modalidad de narcomenudeo. Con la Subprocuraduría especializada en Investigación de Delincuencia Organizada que se indica dentro de una Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al consumo final.<sup>350</sup> Este apartado es debido a que entre los objetivos de esta Subprocuraduría se encuentra mejorar los resultados para la ciudadanía, la cual es la principal afectada con el narcomenudeo, que, aunque se deriva de la DOT su ámbito de acción es federal.

Dentro de las acciones que lleva a cabo la PGR, la DO toma un papel importante a lo largo de los años, a tal magnitud que se crea una Subprocuraduría para abordar el tema; sin embargo en su organigrama podemos observar que los delitos que conforman la DO no se pueden encasillar en una sola área, por lo cual se aborda de forma internacional, con los compromisos que México tiene con la firma de tratados u otros instrumentos internacionales; de forma nacional con las Leyes Federales y ciudadana con las acciones para la protección de la población.

---

<sup>349</sup> Ibid, p. 136.

<sup>350</sup> Ibid, p. 171 (tercera sección p. 43)

Las instituciones para afrontar el problema de Delincuencia Organizada en México en materia civil eran Policía Federal para la persecución de los delitos y la PGR para la investigación y la persecución, así mismo desde la década de los setentas los gobiernos de México se han apoyado en fuerzas armadas para llevar a cabo las tareas de erradicación y persecución, basándose en que las leyes orgánicas de ambos institutos las facultan para facultan para resguardar la seguridad interior. Dentro de esos debates se dio la ley interior que pretendió darles más facultades a las fuerzas armadas, pero fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte.

Asimismo, tienen competencia en materia de seguridad en México están conectadas en varios de sus niveles. En el tema de la DO es aún más evidente debido a las esferas que afectan en el país, comenzando con SEDENA y SEMAR, que a pesar de no tener explícitamente competencias para el combate de la DO escritas en sus Manuales y Leyes, las actividades que llevan a cabo en la práctica para mantener la seguridad nacional contribuyen a su combate.

Además de la cooperación que tienen con la Policía Federal y la PGR, dando apoyo en logística y preparación. Indicando que el papel de estas instituciones en materia de DO es esencial.

No obstante, las instituciones SEDENA y SEMAR, tienen Planes Sectoriales donde pueden indicar las actividades en materia de DO o competencias que tendrá durante el sexenio correspondiente al Plan. Este Plan es definido como un “[...] instrumento esencial para planear y conducir [...] actividades, en estricta correspondencia con los objetivos y las prioridades trazados en el Plan Nacional de Desarrollo [...]”<sup>351</sup>, por lo cual los objetivos

---

<sup>351</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan Sectorial de la Defensa Nacional*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>, [Consultado el 18 de agosto de 2019, a las 10:34 hrs], p.9.

a cumplir serán acordes a los objetivos planteados por el gobierno en turno y en el periodo de tiempo que esté en el poder, si es que así lo indica el documento.

Esto explicaría las actividades que SEDENA y SEMAR llevan a cabo para el combate a la DO, ya que a pesar de no estar escritos en los manuales y leyes generales que delimitan su actuar, pueden estar descritos en los planes sectoriales que se tienen por gobierno.

#### **4. Estrategias referentes a la Delincuencia Organizada en el marco del PND y la Convención de Palermo de 2007 a 2017**

La Delincuencia Organizada Transnacional ha sido una de las mayores amenazas para México, debido a la afectación que cada elemento del Estado presenta ante ella, como el control de fronteras, poblaciones, carreteras e instituciones del país. Lo que ha resultado en la Aplicaciones de medidas nacionales que pueda enfrentar el problema y su vez respondan a una cooperación internacional, que necesitan como complemento para ser efectivas.

En el caso de México, las medidas nacionales se emplean ante una realidad que se analiza cada seis años, que es la duración de un periodo presidencial; sin embargo, estos análisis pueden responder a su vez a un contexto o compromisos internacionales que el país toma.

##### **4.1 Plan Nacional de Desarrollo como meta a alcanzar**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento fundamental para establecer los objetivos, estrategias y asuntos que el gobierno en turno identifica como prioritarios y es responsabilidad del Ejecutivo Federal su elaboración. Asimismo, es la base para el desarrollo de los planes sectoriales de las instituciones que se encargaran de realizar objetivos acordes a la visión del gobierno para poner en marcha estrategias que ayuden, apoyen o complementen el PND.

Su historia se remonta al gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado pues fue su administración la primera en constituir dicho instrumento, así como la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de enero de 1983 la cual es actualmente vigente y tiene como propósito (Artículo 1°) establecer:

*“I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;*

*II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;*

*III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable”.*<sup>352</sup>

Posterior a la creación de la Ley de Planeación, se publica en el DOF el 31 de mayo de 1983 el primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se hace mención del propósito del plan, el cual “responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad”<sup>353</sup>. Del mismo modo se destaca que la Ley de Planeación “marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo”<sup>354</sup>.

En conjunto con las reformas iniciales del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, las cuales “modifican los principios normativos del desarrollo económico y social”<sup>355</sup> se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el carácter obligatorio de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como su relación con

---

<sup>352</sup> Cámara de Diputados. *Ley de Planeación*, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf), [consultado el 22 de agosto de 2019 a las 22:22 hrs], p. 1

<sup>353</sup> Cámara de Diputados. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf), [consultado el 22 de agosto de 2019 a las 22:34 hrs], p. 2

<sup>354</sup> *Ibid*, p. 5

<sup>355</sup> *Ibid*, p. 2

el desarrollo del país y la Ley de Planeación. Hoy en día el Artículo 25 constitucional se menciona que:

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”*<sup>356</sup>

*“...El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”*<sup>357</sup>

De igual forma el artículo 26 refiere que “plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales”.<sup>358</sup>

El PND es resultado del análisis que realiza el Gobierno en turno a principio de su mandato, con la finalidad de atender los problemas actuales de la sociedad mexicana. Por ello es importante la alineación que se da con otras instituciones para alcanzar los objetivos planteados en él.

Este marco jurídico ha ido evolucionando conforme a las necesidades de cada época, es así como también en el Artículo 26 constitucional se indica que se llevará a cabo “un

---

<sup>356</sup> Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf), [consultado el 22 de agosto de 2019 a las 22:51 hrs], p. 27.

<sup>357</sup> Idem.

<sup>358</sup> Ibid, p. 28.



sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”<sup>359</sup>

Y como se mencionó anteriormente, será realizado de acuerdo con la Ley de Planeación, la cual precisa en su Artículo 21 que:

*“[...] los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.”<sup>360</sup>*

Este plan es diseñado por el Presidente de la República y luego remitir al Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.<sup>361</sup> En la elaboración del PND, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un papel importante debido a su labor respecto a la definición de las políticas

---

<sup>359</sup> Gobierno de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/26.pdf>, [Consultado el 22 de agosto de 2019, a las 14.04 hrs]

<sup>360</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf), [Consultado el 3 de septiembre de 2019, a las 8:45 hrs] p. 8.

<sup>361</sup> Cfr, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, *Sistema Nacional de Planeación Democrática de México*, [en línea], Dirección URL: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>, [Consultado el 2 de septiembre de 2019, a las 8:43 hrs]

financieras, fiscales y crediticias, como se estipula en el artículo 15 de la Ley de Planeación.

El plazo que se establece para su elaboración, aprobación y publicación es de seis meses, comenzando desde que se asume el puesto. Cabe resaltar que el PND no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República, a menos que los objetivos generales de largo plazo (por lo menos veinte años) se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales, como se estipula en el artículo 21 de la Ley de Planeación.<sup>362</sup>

El PND contendrá:

- I. *“Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;*
- II. *Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;*
- III. *Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;*
- IV. *I Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;*
- V. *Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, [...]*<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> Cfr, Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, Op. Cit., p. 8.

<sup>363</sup> *Ibid*, p. 9

EL PND es el documento central para el gobierno en turno, donde se muestran las prioridades que se tratarán en el sexenio, por lo cual los programas institucionales que se deriven de él tendrán que complementarlo para que así cada parte que conforma las instituciones del gobierno sigan un objetivo en común para dar resultados; sin embargo el periodo de seis años, que es el enfoque de casi todos los PND, puede dar como resultado la ineficiencia del mismo, ya que no hay continuidad con las políticas.

#### **4.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa comprende del año 2006 al 2012. A pesar de que en el año 2000 en México hubo una visión esperanzadora de cambio, con la llegada del primer presidente del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno, Vicente Fox Quesada, y el término de los 71 años de gobiernos priistas.<sup>364</sup> Para su sucesor no se solidifica el espacio en la gente, por lo que, con llegada del segundo presidente del partido, la visión de la población ya no era tan buena.

Comenzando con conflictos por la desconfianza que se tenía ante la victoria del Partido Acción Nacional por segundo periodo consecutivo. Para 2006, la población se encuentra descontenta y sin expectativas, debido a que el anterior gobierno fue ineficaz.<sup>365</sup> Por otro lado, el nuevo presidente llega al poder con una crisis de legitimidad.

Esta crisis se da desde el inicio de la campaña, en el año 2005, donde el protagonista era Vicente Fox con el apoyo que mostró al candidato de su partido hablando

---

<sup>364</sup> Isabel Sánchez, El PRI de México, el partido que más tiempo gobernó en América Latina, El Nacional. La voz de todos, 2 de julio de 2012, [en línea], Dirección URL: <https://elnacional.com.do/el-pri-de-mexico-el-partido-que-mas-tiempo-gobierno-en-america-latina/>, [Consultado el 9 de septiembre de 2019, a las 9:36 hrs]

<sup>365</sup> Reynaldo Yunuen Ortega y Ma. Fernanda Somuano, Introducción: El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, [en línea], Revista Foro Internacional, Vol. LV, 1 (219) Enero-Marzo, 2015, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59944852001.pdf>, [Consultado el de septiembre de 2019, a las 9:42 hrs], p. 6

constantemente de la continuación de proyectos que funcionaron en su periodo presidencial y a su vez la desestimación que realizaba contra Andrés Manuel López, atacando directamente al “populismo.”<sup>366</sup> Lo que resulta en reglas para la neutralidad del presidente y otros funcionarios públicos.<sup>367</sup>

A esto le siguieron los spots televisivos de los partidos, en específico del PAN, donde ya se mencionaba nombres, por lo que fueron removidos de la televisión; sin embargo, no hubo sanciones por ello. Siguiendo con la jornada electoral, aunque durante la votación no se reportó ningún incidente grave, al acercarse la hora de dar pronósticos, no se pudo dar ningún ganador porque había un empate virtual.<sup>368</sup>

Para las 8:00 pm, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) muestra a Felipe Calderón con ventaja, mientras que Andrés Manuel se declara ganador al igual que Felipe Calderón. Para el cierre del conteo, se mostraba ganador al representante del PAN con 36.38% y a Andrés Manuel con 35.34%, las inconsistencias se mostraban porque el número de votos contados era mayor a la lista nominal.<sup>369</sup> Esto desencadena que el candidato perdedor comience con un proyecto para demostrar lo que en sus palabras llamó “fraude”.

Ante ello, parte de la población reacciona en favor de Andrés Manuel, no obstante, el proceso de recuento que pedía el excandidato para la presidencia no termina a favor de este. La duda que se implantó en la situación quedó presente en el país, dejando el inicio

---

<sup>366</sup> Descrita por Horacio Cerutti Guldberg como: “[...]caracterizarse en política como el manipuleo de las masas en cuanto a interés, anhelo, expectativas y necesidades, sin garantizar los canales efectivos para su gestión”

<sup>367</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, *Proceso electoral de 2006*, [En línea], Dirección URL: [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicoss%20/2006dividido/2006.compressed\\_p15-52.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicoss%20/2006dividido/2006.compressed_p15-52.pdf), p. 20-21, [Consultado el 11 de octubre de 2019, a las 10:50 hrs]

<sup>368</sup> Ibid, p. 22-26.

<sup>369</sup> Ibid. P. 26.

de la presidencia de Felipe Calderón con cuestionamientos de confianza hacia su persona, su partido y el gobierno.

A pesar de que la imagen de Vicente Fox no era la mejor como resultado las medidas que tomó y como dejó al país, resaltando las medidas que tomó en materia de seguridad nacional, dejan un campo abierto. Desde su definición que sólo abarca la soberanía territorial y defensa externa, sin tomar en cuenta las implicaciones la seguridad de la ciudadanía.

En cuanto las acciones la seguridad nacional, va desde el uso de fuerza militar en situaciones de seguridad interior, indicado en su último informe de gobierno, donde resalta el combate de la procuraduría general de la República junto a la Secretaría de seguridad pública, de Defensa Nacional y de Marina.<sup>370</sup> Hasta respaldar al nuevo esquema de seguridad estadounidense que se da después del 11 de septiembre de 2001, siguiendo parámetros internacionales.<sup>371</sup>

En su último informe de gobierno también indica que uno de sus principales avances es el combate contra el narcotráfico,<sup>372</sup> sin embargo la realidad nacional tenía otros números, al final de sexenio de Vicente Fox, hay un total de 60,162 personas muertas por homicidios.<sup>373</sup> Y es durante este periodo que surgen nuevos cárteles, Los Zetas y la

---

<sup>370</sup> Informes Presidenciales, *Vicente Fox Quesada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>, [Consultado el 9 de abril de 2020, a las 21:32 hrs]

<sup>371</sup> Raúl Benítez Manaut, *La Seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y Realidades del Sexenio de Vicente Fox*, [en línea], Foro Internacional, XLVIII (1-2), 183-208, Dirección URL: , [C <https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf>, [Consultado el 13 mayo de 2020, a las 1:34 hrs], Pp. 189

<sup>372</sup> Informes Presidenciales, *Vicente Fox Quesada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>, [Consultado el 9 de abril de 2020, a las 21:32 hrs]

<sup>373</sup> INEGI, *Homicidios por año*, [en línea], Dirección URL: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=), [Consultado el 10 de abril de 2020, a las 20:03 hrs] contabilizadas de 2001 al 2006.

Familia Michoacana, resaltado a la figura del líder del Cártel de Sinaloa, el Chapo Guzmán<sup>374</sup>

Reflejado de igual manera en la opinión de la población. En datos del Latinobarómetro del año 2006. De entre un total de 1200 personas entrevistadas en 50 ciudades de la república. A pesar de que la mayoría de la población consideraba la situación política del país como regular (480). De igual manera la mayoría de las personas creía que el mayor problema del país para el año 2006 era el desempleo con 214 votos, siguiendo la Delincuencia/ seguridad pública con 200 votos. Sumándole que la población considera que el país se gobernaba por grupos poderosos para su propio beneficio, con 764 votos.

Al comienzo del sexenio de Felipe Calderón se tenían pocas expectativas del gobierno por parte de la población. Calderón intentó comenzar lo que llamo “el proceso de conciliación” para juntarse por el bien común y descalificar a Andrés Manuel, quien sigue aún con la finalización del proceso legal para demostrar un fraude, sigue en resistencia con población que lo apoyaba.<sup>375</sup>

Como resultado, Calderón comienza a tomar decisiones para mejorar su imagen; en primera instancia pactó con el PRI, PVEM y Partido Nueva Alianza (PNA) para convocar a unión; además de realizar una consulta ciudadana donde 38 mil 179 mexicanos expresan a través de la página oficial de la Presidencia sus propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo (PND).<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> María Fernández Sánchez, *El narcotráfico en México, historia de un fracaso político*, [en línea] Dirección URL: <https://elordenmundial.com/narcotrafico-mexico-historia-fracaso-politico/>, [Consultado el 18 de mayo de 2020, a las 12:35 hrs].

<sup>375</sup> CIDOB, *Felipe Calderón Hinojosa*, [en línea], Dirección URL: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/felipe\\_calderon\\_hinojosa](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/felipe_calderon_hinojosa), [Consultado el 12 de septiembre de 2019, a las 9:40 hrs], pp. 10-12

<sup>376</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, Op. Cit, p. 26.

Seguido de la participación, se realiza el texto la “Visión 2030, El México que queremos”, que se estructuró 5 ejes para el mejoramiento del país (véase en la tabla 4); el cual se toma como base para la creación del PND. A pesar de que el artículo 21 de la Ley de Planeación indica que la vigencia del Plan no excederá el periodo constitucional que corresponda, deja espacio para que se incorporen proyecciones de largo plazo.

*Tabla 4: Visión 2030, el México que queremos.*

<b>VISIÓN 2030, EL MÉXICO QUE QUEREMOS</b>
<b>Objetivo</b>
<b>Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad</b>
<b>Estado de Derecho</b>
<b>Justicia</b>
<b>Seguridad Personal</b>
<b>Seguridad Patrimonial</b>
<b>Percepción ciudadana sobre la seguridad</b>
<b>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos</b>
<b>Nivel de ingreso</b>
<b>Empleo</b>
<b>Competitividad</b>
<b>Desarrollo Tecnológico</b>
<b>Infraestructura para el Desarrollo</b>
<b>Turismo</b>
<b>Eje 3. Igualdad de Oportunidades</b>
<b>Prosperidad</b>
<b>Equidad entre regiones</b>
<b>Acceso a servicios públicos</b>
<b>Cobertura educativa</b>
<b>Calidad educativa</b>
<b>Salud</b>
<b>Salud materna</b>
<b>Salud infantil</b>
<b>Equidad de género</b>
<b>Eje 4. Sustentabilidad Ambiental</b>
<b>Medio Ambiente</b>

<b>Bosques y selvas</b>
<b>Protección de áreas naturales</b>
<b>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable</b>
<b>Trasparencia</b>
<b>Gobernabilidad</b>
<b>Derechos Humanos</b>
<b>Política Exterior</b>

Elaboración propia con datos del documento "Visión 2030, el México que queremos"<sup>377</sup>

El documento realizado en 2006 es un ejercicio de reflexión y prospectiva en el que participaron especialistas, proporcionando un marco que va de lo general a lo particular en el diseño de instituciones políticas, planes y proyectos de desarrollo.<sup>378</sup>

Este tenía un propósito muy ambicioso para el mejoramiento del país con un desarrollo integral y determinado por el conjunto de la sociedad y gobierno para unir capacidades de planear, prever y decidir. Esta descripción de un México deseable fue un conjunto de opiniones que expresó la población en una consulta. Con la intención de pasar en 25 años a las primeras posiciones de rankings internacionales<sup>379</sup> reflejando la meta de tener posiciones altas a nivel internacional.

El proyecto de Agenda 2030 tenía metas y objetivos para el país, resaltando las metas del Estado de Derecho y Seguridad y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable:

*Meta 1. Estado de Derecho: Que México se encuentre en el 20% de países mejor calificados en el Índice de Fortaleza Institucional del Foro Económico Mundial.*

<sup>377</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El México que queremos*, [en línea], Dirección URL: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>, [Consultado el 14 de octubre de 2019, a las 9:33 hrs]

<sup>378</sup> CFEP, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Escenarios, Programas e Indicadores*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, [Consultado el 14 de octubre de 2019, a las 9:46 hrs], p. 23.

<sup>379</sup> Gobierno de la República. *VISIÓN 2030. El México que Queremos*, [en línea], Dirección URL: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>, [Consultado el 16 de octubre de 2019, a las 10:22 hrs], pp. 8-17



*Meta 2. Justicia: Que de cada 100 delitos cometidos por lo menos 70 terminen en una resolución satisfactoria para la víctima.*

*Meta 3. Seguridad Personal: Que se cometan menos de 5 homicidios por cada 100 mil habitantes.*

*Meta 4. Seguridad Patrimonial: Que haya menos de 40 robos con violencia por cada 100 mil habitantes.*

*Meta 5. Percepción de Seguridad: Que al menos 90% de la población de 18 años o más se sienta segura.*

*Meta 25. Combate a la corrupción: Alcanzar una calificación de 9 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.*

*Meta 28. Política Exterior: Haber mejorado nuestra presencia internacional y estar entre el 20% de los mejor evaluados en participación política internacional según el Índice de Globalización.<sup>380</sup>*

Además de guiar lo que serían las bases para el PND, dentro de la visión a futuro para el país se llama a la población para dejar las diferencias y hacer una unidad ya que el objetivo común es el bien. El presidente, Felipe Calderón, es quien toma la responsabilidad de plasmar esta visión en el Plan y sus planes sectoriales para lograr la meta. Este proyecto fue el llamado para dejar atrás la problemática con la que comenzó su gobierno, la desconfianza. Llamando a la participación de los actores políticos y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo toma como punto de partida un ejercicio de prospectiva para el año 2030, este texto tiene el Estado de Derecho y Seguridad, Economía

---

<sup>380</sup> Ibid, p. 22.

Competitiva y Generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable como ejes, los cuales respetan e integran el PND, pero amplía los objetivos acompañándolos con un conjunto de estrategias que varían del enfoque presentado en la Visión 2030, como consecuencia de la negociación de actores políticos.

Y plantea como su eje central el Desarrollo Humano Sustentable, planteando la necesidad de una política pública que sea resultado de una estrategia integral ya que los retos a enfrentar son multidimensionales. Esta especificación en el PND es de importancia, ya que se reconoce la complejidad de los problemas que se tienen; sin embargo, solo quedó en papel.

El eje central de Desarrollo Humano Sustentable se basó en tres puntos específicos: Desarrollo social y humano, refiriéndose al mejoramiento de la calidad de vida; Crecimiento con calidad, con el objetivo de tener competitividad de la economía; y Orden y respeto, siendo el más amplio de los tres porque iba desde la eliminación de la corrupción hasta la defensa de seguridad nacional.<sup>381</sup>

Además de tiene diez objetivos nacionales, que a su vez cuentan con estrategias.

1. *“Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.*
2. *Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para proteger la integridad*

---

<sup>381</sup> Cfr, ibid, p. 10-15.

*física, la familia y el patrimonio de los mexicanos en un marco de convivencia social armónica.*

- 3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido acelerado y generar los empleos formales que permitan a los mexicanos, especialmente los que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.*
- 4. Obtener una economía competitiva a través del aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas (particularmente las micro, pequeñas y medianas).*
- 5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los habitantes mejoren su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.*
- 6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en equidad y justicia en todas las esferas de la vida, eliminando todas las formas de discriminación.*
- 7. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación en la vida política, cultural, económica y social de las comunidades y del país.*
- 8. Asegurar la sustentabilidad ambiental con la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.*
- 9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos*

*puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.*

*10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.”<sup>382</sup>*

A estos objetivos se le agregan 5 ejes de política pública: Estado de Derecho y Seguridad; Economía competitiva; Igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental y Democracia efectiva.<sup>383</sup> Estos ejes a su vez tienen objetivos, estrategias y un diagnóstico que presenta los problemas que se tenían en el país.

1. Estado de Derecho y Seguridad: distingue tres aspectos básicos: el Estado de Derecho, la seguridad pública y la seguridad nacional. Para abordarlos se establecieron 18 objetivos.<sup>384</sup>
2. Economía Competitiva y Generadora de Empleo: Distingue dos aspectos, economía competitiva y generadora de empleo, entre las propuestas destacan una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa. La meta es un crecimiento anual del PIB del 5 por ciento al final del sexenio, lo que equivale a un acumulado de 20 por ciento entre 2006 y 2012. nuevamente destacan tres políticas generales: economía y finanzas públicas, productividad y competitividad e infraestructura para el desarrollo, en donde se han establecido 17 objetivos.<sup>385</sup>

---

<sup>382</sup> CFEP, *Op. Cit.* p. 26.

<sup>383</sup> *Ibid*, p. 27.

<sup>384</sup> *Ibid*, p. 28.

<sup>385</sup> *Ibid*, pp. 34-37

3. Igualdad de Oportunidades: propone una *política social integral* que, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción. El principal instrumento del gobierno para reducir la desigualdad es el gasto público. Este eje tiene 23 objetivos.<sup>386</sup>
4. Sustentabilidad Ambiental: El PND ve a la sustentabilidad ambiental como el resultado de la estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Tiene 14 objetivos.<sup>387</sup>
5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, se divide en dos temas: democracia Efectiva y Política Exterior. Se plantean 10 objetivos.

El PND de Felipe Calderón se caracterizó por tener documentos anteriores que dieron sustento a la participación ciudadana, aunque para la creación del Plan es necesario la intervención de los mexicanos, en específico con este gobierno se requirió para validar la visión que se tenía. La prospectiva del proyecto era muy ambiciosa, ya que no se espera resultados de 6 o 5 años, sino tener cimiento para el mejoramiento del país para 2030.

Siguiendo con la línea de investigación en el presente trabajo, tomaremos el objetivo 1 y el objetivo 2 como referencia para el análisis de este periodo presidencial, igualmente los objetivos y estrategias derivados de estos. Considerándolos de importancia para el análisis ya que son referentes a la seguridad y política exterior y la visión que se tenía para el mejoramiento de estos. En la tabla 5 que se muestra a continuación se puede observar el Plan de manera sistematizada:

---

<sup>386</sup> Ibid, p. 40-43

<sup>387</sup> Ibid. pp. 50-53

Tabla 5: Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	
<b>Estructura</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado de Derecho y seguridad.</li> <li>2. Economía competitiva y generadora de empleos.</li> <li>3. Igualdad de oportunidades.</li> <li>4. Sustentabilidad ambiental.</li> <li>5. Democracia efectiva y política exterior responsable.</li> </ol>
<b>Visión</b>	Un México hacia el año 2030 con una familia y patrimonio seguro, un país de leyes, economía competitiva, país con desarrollo sustentable y democrático.
<b>Objetivos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.</li> <li>2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para proteger la integridad física, la familia y el patrimonio de los mexicanos en un marco de convivencia social armónica.</li> <li>3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido acelerado y generar los empleos formales que permitan a los mexicanos, especialmente los que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.</li> <li>4. Obtener una economía competitiva a través del aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas (particularmente las micro, pequeñas y medianas).</li> <li>5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los habitantes mejoren su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.</li> <li>6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en equidad y justicia en todas las esferas de la vida, eliminando todas las formas de discriminación.</li> <li>7. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación activa en la vida política, cultural, económica y social de las comunidades y del país.</li> <li>8. Asegurar la sustentabilidad ambiental con la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.</li> <li>9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.</li> <li>10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su</li> </ol>

	responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.
<b>Estrategias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planear una estrategia integral de política pública, para enfrentar los retos multinacionales del país. Además, reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.</li> <li>2. Establecer un Desarrollo Humano Sustentable, logrando la transformación política del país. Combatiendo la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia.</li> <li>3. Fortalecimiento de la comunidad familiar, para fomentar la solidaridad. Sobre todo, mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.</li> <li>4. Promover la modernización integral de México, para transformar la cultura ambiental a nuestra sociedad.</li> <li>5. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir monopolios. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional.</li> <li>6. Converger y optimizar los programas y recursos, que incrementan las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzca la pobreza.</li> <li>7. Mejorar la productividad laboral, a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.</li> </ol>

Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Comenzando con el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad que distingue tres aspectos básicos: el Estados de Derecho, la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, además de mostrar una serie de problemas que este eje haría frente. Donde enfatizamos: C) “el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano en las autoridades”<sup>388</sup>; y “incremento del daño y deterioro social generado por el tráfico, y consumo de drogas en México”.<sup>389</sup> Estos dos reflejan la situación que vivía el país en circunstancias de seguridad y el problema que empeoraba la situación: Las drogas.

Dentro del primer aspecto del eje 1, Estado de Derecho hay materias que describen las áreas de importancia, el 1.3 habla de la Información e Inteligencia, la necesidad de la homologación para tener una comunicación efectiva; el 1.4 reconoce la Delincuencia

<sup>388</sup> Ibid. p.28

<sup>389</sup> Idem.

Organizada como una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

En el segundo aspecto, Seguridad Nacional, se abordan los temas de la Defensa de la soberanía; seguridad fronteriza y la Cooperación internacional. Una vez más todas relacionadas con la DOT, por el uso que esta actividad da a las fronteras.

Y en el tercer y último aspecto, Seguridad Pública, se habla un poco de la prevención de delito, relacionado con las oportunidades.

Esta identificación de problemas ayuda a plantear 18 objetivos, de los que concuerdan:

El objetivo 8. Que plantea recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado; objetivo 13. Donde se busca garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés; y objetivo 15. Para fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.<sup>390</sup>

A pesar de que al inicio del PND se explica que los problemas que enfrenta el país son multidimensionales, lo que significa que no pueden enfrentarse con políticas aisladas. Es la Delincuencia Organizada Internacional (Crimen Organizado en el PND) la que tiene un eje solo para afrontarlo y la visión para terminar con él, se implica en su mayoría la fuerza del Estado y la búsqueda de alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate. Dejando de lado la prevención en el ámbito social en esta área de acción contra la DOT.

En cuanto al eje 5, Democracia efectiva y política exterior responsable, se abordan dos

---

<sup>390</sup> Ibid, p. 30.



temas: democracia efectiva y política exterior.<sup>391</sup> De los cuales se desprenden 10 objetivos, pero es el objetivo 6. Apoyar el desarrollo del país para una efectiva inserción de México en el Mundo; el que habla de 6.7. Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.

Este último eje es de importancia para este proyecto de PND, ya que desde uno de sus principales objetivos era el mejorar el nivel del país en rankings internacionales y con ello la participación en la construcción en el orden mundial.

Este PND, crea 5 ejes de acción, donde se reflejan las metas para la solución de los problemas que el país enfrentaba en ese momento, principalmente la desconfianza en el gobierno; el incremento en el crimen y la desigualdad de oportunidades. Que, aunque se reconoce como la prioridad para la creación de objetivos y estrategias, una vez más se hacen grandes y prometedoras indicaciones para alcanzar las mejoras en el país, pero sin ser interconectadas.

Lo que aísla cada meta de las demás, para crear estrategias enfatizadas en un problema en solitario, dejando a un lado el multidimensionalismo que tiene como característica principal las amenazas que enfrentaba el país, reconocido desde un inicio en el mismo PND.

#### **4.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

El periodo presidencial del presidente Enrique Peña Nieto que abarcó del año 2012 al 2018 tuvo ciertos matices y particularidades respecto a la toma de decisiones y la

---

<sup>391</sup> Ibid, p. 54.

orientación que éstas tuvieron, algunas de ellas herencia del sexenio anterior y otras con la promesa de un nuevo gobierno transformador.

El contexto que envolvía el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de doce años generó incertidumbre política y social porque el retorno del partido también significó una supuesta reestructuración sustentada en un plan llamado “Pacto por México”, que consistía en una serie de reformas constitucionales y una estrategia conjunta con los otros partidos políticos más importantes del país.

Este compendio de acuerdos fue suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de los partidos políticos más renombrados de México; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido de Acción Nacional (PAN).<sup>392</sup>

El día 2 de diciembre de 2012 se firmó en el Castillo de Chapultepec, dicho documento que contenía acuerdos en cinco grandes rubros: (1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática, todo ello con el objetivo de lograr crecimiento económico y desarrollo social para el país.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Idem.

<sup>393</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *Pacto por México*, [en línea], Dirección URL: [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf) [consultado el 2 de septiembre de 2019 a las 17:32 hrs], p. 1.

Dentro de este acuerdo y los objetivos que se plantearon se prometió aumentar el crecimiento a más del 5% anual, aumentar la inversión por encima del 25% del PIB, también prometió reducir la desigualdad, así como reducir la tasa de pobreza nacional.<sup>394</sup>

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados pues sólo se logró un crecimiento real del PIB promedio del 2.4% anual, la desigualdad en los hogares solamente “en el 10% por ciento superior de la distribución del ingreso vieron aumentar su participación en el ingreso nacional del 34.9% en 2012 al 36.3%” y la porción de ingresos recibidos por el 10% más pobre se mantuvo igual con tan solo el 1.8%. En el aspecto de la pobreza, disminuyó levemente entre 2012 y 2016 del 45.5% al 43.6%.<sup>395</sup>

Los acuerdos políticos de este tipo tenían como eje principal las llamadas “reformas estructurales” o “transformadoras”<sup>396</sup>, por lo cual era necesario generar una coalición política que respaldara tales cambios en el Senado de la República, aunque el objetivo que se tenía de fondo era “solventar las disputas políticas y diferencias ideológicas propias de la democracia”.<sup>397</sup>

Luego de que fuera un hecho la aprobación del Pacto por México se empezaron a implementar las reformas estructurales bajo el supuesto y la promesa de que la economía mexicana crecería y se dinamizaría; otros aspectos gubernamentales se vieron influenciados por esa lógica.

---

<sup>394</sup> Mark Weisbrot, Lara Merling, Rebecca Watts y Jake Johnston. *El Pacto por México después de cinco años: ¿Cómo le ha ido?*. Centro de Investigación en Economía y Política. Washington, DC. [en línea] Dirección URL: <http://cepr.net/publicaciones/spanish-reports/el-pacto-por-me-xico-despue-s-de-cinco-an-os-co-mo-le-ha-ido> [consultado el 2 de septiembre de 2019 a las 17:32 hrs], p. 3.

<sup>395</sup> Idem.

<sup>396</sup> G. Georgina Sosa Hernández. “El Pacto por México y la comunicación política” en Revista Polis, Vol.13, no.1, Enero/Junio, 2017, México, p. 193.

<sup>397</sup> Ibid, p. 194.

Así, por ejemplo, la política exterior mexicana y los objetivos que se tenían planteados en ese rubro en el Plan Nacional de Desarrollo se orientaron en gran medida sólo hacia la relación con Estados Unidos por “la dificultad local en encontrar un consenso capaz de definir una estrategia de inserción internacional de Estado”.<sup>398</sup>

El contexto con el que Enrique Peña Nieto se encontró desde los primeros meses de su gobierno se vio predominantemente afectado por problemas profundos como la violencia, corrupción y problemas económicos, mismos que debilitaron la idea del gobierno mexicano de mejorar la imagen del país.<sup>399</sup>

Además, su administración se enfrentó a una crisis en las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos desde enero de 2017, las cuales estaban dirigidas por su entonces recién presidente Donald Trump, lo que obligó al gobierno mexicano a adoptar medidas durante la mayoría del periodo presidencial de Peña Nieto para hacer frente a esas problemáticas.<sup>400</sup>

El 20 de mayo de 2013 se publicó en el DOF el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>401</sup>, dicho documento se realizó por el gobierno en turno y también con la participación de la ciudadanía mexicana a través de consultas por medio de internet y redes sociales.<sup>402</sup>

---

<sup>398</sup> Marcela Franzoni. *La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales*, en *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 9, Núm. 17, julio-diciembre de 2017, Universidad de Guadalajara. [en línea] Dirección URL: <<http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7033>>. [consultado el 3 de septiembre de 2019 a las 20:24 hrs], p. 1.

<sup>399</sup> *Ibid*, p. 2

<sup>400</sup> *Idem*.

<sup>401</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [en línea], Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013) [consultado el 3 de septiembre de 2019 a las 22:22 hrs]

<sup>402</sup> Secretaría de Gobernación. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [en línea], Dirección URL: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf), [consultado el 3 de septiembre de 2019 a las 22:30 hrs], p. 9.

El plan está conformado por cinco grandes pilares o metas a alcanzar: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global los cuales se acompañan de tres estrategias “transversales”: Democratizar la Productividad; Gobierno Cercano y Moderno; y Perspectiva de Género.<sup>403</sup> En la tabla 6 la cual se muestra a continuación se puede observar el Plan de forma sistematizada:

*Tabla 6: Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	
<b>Estructura</b>	1. México en Paz 2. México Incluyente 3. México con Educación de Calidad 4. México Próspero 5. México con Responsabilidad Global
<b>Objetivos</b>	<p>General: Llevar a México a su máximo potencial.</p> <p>1. México en Paz</p> <p>Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.</p> <p>Objetivo 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.</p> <p>Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.</p> <p>Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.</p> <p>Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.</p> <p>Objetivo 1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.</p> <p>2. México Incluyente</p> <p>Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p> <p>Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.</p> <p>Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social.</p> <p>Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.</p> <p>3. México con Educación de Calidad</p> <p>Objetivo 3.1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.</p> <p>Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</p> <p>Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.</p>

<sup>403</sup> Ibid, p. 10.

	<p>Objetivo 3.4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.</p> <p>Objetivo 3.5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.</p> <p>4. México Prospero</p> <p>Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.</p> <p>Objetivo 4.2. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.</p> <p>Objetivo 4.3. Promover el empleo de calidad.</p> <p>Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.</p> <p>Objetivo 4.5. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Objetivo 4.6. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.</p> <p>Objetivo 4.7. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.</p> <p>Objetivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país.</p> <p>Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.</p> <p>Objetivo 4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.</p> <p>Objetivo 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.</p> <p>5. México con Responsabilidad Global</p> <p>Objetivo 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.</p> <p>Objetivo 5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.</p> <p>Objetivo 5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.</p> <p>Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.</p>
<b>Estrategias</b>	<p>Estrategias Transversales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Democratizar la Productividad</li> <li>2. Gobierno Cercano y Moderno</li> <li>3. Perspectiva de Género</li> </ol>

Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La primera estrategia se titula Democratizar la Productividad y se refiere a generar políticas públicas y estímulos para una integración de todos los mexicanos a la economía

formal, así como analizar de forma integral la política de ingresos y gastos para permitir que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones del país.<sup>404</sup>

Por otro lado, la estrategia Gobierno Cercano y Moderno alude a la edificación de un gobierno eficiente que igualmente ofrezca servicios de calidad y rinda cuentas de forma clara y oportuna a la sociedad mexicana donde también será indispensable optimizar el uso de los recursos públicos.<sup>405</sup>

La última estrategia Perspectiva de Género, se incluye por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, en este plan se considera como fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de esa manera eliminar las brechas de género en todos los ámbitos.<sup>406</sup>

Por otro lado, las metas a alcanzar representan algún reto que el país enfrenta en sectores específicos. De acuerdo con el documento, el objetivo general del plan es “hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución”.<sup>407</sup>

Para fines del desarrollo de esta investigación solamente se analizará la primera meta nacional “Un México en Paz” que corresponde al área de seguridad en el plan. Dicho rubro se divide en dos secciones o capítulos: el primero donde se habla del diagnóstico sobre la situación del país en ese sector y el plan de acción a grandes rasgos; y la segunda parte donde se tocan específicamente los objetivos, estrategias y líneas de acción.

---

<sup>404</sup> Ibid, p. 22.

<sup>405</sup> Ibid, p. 23.

<sup>406</sup> Idem.

<sup>407</sup> Idem.

La meta “Un México en Paz” pretende garantizar “el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad” en la población mexicana.<sup>408</sup> Asimismo se plantea lograr el fortalecimiento de las instituciones a través del diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la protección a los derechos humanos, la eliminación de la violencia de género, el combate a la corrupción, todo ello con el propósito de consolidar una ciudadanía y una democracia responsables.<sup>409</sup>

En la particularidad de seguridad pública se busca reducir los delitos que en general más afectan a la ciudadanía a través de la prevención del delito para así disminuir la criminalidad y “fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia”.<sup>410</sup>

Dentro del plan se menciona porqué se determina este primer aspecto como uno de los ejes fundamentales a desarrollar durante esa administración y esa justificación se atribuye a los niveles de percepción de los ciudadanos con respecto a la inseguridad, siendo ésta la principal preocupación de la sociedad mexicana.<sup>411</sup>

En el primer capítulo de esta meta se incluye como primer aspecto una introducción sobre los temas que se tocarán y de desarrollarán posteriormente en la estrategia para lograrla; este primer título se denomina Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia; dentro del cual se incluyen otros subtemas que son:

Gobernabilidad democrática: en este espacio se hace referencia a posibilidad de articular una sociedad donde sean habilitados los intereses de todos sus miembros y sea posible construir acuerdos, entonces es indispensable definir una estrategia que tenga como

---

<sup>408</sup> Ibid, p. 21.

<sup>409</sup> Idem.

<sup>410</sup> Idem.

<sup>411</sup> Ibid, p.29.



principal base la participación y el diálogo de la sociedad, teniendo como resultado el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.<sup>412</sup>

Federalismo articulado: en este aspecto se menciona que es necesario reformular la noción básica del federalismo, en la cual existe una centralización en la toma de decisiones, de recursos y de facultades. Por ello es necesario desarrollar un federalismo donde exista una redistribución de la autoridad y responsabilidades hacia todas las entidades federativas y municipios.<sup>413</sup>

Seguridad Nacional: la importancia de la creación de una política de seguridad nacional reside en que es un derecho fundamental de los ciudadanos y una función básica del Estado, que también contribuye a manifestar los principios que definen al Estado Mexicano como una nación soberana e independiente. La concepción jurídica de Seguridad Nacional engloba diversos aspectos como la protección contra amenazas y riesgos, la preservación del territorio nacional y el mantenimiento del orden constitucional.<sup>414</sup>

El reto se dirige a “identificar, dimensionar y jerarquizar”<sup>415</sup>, los diferentes factores internos y externos que poseen la capacidad para convertirse en un riesgo para cualquier sector del Estado antes de que estos puedan generar afectaciones, diseñando estrategias de prevención o medidas paliativas a situaciones que ya están presentes.

De igual forma se considera la ampliación del concepto de seguridad a uno multidimensional, que ayudaría a diseñar políticas públicas que incluyan una gama más amplia de problemáticas y coadyuvar a que el estado garantice la tranquilidad y

---

<sup>412</sup> Ibid, p. 30.

<sup>413</sup> Idem.

<sup>414</sup> Ibid, p.31.

<sup>415</sup> Idem.

seguridad de la población a través de la eliminación de cualquier tipo de violencia y delincuencia.<sup>416</sup>

Defensa exterior y seguridad interior: En este rubro se destaca la amplia labor de las Fuerzas Armadas de México, las cuales realizan tareas de defensa exterior y también de carácter interno por ello es necesario una delimitación clara de sus facultades y su área operativa además de mantener el respeto a los derechos humanos. Asimismo, es necesario generar un intercambio más amplio de información entre los tres niveles de gobierno y esa coordinación por medio de procedimientos estandarizados.<sup>417</sup>

Seguridad Pública: La configuración de las organizaciones criminales ha evolucionado, se han fortalecido y han ampliado sus actividades, generando un trasiego en la dinámica social, donde se ha registrado un incremento en los delitos de alto impacto como secuestro, extorsión y robos con violencia de forma cotidiana.

Dichas organizaciones han aumentado sus ganancias y su capacidad de transgredir a las autoridades también, lo que ha permitido que con el paso del tiempo continúen introduciéndose y afectando al Estado, por ello es necesario el fortalecimiento de las instituciones policiacas y la creación de una estrategia integral donde también se incluyan otros tipos de violencia, además de la violencia vinculada a la delincuencia organizada, como la violencia de género y la atención a las víctimas de cualquier tipo de delito.<sup>418</sup>

Sistema de Justicia Penal: Las deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano han sido constantes, lo que ha generado prácticas de corrupción, violaciones a los derechos humanos y un deterioro del Estado de Derecho, debido a eso es indispensable la

---

<sup>416</sup> Idem.

<sup>417</sup> Ibid, p.32.

<sup>418</sup> Ibid, p.34.

consolidación de un nuevo sistema que se base en la “oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado”<sup>419</sup>.

Derechos Humanos: Para que se consolide un Estado democrático es necesario que exista pleno respeto y garantía de los derechos humanos donde se asegure que todas instituciones y autoridades lo lleven a la práctica. Un progreso importante en este rubro es la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la referente al Juicio de Amparo, la cual introdujo al marco jurídico nuevas bases de respeto y exigibilidad para esos derechos.<sup>420</sup>

Protección civil y prevención de desastres: Existen amenazas a la seguridad que están fuera del control humano, como los fenómenos naturales, los cuales pueden generar pérdidas humanas y materiales que a su vez ocasionan consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, se han realizado diversas acciones orientadas a la atención y recuperación ante desastres naturales por medio del Sistema Nacional de Protección Civil y las Fuerzas Armadas con el objetivo de reducir y mitigar las consecuencias de tales fenómenos.<sup>421</sup>

Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Existen algunos agentes que impiden que en la Administración Pública del país pueda hacerle frente a la corrupción como las deficiencias de documentación y archivos, problemas relacionados con la asignación de presupuestos y su evaluación. Por tanto, es indispensable la utilización de mecanismos

---

<sup>419</sup> Ibid, p. 35.

<sup>420</sup> Idem.

<sup>421</sup> Ibid, p. 37.

como la transparencia y el acceso a la información, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales.<sup>422</sup>

La segunda parte corresponde al plan de acción y qué elementos harán parte de la estrategia para lograr los puntos antes mencionados y se titula: I.2. Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz. En esta sección se menciona que el objetivo de la meta “México en Paz” es lograr un compromiso social con ayuda del Estado y la ciudadanía que haga frente a los retos democráticos y de seguridad del país, lo que conlleva fortalecer las instituciones de seguridad, mejorar la operatividad en cuestiones de seguridad pública, así como garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz y que proteja los derechos humanos.<sup>423</sup>

Para ello es necesario tener en cuenta diversos factores como la promoción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática la cual se logrará al afianzar la colaboración entre los poderes y así promover la construcción de acuerdos políticos. Asimismo, será necesario garantizar la Seguridad Nacional a través de una política que sea capaz de identificar y prevenir los retos o posibles amenazas a la seguridad nacional, además de que fomente la cooperación y coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales.<sup>424</sup>

Con esta meta también se pretende buscar el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública, donde las acciones estarán destinadas a combatir los delitos que afectan a los ciudadanos, por medio de dos vertientes: el de la contención del delito a través de intervenciones policiales oportunas y la prevención social de la violencia. Con

---

<sup>422</sup> Idem.

<sup>423</sup> Ibid, p, 39.

<sup>424</sup> Idem.

ello se intenta democratizar la productividad porque se fortalecería el ambiente de negocios y empresas del país.<sup>425</sup>

Por otro lado, es indispensable garantizar un marco jurídico que respete los derechos humanos y no permita ninguna forma de discriminación, así como un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente donde que contribuya a la eliminación de la impunidad y la corrupción. De igual forma es imprescindible implementar políticas para la atención a las víctimas de delitos y para la erradicación de la violencia de género.<sup>426</sup>

Finalmente, esta meta plantea una nueva orientación para que el gobierno cumpla el pacto de “salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, a través del enfoque multidimensional y las políticas transversales dirigidas a la gestión integral de riesgos y su atención financiera con ayuda de las nuevas tecnologías de la información y de esta manera fortalezca el pacto social.<sup>427</sup>

En la segunda parte de esta meta se describen los objetivos, estrategias y líneas de acción que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 propone para alcanzar las metas nacionales, donde los objetivos definirán las razones fundamentales de la acción del gobierno sin ahondar en los mecanismos para alcanzarlos, para cada objetivo se definen una serie de estrategias las cuales “se refieren a un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo”<sup>428</sup>, y por último para que las estrategias se lleven a cabo es necesario puntualizar en las líneas de acción que son la expresión concreta de cómo pretende el gobierno alcanzar las metas planteadas.

---

<sup>425</sup> Idem.

<sup>426</sup> Ibid, p.40.

<sup>427</sup> Idem.

<sup>428</sup> Ibid, p. 103.

En la meta México en Paz se plantean seis objetivos, de los cuales nos enfocaremos en dos, el objetivo 1.2 y 1.3, que son los referentes a asuntos relacionados con temas de seguridad nacional, delincuencia organizada transnacional y sus diversas manifestaciones tal es el caso del objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional, donde las dos primeras estrategias se refieren a preservar la integridad, la paz, la estabilidad y la soberanía de la nación; y algunas de las líneas de acción dirigidas a ello son: “Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global”<sup>429</sup>.

En sus líneas de acción se destaca la promoción de esquemas de cooperación que permitan el cumplimiento adecuado de las tareas de Seguridad Nacional, se habla de desarrollar un marco jurídico especializado que fortalezca el sustento legal a la actuación de algunas instituciones como las Fuerzas Armadas así como su adecuación y fortalecimiento en las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en territorio mexicano, así como el impulso a las instancias de seguridad pública para reducir la violencia.<sup>430</sup>

La estrategia 1.2.3 Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional plantea la necesidad de integrar una agenda específica de Seguridad Nacional donde se identifiquen las amenazas y riesgos de naturaleza nacional o internacional que pudieran atentarse contra los intereses nacionales estratégicos, además de generar mecanismo de

---

<sup>429</sup> Ibid, p.106.

<sup>430</sup> Ibid, p.107.

prevención a ellas y la creación de un marco jurídico que de sustento legal en actividades de inteligencia, ciberespacio y ciberseguridad.<sup>431</sup>

También se menciona la utilización de sistemas de interconexión de bases de datos nacionales para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval, además de promover con las instituciones de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas “una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano”<sup>432</sup>.

La estrategia 1.2.4 y 1.2.5 mencionan en sus líneas de acción del fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, desde la infraestructura, sus sistemas operativos y sus sistemas educativos y de formación del personal militar, así como medidas para su protección en el sentido legal y también en el personal.<sup>433</sup>

Posteriormente en el Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública, la primera estrategia referente a ello, la Estrategia 1.3.1 Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia menciona en sus líneas de acción la necesidad de desarrollar instrumentos capaces de prevenir y detectar de forma temprana actos o condiciones que pudieran auspiciar la comisión de delitos que afecten a la sociedad y al mismo tiempo dar seguimiento a la prevención, detección, omisión de actos y operaciones que pudieran favorecer la futura comisión de delitos como el lavado de dinero o el terrorismo.<sup>434</sup>

---

<sup>431</sup> Idem.

<sup>432</sup> Idem.

<sup>433</sup> Ibid, p. 108.

<sup>434</sup> Ibid, p. 109.

#### **4.2 Programas Sectoriales derivados de los PND**

En la cuestión del marco jurídico es necesario considerar que una meta define el patrón de acción, complementada por objetivos que establecen lo que se desea lograr y cuándo; programas, que especifican la secuencia de acciones necesarias para alcanzar los principales objetivos y políticas, que son reglas o guías que expresan los límites dentro de los cuales debe ocurrir la acción. Todo ello con una perspectiva de mejoramiento que tenga una relación entre seguridad y desarrollo.

EL PND tiene lineamientos para su desarrollo, donde se elaboran programas que aseguren que los diferentes sectores del país participen y aporten para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Estos programas incluyen los Programas Especiales, involucra secretarías de Estado; Programas Regionales, involucran Entidades Federativas; Programas Sectoriales, que plantean las actividades de las entidades; y Programas Institucionales, elaborado por administración pública paraestatal.<sup>435</sup>

Retomando parte del marco jurídico en materia de Delincuencia Organizada, los programas sectoriales son una parte fundamental de los PND, ya que estos son derivados del mismo para “establecer objetivos alineados y vinculados con el cumplimiento de las metas y estrategias contenidas en el Plan, con el propósito de contribuir a la construcción de un gobierno eficiente y una Administración Pública Federal orientada al logro de resultados”.

Es necesario identificar la homologación de los objetivos del PND y los planes sectoriales de algunos de estos programas para visibilizar el seguimiento que el PND tuvo en cada

---

<sup>435</sup> CONACYT, *Proceso de elaboración el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). Aportaciones sobre Ciencia, Tecnología e Innovación*, Economía, UNAM, abril 2007 [en línea], Dirección URL: <http://www.economia.unam.mx/ceii/pdfs/conacyt>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:44 hrs], p.2.



período presidencial e identificar su aplicación y observar si hubo resultados y en tal caso analizarlos.

## Proceso de Planeación



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados sobre la base de Jorge Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, FCE, México, 2000. págs. 105-106.

Para propósitos de la investigación y su orientación se analizarán los siguientes programas sectoriales: Programa Sectorial de la Defensa Nacional, Programa Sectorial de Marina y el Programa Nacional de Seguridad Pública, cada uno de ellos correspondiente al periodo presidencial de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Igualmente se analizará si hubo reformas constitucionales o expedición de leyes resultado de estos mecanismos o del propio PND.

### **4.2.1 Sexenio de Felipe Calderón.**

En el sexenio de Felipe Calderón, con la finalidad de garantizar el vínculo entre el PND y los programas sectoriales, se realizó la emisión de los *Lineamientos para la elaboración*

de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tomando como base los cinco ejes de política pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue la encargada de solicitar cada programa sectorial con una serie de parámetros para procurar que los objetivos, indicadores, metas y estrategias fueran congruentes con el PND. El objetivo de cada programa debía responder al “qué” para ver que pretende alcanzar, sin mencionar los medios. Estos deben tener un indicador y respectiva meta.<sup>436</sup>

Las estrategias responden al “cómo” realizar los objetivos, y las líneas de acción para llevarlas a cabo eran los mecanismos que incluyen otros programas, proyectos y procesos. Con los factores a seguir se presentaron los programas sectoriales, dividido en tres grupos:

1. Programa sectorial económico (PSE): Con la finalidad de tener un “crecimiento económico dinámico y sostenido”<sup>437</sup> se entrelazan programas sectoriales de las siguientes dependencias Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Turismo (SECTUR). Se tiene diez líneas de acción con tres ejes.<sup>438</sup>
2. Programa Sectorial Social (PSS): con la finalidad de “erradicar la pobreza extrema y cerrar las brechas de desigualdad”<sup>439</sup> se unen las secretarías de Desarrollo

---

<sup>436</sup> CFEP, Op. Cit, pp. 59-60.

<sup>437</sup> Ibid, p.61.

<sup>438</sup> Ibid, pp. 61-62.

<sup>439</sup> Ibid, p. 62.

Social (SEDESOL), de Salud (SS), de Educación Pública (SEP), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de Reforma Agraria, (SRA). se tiene diez líneas de acción con cuatro ejes.<sup>440</sup>

3. Programa Sectorial de Seguridad, Gobernabilidad y Política Exterior (PSSGPE): Con la finalidad de fortalecer la soberanía nacional se unen Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y Secretaría de la Función Pública (SFP). se articula en dos ejes.<sup>441</sup>

Este último grupo referente a la seguridad y de importancia para analizar este sexenio, ya que retomaremos algunos de los programas de las instituciones que lo integran. El sector de seguridad durante este periodo tenía como propósito fortalecer la soberanía, garantizar la plena vigencia del Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y tener una política exterior responsable y activa.<sup>442</sup>

Para ello, crea dos ejes: El Estado de Derecho y la Seguridad, y una política exterior responsable y activa que vele por la soberanía nacional allende las fronteras. Adicional a estos ejes, se realiza un nuevo modelo de formación policial.<sup>443</sup>

Continuando con la línea de seguridad, SEDENA presenta su Programa Sectorial, en el cual hace mención a la participación en el eje de política pública “Estado de Derecho y Seguridad”, y el propósito principal del programa es establecer acciones concretas y viables para disponer de mejores tropas con alta moral que permitan la eficiencia del

---

<sup>440</sup> Idem.

<sup>441</sup> Ibid, pp. 63-64.

<sup>442</sup> Ibid, p. 64.

<sup>443</sup> Idem.

Ejército y la Fuerza Aérea.<sup>444</sup>

Es de importancia resaltar que se habla de cooperación y coordinación con dependencias, además del apoyo al Estado Mexicano en actividades para el orden interno, el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada. Siendo una de las principales instituciones que se encarga de este tema en particular. Y que enfrenta estas situaciones de manera práctica, como lo dispone en sus objetivos y metas.

Establece 7 metas: A) Metas de Estado de Derecho; B) Meta de percepción de la Seguridad; C) Meta de Bosques y Selvas; D) Meta de Gobernabilidad, E) Meta de Derechos Humanos; F) Meta de Seguridad Personal y G) Meta de Equidad de Género.<sup>445</sup>

Establecidas por el presidente, a las cuales le acompañaron 6 objetivos.

En el ámbito de la DOT, el objetivo 4 fue el enfocado a este tema, titulado: Apoyar las Políticas en Materia de Seguridad Interior, en un Marco de Respeto al Estado de Derecho. Su meta 4.1 habla de mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico para hacer más eficiente la lucha contra la delincuencia organizada.<sup>446</sup>

Esta eficiencia a la que refiere el programa, son líneas de acción para el combate, que podríamos describir como reactivas, ya que son respuestas a las actividades que la DOT ya tiene y con la finalidad de poner fin. Ejemplo de ello son: acciones de erradicación y desarticulación.

Y aunque se hace algunas líneas de acción como: impedir cosechas, y disminución de

---

<sup>444</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo135.doc>, [Consultado el 26 de octubre de 2019, a las 10:19 hrs]

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>446</sup> *Ibid.*, p. 30

siembra que podrían parecer preventivas, siguen siendo acciones que buscan disminuir acciones ya realizadas y profesionalizadas por la DOT. Por último, la línea para fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales en materia de combate al narcotráfico sigue la característica multidimensional que se siguió en este sexenio.

En cuanto al programa de SEMAR, se vincula, al igual que los demás programas, con el PND y las metas de visión México 2030. En este programa se presenta una introducción entorno a las áreas, intereses y amenazas para la Marina.

Y una vez más se hace mención a las actividades de la DOT como: narcotráfico, tráfico ilegal de armas y tráfico ilegal de personas. En consecuencia, se hace un compromiso en el combate frontal de esta, además de apoyar al Gobierno Federal al combate. SEMAR tiene 5 objetivos: 1. Proteger los Interés Marítimos Nacionales; 2. Aplicar el Estado de Derecho de los mares y litorales mexicanos; 3. Garantizar la seguridad física de las personas en los mares y litorales mexicanos.

En el objetivo 2. Aplicar el Estado de Derecho de los mares y litorales mexicanos; se da la estrategia 2.2 donde se pretende garantizar la seguridad y control de zonas marítimas para evitar su empleo por la DOT. Hay más estrategias y líneas de acción referentes al tema, que refieren a la cooperación, el mejoramiento de la inteligencia.<sup>447</sup>

Repitiendo el patrón de SEDENA, las acciones que pretendió llevar a cabo fueron encaminadas a responder a las actividades que ya afectaron el país, en este caso en específico la costas y fronteras marítimas.

Mientras que, en seguridad interior, se tiene el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el cual sigue dos pilares: combatir la delincuencia y corregir las conductas

---

<sup>447</sup> Ibid, p. 39

sociales que propician la comisión de delitos, para así proteger a las personas.<sup>448</sup>

Dentro de este documento se señalan los diferentes problemas que necesitan ser solucionados, destacando la actuación policial basada en la fragancia, sin prevención de los delitos. Lo que ha tenido como consecuencia su falla en combatir eficientemente las diferentes actividades de la delincuencia.<sup>449</sup> Para hacer frente a los problemas el programa sectorial tiene siete líneas de acción:

1. Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia.
2. Prevención del delito y participación ciudadana.
3. Desarrollo institucional.
4. Sistema penitenciario.
5. Combate a la corrupción.
6. Plataforma México.
7. Indicadores de medición.

La primera línea de acción refiere a parámetros que podríamos calificar como multidimensionales, ya que habla de establecer condiciones para un nuevo modelo de policía que se base en la investigación, siguiendo a su vez dos sentidos: el combate a la delincuencia con la desarticulación de las estructuras criminales y el acotamiento de su logística operativa.

Con esquemas de coordinación con SEDENA, a través del Centro Nacional de

---

<sup>448</sup> Cámara de Diputados, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, [en línea], Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0292008.pdf>, [Consultado del 26 de octubre de 2019, a las 6:38 hrs]

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 5.

Inteligencia (CISEN) y el Instituto Nacional de Migración y SHCP por conducto de la Administración General de Aduanas, así como con la Procuraduría General de la República.<sup>450</sup> A pesar de plantear la cooperación entre instituciones se especifica que será en prevención a través de la investigación.

Aunque se pretendió que las acciones sobre seguridad se dieran de manera conjunta o en apoyo de diferentes áreas, cada Programa Sectorial menciona esta cooperación sin adentrarse mucho en ella y solo describe a detalle las acciones individuales que se realizará contra la DOT.

En la tabla 7 que se presenta a continuación se muestran de forma sintetizada los planes sectoriales en comparación con el PND 2007-2012 de los cuales se habló anteriormente.

*Tabla 7: Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2007-2012.*

Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2007-2012.					
		Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012	Programa Sectorial Marina 2007-2012	Programa Sectorial de la Seguridad Pública 2007-2012
		<b>Objetivos</b>			
<b>1. ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD</b>	1.1. certeza jurídica	1. garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población en la aplicación de la ley para toda la población.			
		2. garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.			3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.
		3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad.	5. Realizar acciones sociales, que coadyuven al desarrollo integral		1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de

<sup>450</sup> Ibid., p.8.

			del país y apoyen las condiciones de vida de la población.		restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.
1.2. Procuración e Impartición de Justicia	4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.				
	5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	6. Fomentar las relaciones cívico-militares, en un contexto democrático y transparente, y con apego a un sistema de rendición de cuentas.			1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional. 2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.
	6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.				3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros
1.3. Información e Inteligencia	7. Establecer mecanismos y procesos para sistematizar las características y patrones del fenómeno delictivo en México y disponer de información confiable y oportuna.				4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.
1.4 Crimen Organizado.	8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	4. Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respecto al Estado de Derecho.			1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones en todo el territorio nacional.  4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.
1.5 Confianza en las	9. Generalizar la confianza de los habitantes en las				3. Recuperar el sentido original de los



	Instituciones Públicas	instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.		<p>centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.</p> <p>4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.</p> <p>5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.</p> <p>6. Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de la seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.</p>
		10. Combatir a la corrupción de forma frontal.		<p>2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.</p> <p>3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.</p> <p>5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.</p> <p>6. Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las</p>

					instituciones de la seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.
	1.6 Cultura y Legalidad	11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.			2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.
	1.7 Derechos Humanos	12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.			2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.  5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.
<b>Seguridad Nacional</b>	1.8 Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio	13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad disipa y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.	1. Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental a nuestra institución. 2. Hacer más eficiente, la operatividad de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. 3. Garantizar la Defensa Nacional y respalda la política exterior del Estado Mexicano, 5. Realizar acciones sociales, que coadyuven al desarrollo integral del país y apoyen las condiciones de vida de la población.		
	1.9 Seguridad Fronteriza	14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos de los habitantes de estas zonas y de los migrantes.	3. Garantizar la Defensa Nacional y respalda la política exterior del Estado Mexicano,		1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.
	1.10 Cooperación Internacional.	15. Fortalecer la cooperación internacional para construir a los esfuerzos nacionales en materia de	3. Garantizar la Defensa Nacional y respalda la política exterior del Estado Mexicano		1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la

		seguridad y defensa de la soberanía.			sociedad en todo el territorio nacional. 4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.
<b>Seguridad Pública</b>	1.11 Prevención de Delito	16. Fomentar un mayor nivel de 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.	4. Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.		2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.
	1.12 Cuerpos policíacos	17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que éste capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.			1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional. 4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito. 5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.
	1.13 Participación ciudadana	18. Fomentar la Participación ciudadana en la prevención y combate del delito.			2. Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomenta la cultura de legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.

Elaboración propia con datos de los Programas Sectoriales de la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad Pública.

#### **4.2.2 Sexenio de Enrique Peña Nieto.**

Durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto y como resultado del PND se establecieron los planes sectoriales para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales fueron necesarios para la creación de otros mecanismos necesarios para dar cumplimiento a las metas y objetivos considerados por dicha administración.

La Secretaría de la Defensa Nacional juega un papel indispensable dentro de la primera meta del PND, México en Paz, en el contexto de la defensa y preservación de la seguridad, soberanía, independencia e integridad nacionales, y es a través del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 que se puede visualizar la homologación de los objetivos nacionales con los de la institución, cabe mencionar que de cada programa sectorial se mencionarán sólo los objetivos acordes con la investigación y a los temas relacionados con ella.

La primera parte de este programa sectorial es un diagnóstico de la realidad mexicana donde se destaca que es necesario “identificar y dimensionar los efectos de los diversos factores internos y externos que pueden constituirse en un riesgo o amenaza para la Seguridad Nacional”<sup>451</sup>, esto con el propósito de diseñar estrategias para prevenirlos o menguarlos.

En lo referente a la alineación con las metas nacionales, la SEMAR plantea dentro de sus áreas de operación: la seguridad interior y la defensa exterior; una serie de directrices, de las cuales se destacan salvaguardar el territorio nacional, la actualización

---

<sup>451</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. [en línea] Dirección URL: [http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf) [consultado el 26 de octubre de 2019 a las 13:25 hrs] p. 9.

del Plan Militar de Defensa Nacional, el fortalecimiento de la investigación y desarrollo tecnológico, así como el mejoramiento de las condiciones laborales de sus efectivos.<sup>452</sup>

Asimismo, se trazaron cinco objetivos sectoriales en alusión a la Meta “México en Paz”, mismos que se derivan en dos los ámbitos de desarrollo de la dependencia. Por un lado, el “Ámbito Interno: se agrupan el conjunto de acciones destinadas al fortalecimiento, modernización y mejoramiento intrínseco de la Institución, en aspectos de personal, infraestructura, ciencia, tecnología, doctrina, educación, adiestramiento, pertrechos castrenses y administración”<sup>453</sup>.

Además del “Ámbito Externo: comprenden, por una parte, las de índole operativo y logístico, a través de la materialización de actividades militares para la preservación de la Seguridad Nacional; y por otra, las de carácter cívico-militar, orientadas a contribuir al fortalecimiento de la identidad nacional; tareas de desarrollo nacional; y tareas de apoyo en casos de necesidades públicas y desastres”<sup>454</sup>.

Tomando en cuenta ambos aspectos se desarrollaron los cinco objetivos sectoriales los cuales son: Objetivo 1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado Mexicano; Objetivo 2. Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar; Objetivo 3. Renovar las capacidades de respuesta operativa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; Objetivo 4. Fortalecer el Sistema Educativo Militar, la investigación y desarrollo tecnológico, la doctrina militar y calidad de vida del personal militar; Objetivo 5. Proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastre de forma eficaz.

---

<sup>452</sup> Ibid, pp. 25-26.

<sup>453</sup> Ibid, p. 28

<sup>454</sup> Idem.

El primer objetivo busca coadyuvar al mantenimiento de la seguridad nacional, específicamente a la defensa exterior y la atención al interior, además de preservar el orden constitucional y frenar la violencia provocada por las organizaciones delictivas, por ello es necesario impulsar la creación de un marco jurídico que se acople a la realidad operativa de las fuerzas armadas.<sup>455</sup>

Las estrategias dirigidas al logro de este primer objetivo destacan varios puntos como el robustecimiento de las operaciones y despliegue militar, así como la vigilancia del espacio aéreo mexicano, esto a través de líneas de acción como la cooperación con organismos nacionales e internacionales de seguridad para coadyuvar a la prevención de delitos y por consiguiente de la violencia.<sup>456</sup>

Otra estrategia es coadyuvar con la seguridad pública por medio de la realización de operaciones regionales, participando en la eliminación e intercepción de enervantes con una mayor tecnología, asimismo consolidar la ubicación de Puestos Militares de Seguridad Fijos y Estratégicos.<sup>457</sup>

La Estrategia 1.6 menciona la importancia del fortalecimiento del marco legal de las fuerzas armadas. Las líneas de acción para este punto hacen referencia al fomento de la armonización con el resto de las instituciones de seguridad nacional para definir de una política general y un marco jurídico en esta materia de forma conjunta. Ello contribuiría al fortalecimiento y soporte de las actividades de las fuerzas armadas. En

---

<sup>455</sup> Ibid, p. 31.

<sup>456</sup> Idem.

<sup>457</sup> Ibid, p. 32.

dicho marco legal también se pretende integrar y desarrollar la cuarta dimensión de operaciones llamada “ciberespacio”.<sup>458</sup>

El segundo objetivo menciona que es indispensable reforzar el Sistema de Inteligencia Militar con el fin de lograr identificar, enfrentar y prevenir riesgos y amenazas, nacionales e internacionales que pudieran atentarse contra la seguridad nacional. Por ello se requiere de la elaboración de mecanismos de intercambio de información oportunos, igual que la difusión de una doctrina de inteligencia común que homologue procedimientos en el área de la seguridad.<sup>459</sup>

En las líneas de acción referentes a ello se menciona la creación de una especialidad de inteligencia militar tanto en el Ejército como en la Fuerza Aérea Mexicanos al igual que se busca el intercambio de información con otros países<sup>460</sup>.

En tanto al Programa Sectorial de Marina se establece la visión de:

*“Ser una institución que coadyuve a lograr las condiciones de paz y desarrollo de la nación, indispensables para la construcción de un país próspero y con responsabilidad global, empleando el poder naval de la Federación, fortaleciendo sus capacidades de respuesta operativa, consolidando la inteligencia naval, modernizando procesos, sistemas e infraestructura, impulsando la investigación, desarrollo tecnológico y la industria naval”<sup>461</sup>.*

En este programa sectorial se plantean seis objetivos: 1. Emplear el Poder Naval de la Federación contribuyendo a la permanencia del Estado Mexicano, de la paz,

---

<sup>458</sup> Ibid, p. 33.

<sup>459</sup> Ibid, p. 34.

<sup>460</sup> Idem.

<sup>461</sup> Secretaría de Marina. *Programa Sectorial de Marina*. [en línea] Dirección URL: [https://www.semar.gob.mx/informes/programa\\_sectorial\\_13.pdf](https://www.semar.gob.mx/informes/programa_sectorial_13.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019 a la 1:47 hrs] p. 23.

independencia y soberanía nacional; 2. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de la Institución contribuyendo a garantizar la Seguridad Nacional y protección al medio ambiente marino; 3. Consolidar la Inteligencia Naval para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas contribuyendo a la Seguridad Nacional; 4. Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional para fortalecer el Poder Naval de la Federación; 5. Impulsar la investigación y desarrollo tecnológico institucional, contribuyendo en el Desarrollo Marítimo Nacional y a la Estrategia Nacional de Cambio Climático; 6. Impulsar la industria naval coadyuvando al desarrollo marítimo del país que fortalecen acciones de Seguridad Nacional.

El primer objetivo tiene una dirección similar al objetivo 1 de SEDENA pues se plantea la defensa del territorio marítimo por medio del fortalecimiento de la seguridad de las fronteras nacionales, del mismo modo se menciona el aumento en las acciones para mitigar la actuación de probables responsables de actos ilícitos.<sup>462</sup>

El objetivo 3 habla de incrementar las capacidades para generar inteligencia y lograr hacerle frente a posibles riesgos y amenazas al estado mexicano, lo cual será posible con líneas de acción como la ampliación y profesionalización del Sistema de Inteligencia de la Armada de México (SIAM), además de constituir un Centro de Control de Ciberdefensa y Ciberseguridad.<sup>463</sup>

Finalmente, en lo que corresponde al Programa Nacional de Seguridad Pública, al igual que en los dos programas anteriores se hace un diagnóstico inicial de la situación nacional donde se destacan cuáles son las problemáticas y amenazas presentes en el

---

<sup>462</sup> Ibid, p. 42.

<sup>463</sup> Ibid, p. 46.



país. En esta parte se destaca la expansión de las redes delictivas internacionales y la flexibilidad de sus maniobras, así como su capacidad de adaptación al contexto y a las limitantes del mercado.<sup>464</sup>

Estas problemáticas han afectado la realidad mexicana, sobre todo se incrementó el número de delitos cometidos con violencia y relacionados con la consolidación de organizaciones delictivas asociadas con el narcotráfico y la economía ilegal. Ello ha permeado severamente en la seguridad pública lo cual se ha podido visualizar en cuatro aspectos:<sup>465</sup>

1. El incremento de la delincuencia organizada, específicamente de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas.
2. La expansión y consolidación de organizaciones delictivas vinculadas con la economía ilegal.
3. La reconfiguración de los patrones delictivos, los cuales son más violentos y especializados.
4. El incremento de la corrupción y la colusión de las autoridades.

Aunado a los factores anteriores se le suma el debilitamiento de las instituciones de seguridad y su incapacidad para hacerle frente a la transformación de las dinámicas delictivas sin dejar de lado la alta incidencia de los delitos del orden común como el robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículos; de igual forma

---

<sup>464</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. [en línea]. Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 12:48 hrs]

<sup>465</sup> Idem.

se incrementaron los delitos de mayor impacto como el homicidio, secuestro, extorsión y robo con violencia, entre otros.<sup>466</sup>

Dichas problemáticas buscan mitigarse a través de la Estrategia de Seguridad Pública que plantea diez apartados: I. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social; II. Justicia Penal Eficaz; III. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía; IV. Transformación del sistema penitenciario; V. Promoción y articulación de la participación ciudadana; VI. Cooperación Internacional; VI. Información que sirva al ciudadano; VII. Coordinación entre autoridades; IX. Regionalización y X. Fortalecimiento de la inteligencia.<sup>467</sup>

Estos puntos estarán directamente ligados a acciones necesarias como, la coordinación entre las dependencias federales de seguridad y las entidades federativas; la cooperación internacional y el intercambio de información para hacer frente a organizaciones delictivas transnacionales; el reordenamiento funcional y territorial de las instituciones de seguridad frente a las organizaciones delictivas buscando su desarticulación y el debilitamiento de sus estructuras financieras así como el recuperación de los territorios con una amplia presencia criminal.<sup>468</sup>

Asimismo, se pretende integrar el uso de inteligencia por encima de la fuerza para la “integración, análisis, explotación, e intercambio de información que apoye la toma de decisiones a nivel estratégico y operativo en la desarticulación de las organizaciones delictivas”<sup>469</sup>. De igual manera se reconoce la necesidad de crear bases de datos nacionales de seguridad a fin de fortalecer las capacidades de actuación de las policías.

---

<sup>466</sup> Idem.

<sup>467</sup> Idem.

<sup>468</sup> Idem.

<sup>469</sup> Idem.

La estrategia también se focaliza en la atención a los delitos más recurrentes, en la disminución de la cualquier tipo de violencia y el debilitamiento de las estructuras económicas y el financiamiento de los grupos delictivos, todo ello por medio de uso de herramientas tecnológicas y al mismo tiempo atender con mayor eficacia fenómenos emergentes y crecientes como la extorsión, trata de personas, pornografía de menores; y delitos cibernéticos de carácter económico (fraude electrónico, robo de identidad y delitos contra derechos de autor).<sup>470</sup>

Las últimas estrategias se refieren al robustecimiento de las instituciones federales en el control de puntos fronterizos, puertos y aeropuertos para mermar el impacto económico y la capacidad operativa de las organizaciones delictivas, frenando el tráfico de drogas, armas, dinero y mercancía ilegal y reduciendo la incidencia de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.<sup>471</sup>

Finalmente, en el tema de seguridad nacional, cabe resaltar una de sus últimas acciones, la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, conformada por 34 artículos, y cinco transitorios. Teniendo como finalidad establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia de seguridad interior.<sup>472</sup> Y declarada inválida por Sentencia de la SCJN a Acción de inconstitucionalidad en el 2018 y publicado en el 2019.

---

<sup>470</sup> Idem.

<sup>471</sup> Idem.

<sup>472</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf), [Consultado el 19 de mayo de 2020, a las 6:40 hrs], p. 15

Esta ley es de importancia en términos legislativos en el sexenio de Enrique Peña Nieto, ya que, aunque el uso de las fuerzas armadas en el ámbito interno del país (para afrontar problemas que la policía no podía) era ya una actividad característica del país, con la promulgación de esta ley que tendría un sustento legítimo de esta fuerza en esta esfera de poder.

En esta ley es importante resaltar tres definiciones que explican lo que hubiera sido su funcionamiento:

*Seguridad Interior: “[...] es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional.”<sup>473</sup>*

*Acciones de Seguridad Interior: “Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas [...] orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.”<sup>474</sup>*

*Uso Legítimo de la Fuerza: “La utilización racional y proporcional de técnicas [...] para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.”<sup>475</sup>*

Estas tres características resumían el uso de la legítimo por parte del Ejecutivo Federal, del ejército, en casos que amenacen la seguridad interior, acciones que ya se han realizado en el país desde 1970; sin embargo, este uso dejaba una zona gris en protestas y la implicación de Derechos Humanos, que, aunque se intentan mitigar con artículos específicos para explicar el actuar en dichos casos, la ley fue desestimada.

---

<sup>473</sup> Idem.

<sup>474</sup> Ibid, p. 2

<sup>475</sup> Idem.

En la tabla 8 que se presenta a continuación se muestran de forma sintetizada los planes sectoriales en comparación con el PND 2013-2018 de los cuales se habló anteriormente.

**Tabla 8: Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2013-2018.**

<b>Programas sectoriales por institución en contraste con el PND 2013-2018.</b>				
	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2013-2018	Programa Sectorial Marina 201-2018	Programa Nacional de la Seguridad Pública 2014-2018
México en Paz	1.1 Promover y fortalecer Gobernabilidad democrática.	1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado.		
	1.2 Garantizar la Seguridad Nacional.	2. fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar.	1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y Soberanía del Estado Mexicano. 3. Consolidarla inteligencia naval para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas que afecten a la Seguridad Nacional.	1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública. 2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población. 3. Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la "Economía ilegal".
	1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública.	3. Renovar las Capacidades de respuesta operativa del Ejército y fuerza Aérea Mexicanos.		1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública. 2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población. 3. Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la "Economía ilegal". 4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad. 5. Fortalecer las capacidades policiales. 6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley.
	1.4 Garantizar un Sistema de justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.			2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población. 4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.
	1.5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.			
	1.6 Salvaguardar a la población, a sus bienes	5. Proporcionar apoyo a la población		

	y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.	civil en casos de desastres de forma eficaz.		
--	---	--	--	--

Elaboración propia con datos de los Programas Sectoriales de la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad Pública.

### **4.3 Nivel de Cumplimiento con la Convención de Palermo**

La cooperación internacional es uno de los pilares más importantes de la política global, puesto que implica la participación de las naciones para enfrentar problemas que afectan a más de un país o región y que necesitan la atención y acción conjunta para crear estrategias en modo de red para contrarrestar su incidencia.

Esta participación puede ser en diferentes ámbitos, y siempre dependerá de la Política Exterior de cada país, pues define el conjunto de decisiones públicas que toma cada gobierno de un Estado en función de los intereses nacionales y en relación con los demás actores del sistema internacional de un país.<sup>476</sup>

En el caso específico de México, su política exterior y su perfil en la comunidad internacional ha estado en su mayoría estrechamente vinculado a dos factores, por un lado, la coyuntura interna y por otro la influencia de los asuntos internacionales que le afecten y su respuesta a ellos.

La actuación de México en cuestiones de cooperación y participación en agendas de asuntos comunes a nivel internacional se ha modificado continuamente y en los últimos años se ha caracterizado por una intervención que se limita exclusivamente a su inclusión en los distintos instrumentos jurídicos, pero sin colaborar o incidir en su creación.

<sup>476</sup> Calduch, R., *Dinámica de la Sociedad Internacional*, [en línea], Edit. CEURA. Madrid, 1993

Dirección URL: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>, [Consultado el 26 de octubre de 2019, a las 6:16 hrs]

Si bien el estado mexicano ha firmado diversos instrumentos internacionales de varios temas y se han realizado acciones al interior que van acorde a esos compromisos adquiridos, éstas se han llevado a cabo de una forma lineal. Entre esas agendas se encuentra uno de los puntos en común en la coyuntura nacional durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto: la Delincuencia Organizada Transnacional, problemática a la cual no se le dio ni el mismo enfoque ni tampoco el mismo tratamiento de un periodo presidencial a otro.

Lo anterior nos lleva a colocar en el centro de la investigación el principal instrumento internacional para su combate, es decir la Convención de Palermo, esto con el propósito de observar la concordancia que tienen, por un lado, las medidas realizadas en el marco legal nacional y por el otro la responsabilidad internacional que trajo consigo su adopción. En lo que refiere al marco jurídico y como ya se mencionó anteriormente es necesario establecer una estructura que contenga objetivos, programas y políticas, siendo estas últimas una de las formas más concretas de manifestación en el enfrentamiento a la problemática, ya que tienen como finalidad guiar los límites dentro de los cuales debe ocurrir la acción, ya sea nacional o internacionalmente.

De inicio, las instituciones mexicanas con carácter de seguridad nacional, SEDENA y SEMAR, mencionadas en el apartado anterior plantean varias líneas de acción como la cooperación internacional en materia de inteligencia para enfrentar los problemas que aquejan el país, entre los cuales destaca la DOT, lo que concuerda con el propósito de la Convención: tener actividades en conjunto para lograr una coalición y apoyo entre Estados para lograr así un combate más eficiente.

#### **4.3.1 Marco legal mexicano en materia de Delincuencia Organizada Transnacional instituido en el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.**

El instrumento base de la investigación es la Convención de Palermo, por ello es necesario considerar el supuesto jurídico establecido en su Artículo 5 el cual menciona que:

*1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) Una de las conductas siguientes, o ambas, como delitos distintos de los que entrañen el intento o la consumación de la actividad delictiva:*

*i) El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;*

*ii) La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en: a. Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado; b. Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita;*

*b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.<sup>477</sup>*

Por lo anterior se tomarán en cuenta la creación de leyes y mecanismos que responden a la realidad interna del país en materia de delincuencia organizada, a pesar de que esta

---

<sup>477</sup> UNODC, Convención de Palermo, Op. Cit.



tipificación no esté incluida expresamente en la Convención de Palermo.

Una de las primeras acciones realizadas por el Gobierno Mexicano en este periodo comprendido en la investigación fue cuando el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón junto con el entonces Director Ejecutivo de la UNODC, Antonio-María Costa, lanzaron oficialmente la Campaña en la Ciudad de México, “Corazón Azul” que estableció una asociación para concientizar a la sociedad mexicana sobre el delito de la trata de personas y generar espacios de discusión sobre el rol que cada actor de la sociedad debería jugar en la prevención de la esclavitud moderna.<sup>478</sup>

Estas actividades estuvieron lideradas por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los delitos en materia de Trata de Personas, la Dirección General de Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la UNODC.

Lo anterior dio pie a la expedición de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos delitos, el 14 de junio de 2012. Que establece para la Federación, estados y los municipios, que incluye al Distrito Federal (ahora Ciudad de México), estén obligados a coordinarse para prevenir este delito.<sup>479</sup>

Igualmente se incorpora el delito de feminicidio en el Código Penal Federal, y se establece una pena de 40 a 60 años de prisión a quien prive de la vida a una mujer por razones de género.

---

<sup>478</sup> UNODC, *Campaña "Corazón Azul-México" contra la trata de personas finalista de los UN21 Awards 2012*, [En línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/blueheart/es/mexico/UN21awards2012.html>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 12:53 hrs].

<sup>479</sup> EXPANSIÓN, *Felipe Calderón firma una ley contra la trata de personas y feminicidios*, [en línea], Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2012/06/13/felipe-calderon-firma-una-ley-contra-la-trata-de-personas-y-feminicidios> [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 12:58 hrs].

Todo ello puede relacionarse con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que en su artículo 5 indica que cada Estado parte adoptará medidas legislativas para tipificar en su derecho interno. A pesar de que durante este sexenio no se dieron más leyes en materia de DOT sí se llevaron adelante cambios a partir de los compromisos y la UNODC tuvo gran enfoque en el país y por ello se pretendía abrir una Oficina de Enlace y Parteneriado en México. Para impulsar la cooperación entre la UNODC y el Gobierno de México en el marco de los esfuerzos que actualmente procuran por combatir el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas.<sup>480</sup>

Otra parte importante de las acciones, fueron las modificaciones en la ley las cuales se pueden vincular la Convención de Palermo y objetivos del PND. En materia de tráfico ilícito de drogas a lo largo de su sexenio se reformó la Ley General de Salud y del Código Federal de Procedimientos Penales donde se adicionaron y derogaron diversas disposiciones. Entre las más importantes la realizada el 20 de agosto de 2009 que se reformó el Artículo 3.

Agregando el párrafo “XXIII. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia” El artículo 13. C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud. Además de su artículo 192, donde plantea que La Secretaría de Salud elaborará un programa

---

<sup>480</sup> CINU, *UNODC abrirá una Oficina de Enlace y Parteneriado en México*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2012/10/unodc-abrira-una-oficina-de-en/>, [Consultada el 28 de octubre de 2019, a la 1:14 hrs].

nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas. Este programa establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud.<sup>481</sup>

Para la Ley de Delincuencia Organizada, la cantidad de reformas en este sexenio fueron siete, destacando la reforma del 27 de marzo de 2007, en materia de explotación sexual infantil y la reforma de 23 de enero de 2009 que adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

En específico su artículo 2, párrafo V. Solicitar el apoyo de la policía para brindar protección a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público y de la policía, y en general, de todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, en los casos en que exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal.<sup>482</sup> Que responde a los tres protocolos de la Convención, los cuales estipulan la reintegración de las partes agraviadas.

Hay las leyes realizadas en este periodo que tienen relación con la delincuencia, la

---

<sup>481</sup> Cámara de Diputados. *Reforma 44 a la Ley General de la Salud*. [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS\\_ref44\\_20ago09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref44_20ago09.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 18:19 hrs]

<sup>482</sup> Poder Ejecutivo, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO\\_ref06\\_23ene09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO_ref06_23ene09.pdf), [Consultada el 27 de octubre de 2019, a las 9:53 hrs].

primera es la Ley General Para La Prevención Social De La Violencia y La Delincuencia, que aunque sigue un parámetro de seguridad nacional con el objetivo de establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>483</sup> también tiene una lógica de la protección a las víctimas en su capítulo segundo, donde enfatiza su atención.

Y la segunda es la Ley de Migración, Publicada el 25 de mayo de 2011, con el objetivo de “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.”<sup>484</sup>

Esta ley intenta proteger a los migrantes, lo cual podría ser prevención al delito de Tráfico de personas, además de tener una característica de importancia en esta actividad ilícita transnacional que es la responsabilidad compartida, donde los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio. Y el reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, fomentando la seguridad de las personas ante situaciones de peligro que podrían terminar en tráfico ilícito.

---

<sup>483</sup> Cámara de Diputados, *Ley General Para La Prevención Social De La Violencia Y La Delincuencia*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>, [Consultada el 27 de octubre de 2019, a las 9:13 hrs].

<sup>484</sup> Cámara de Senadores, *Ley de migración*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_030719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf), [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:05 hrs].

Entre las reformas realizadas en el sexenio, la más significativa durante el periodo, fue la del 28 de junio de 2007, ya que describe en el Código penal lo que se tomará Transnacional en las actividades ilícitas realizadas por un grupo de delincuencia en su artículo 2:

*“Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; o bien, por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre que un tratado vinculativo para México prevea la obligación de extraditar o juzgar, se actualicen los requisitos previstos en el artículo 4o. de este Código y no se extradite al probable responsable al Estado que lo haya requerido, [...]”<sup>485</sup>*

Respondiendo al artículo 3 de la Convención de Palermo, la cual indica que características deben tener las actividades para ser de carácter transnacional.

Finalmente, siguiendo el espíritu de cooperación que pretende la Convención de Palermo, en el periodo de Felipe Calderón se firmaron Tratados en materia de asistencia jurídica mutua en Materia Penal con la República de Corea, el 12 de enero de 2007; la República de Paraguay el 23 marzo de 2007; El Reino de España el 19 de junio de 2007; la República Federal de Brasil el 6 de agosto de 2007; la República de la India el 10 de septiembre de 2007; la República de Argentina el 23 de diciembre de 2008; y la República

---

<sup>485</sup> Poder Ejecutivo, Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref94\\_28jun07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref94_28jun07.pdf). [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 9:35 hrs].

de Italia el 28 de julio de 2011.<sup>486</sup>

Con la finalidad de cooperar en el campo de la asistencia jurídica en materia penal ante el reconocimiento que la lucha contra la delincuencia requiere de la acción conjunta de las Partes.

#### **4.3.2 Marco legal mexicano en materia de Delincuencia Organizada Transnacional instituido en el periodo del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2012.**

En concordancia con la identificación del problema de la trata de personas durante la administración de Felipe Calderón, también en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto se sigue contemplando como tema prioritario, pues el 23 de septiembre de 2013 se publica en el DOF el Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.<sup>487</sup>

En este instrumento se establecen las pautas de la coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las medidas de protección, asistencia y resarcimiento del daño de las víctimas del delito de trata de personas. Es indispensable mencionar que este reglamento tiene como base los fundamentos expuestos en la Ley General de Víctimas instaurada también en esa administración, el 9 de enero de 2013.<sup>488</sup> Posteriormente, el 30 de abril de 2014 se publicó en el DOF el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018.<sup>489</sup> Este programa se

---

<sup>486</sup> Cámara de Diputados, *Actualización*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2008.htm>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:32 hrs].

<sup>487</sup> Cámara de Diputados. *Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGPSEDMTTP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSEDMTTP.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019]

<sup>488</sup> Cámara de Diputados. *Ley General de Víctimas*. [en línea] Dirección URL:

<sup>489</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*. [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019].

presenta en correlación con los objetivos del PND, en este se plasman objetivos específicos como la sensibilización de la población con respecto al tema de trata de personas; el diseño y promoción de campañas de prevención; la protección y asistencia de las víctimas, la colaboración con otros países y la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas.<sup>490</sup>

Otro de los mecanismos derivados directamente del PND es el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 el cual tiene una orientación particularmente nacional de la delincuencia la cual a su vez se analiza desde un enfoque social, sustentado en tres teorías que explican la violencia y la delincuencia:

*“La teoría ecológica del delito (modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo), la teoría epidemiológica del delito (centra la atención en los factores de riesgo y factores protectores) y la teoría de la eficacia colectiva (entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas por lo que busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza, más cohesionadas y por tanto, comunidades más seguras)”<sup>491</sup>.*

A grandes rasgos con este programa se pretende aumentar la corresponsabilidad de la ciudadanía y los actores sociales en cuestión de prevención del delito, así como lograr diseñar políticas públicas amplias, entendiendo a la delincuencia como un “fenómeno

---

<sup>490</sup> Idem.

<sup>491</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. [en línea] Dirección URL:[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 20:26 hrs]



social, multicausal y multifactorial”<sup>492</sup>, y al mismo tiempo disminuir su frecuencia e incidencia.

Por otro lado, una de las principales problemáticas en materia de delincuencia organizada en México que empezó a tomar fuerza en los últimos años es la extracción ilegal de hidrocarburos, por ello se expidió la Ley de Hidrocarburos el 11 de agosto de 2014, dicha ley tiene por objetivo la regulación de todo el tratamiento, exploración, comercialización, entre otras actividades referentes al petróleo e hidrocarburos exclusivamente por el estado mexicano.<sup>493</sup>

Es en este mecanismo que se comienzan a establecer sanciones respecto al incumplimiento de los permisos para la extracción de los hidrocarburos, aunque de una forma general, como se estipula en su Artículo 58, inciso c y d:

*“c) La Exploración o Extracción de Hidrocarburos sin la Asignación o Contrato para la Exploración y Extracción vigente a que hace referencia esta Ley, con multa de entre cinco millones a siete millones quinientas mil veces el importe del salario mínimo; más un monto equivalente al valor de los Hidrocarburos que hayan sido extraídos conforme a la estimación que al efecto lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y*  
*d) Las demás violaciones al Título Segundo de esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias, así como a la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas competencia de la Secretaría de Energía, con multa de entre siete mil quinientas a doscientas veinticinco mil veces el importe del salario mínimo...”*<sup>494</sup>

---

<sup>492</sup> Idem.

<sup>493</sup> Cámara de Diputados. *Ley de Hidrocarburos*. [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 22:29 hrs], pp. 1-2.

<sup>494</sup> Ibid, p. 42.

Sin embargo, no es hasta la creación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos el 1° de junio de 2018 que se plantean penas más específicas a los delitos relacionados con hidrocarburos. El propósito de esta ley de acuerdo con su Artículo 1, es “establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, así como establecer las medidas necesarias para prevenir la comisión de los mismos o suspender sus efectos.”<sup>495</sup>

En el artículo 8 se fija la sanción de 20 a 30 años de prisión, así como una multa de 20,000 a 25,000 veces el valor de la Unidad de Medida vigente a quien:

*I. Sustraiga hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.*

*II. Aproveche hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.”*<sup>496</sup>

Asimismo, se castigará la compra, comercialización, distribución, transportación, almacenamiento, posesión y alteración de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin el permiso debido.<sup>497</sup>

Otra de las problemáticas presentes en el contexto nacional es la corrupción, su incidencia ha sido profunda y por ello se contempla legalmente en la CPEUM, el 27 de

---

<sup>495</sup> Cámara de Diputados. *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH\\_010618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH_010618.pdf) [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 22:56 hrs], p.1.

<sup>496</sup> Ibid, p. 3.

<sup>497</sup> Ibid, p. 4.

mayo de 2015 se reforma el Artículo 113 Constitucional para decretar la creación de un mecanismo de combate a la corrupción, dicha modificación establece actualmente:

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos...”<sup>498</sup>

En esa misma línea se crea la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF un año después, el 18 de julio de 2016 y su propósito principal es “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”<sup>499</sup>.

De igual forma se manifiestan los mecanismos de coordinación entre los distintos órganos encargados del combate de la corrupción y se plantean las directrices básicas, principios y procedimientos para prevenir, detener, sancionar esta problemática. Al mismo tiempo que se busca fomentar una cultura de integridad entre los servidores públicos.<sup>500</sup>

---

<sup>498</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. *Reformas al Artículo 113 Constitucional. Tercera Reforma*. [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf) [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 23:32 hrs], p.10.

<sup>499</sup> Cámara de Diputados. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 23:49 hrs]

<sup>500</sup> *Ibid*, p. 2.

#### **4.4 Resultados**

De manera general se puede observar que la creación de leyes y algunas de sus reformas o modificaciones pueden ser resultado de los objetivos planteados al inicio de cada sexenio, esto con relación al seguimiento y congruencia legal que tuvieron entre sí, los planes sectoriales, la creación de leyes y las reformas realizadas. No obstante, la discrepancia es evidente al compararse con las consecuencias y los resultados de la realidad y coyuntura de la población mexicana, pues el escenario en materia de seguridad no fue exactamente positivo.

Con Felipe Calderón el objetivo principal en materia de seguridad era fortalecer la soberanía, garantizar la plena vigencia del Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y tener una política exterior responsable y activa, sin embargo, la amenaza que se enfrentó con los carteles de drogas en México significó tomar acciones reactivas para detener la situación, como el enfrentamiento frontal contra ellos, lo que implicó que los militares realizaran también labores de seguridad pública.

Lo que trajo como consecuencia, en promedio 15.2 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). La duplicación en el promedio de homicidios dolosos durante su gestión, de 9.3 que había en 2007 a 18.3 para 2012.<sup>501</sup>

Con Enrique Peña Nieto el objetivo principal en materia de seguridad se especifica con la Meta “México en Paz”, que pretende fortalecer la gobernabilidad democrática, garantizar la Seguridad Nacional y mejorar las condiciones de seguridad pública. Y una

---

<sup>501</sup>Israel Macedo Serna, *Calderón o Peña, ¿quién tuvo el México más violento? Que hablen los números*, [en línea], DirecciónURL:<https://www.nacion321.com/gobierno/calderon-o-pena-quien-tuvo-el-mexico-mas-violento-que-hablen-los-numeros>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 1:28 hrs]

vez más, la amenaza dio paso a la toma de decisiones y creación de leyes únicamente de forma reactiva.

En su sexenio, una de las principales acciones en materia de seguridad fue la creación de una Gendarmería Nacional que prometía estar integrada por 10.000 efectivos y se encargaría de la división del territorio nacional en cinco regiones operativas, para así mejorar la coordinación entre los organismos nacionales, estatales y municipales, buscando enfatizar la protección de la población y evitar caer en la misma línea de "guerra abierta" contra los carteles de la droga lanzada por su predecesor, Felipe Calderón, lo cual implicó el despliegue de miles de soldados en el territorio mexicano<sup>502</sup> Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, la Gendarmería Nacional para 2017 contaba con cuatro mil 973 elementos. Su tamaño era de un 10 % de lo que se tenía previsto. Además de que, desde su puesta en marcha los homicidios en el país subieron en casi un 47%.<sup>503</sup> Durante los primeros cinco años de Peña Nieto se tuvo un promedio de 15.1 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.<sup>504</sup>

Otra acción particular de Enrique Peña Nieto fue el planteamiento de una posible legalización de drogas, para lo cual se organizó el debate específico sobre la regularización del cannabis, no obstante, no se concretó nada legal.

A pesar de que ambos gobiernos intentaron enfrentar la misma problemática con una estructura definida y específica, planteada en sus Planes Nacionales de Desarrollo, la

---

<sup>502</sup> BBC, *México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico*, [en línea], Dirección URL: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218\\_mexico\\_pena\\_nieto\\_estrategia\\_seguridad\\_narcotrafico\\_jg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218_mexico_pena_nieto_estrategia_seguridad_narcotrafico_jg), [Consultado el 27 de octubre a las 8:13 hrs]

<sup>503</sup> Arturo Ángel, *Gendarmería ineficaz e incompleta: solo tiene el 10% de elementos prometidos por Peña*, [en línea], Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2017/11/gendarmeria-incompleta-elementos-pena/>, [Consultada el 27 de octubre de 2019, a la 1:20 hrs]

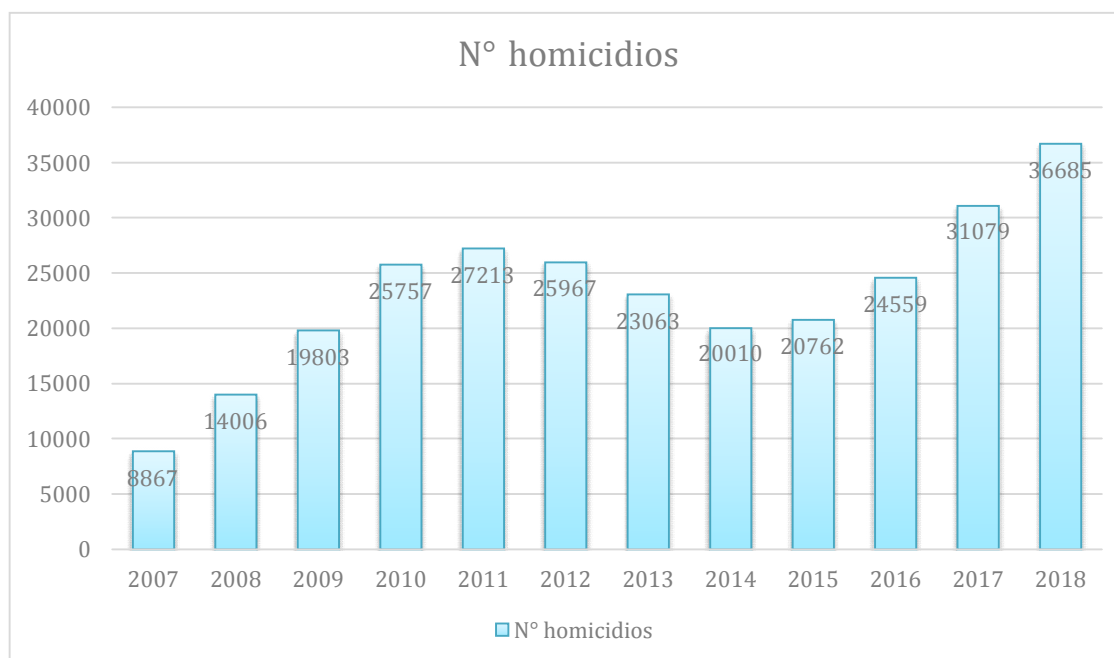
<sup>504</sup> Israel Macedo Serna, Op. Cit.

DOT rebasó sus capacidades trayendo como consecuencia acciones reactivas por parte de ambos gobiernos, lo que significó sacrificar el cumplimiento uno de los objetivos que compartían en sus Planes Nacionales: la seguridad pública.

**Tabla 9: Número de homicidios del año 2007 al 2018.**

Presidente	Felipe Calderón Hinojosa						Enrique Peña Nieto					
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de Homicidios	8867	14006	19803	25757	27213	25967	23063	20010	20762	24559	31079	36685

Elaboración propia con datos del INEGI



Elaboración propia con datos del INEGI

Felipe Calderón Hinojosa	Enrique Peña Nieto
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 121,613 homicidios totales en su sexenio.</li> <li>- De enero de 2006 al 31 de mayo de 2011 se han presentado tres mil 786 quejas por cateos ilegales realizados por la policía y las fuerzas armadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).<sup>505</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 156,158 homicidios totales en su sexenio.</li> <li>- Realizó 7 operativos coordinados para la seguridad y el orden (reducción de incidencia delictiva 2012-2017).</li> <li>- En este sexenio, se han transferido más de 80 mil MDP a las autoridades locales para modernizar las instalaciones, los equipos y el</li> </ul>

<sup>505</sup> Animal Político, *Más de 3 mil 700 quejas por cateos ilegales en sexenio de Calderón: CNDH*, [en línea], Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2011/08/mas-de-3-mil-700-quejas-por-cateos-ilegales-en-sexenio-de-calderon-cndh/>, [Consultado el 25 de mayo de 2020, a las 13:33 hrs]

- Detención de presuntos delincuentes de organizaciones criminales. De diciembre de 2006 a julio de 2012 las Fuerzas Federales en el combate a la delincuencia organizada han logrado la detención de 190,543 presuntos delincuentes; 112,889 por delitos contra la salud; 8,453 por secuestro y 69,201 por delitos conexos. Particularmente, de septiembre de 2011 a julio de 2012 se logró la detención de 29,051 presuntos delincuentes: 10,296 por delitos contra la salud; 1,075 por secuestro y 17,680 por delitos conexos.

armamento de sus corporaciones policiales, lo mismo que para promover la capacitación de su personal y dignificar su labor. Es decir 23.7% más que en la administración anterior cuando se transfirieron más de 64 mil MDP y 217.9% más respecto a la administración 2000-2006, en la que se transfirieron más de 2 - De diciembre de 2012 al 24 de agosto de 2018, fueron neutralizados 110 de los 122 delincuentes más peligrosos del país, los cuales fueron identificados desde el inicio de la administración. 5 mil MDP.

Elaboración propia con datos del INEGI

## **Conclusiones:**

A lo largo de la investigación fue posible visualizar las transformaciones en la dinámica internacional para entender la evolución de las amenazas a la seguridad y al mismo tiempo comprender las visiones teóricas que se desarrollaron como consecuencia de estos cambios.

Con ello concluimos que la seguridad es un aspecto básico para el desarrollo de las sociedades y el Estado ha sido el encargado de proveerla además de definir qué se identifica como un riesgo o una amenaza para cualquiera de sus elementos.

Es posible identificar un riesgo y una amenaza a través de dos ámbitos, el teórico y el práctico; en el primero se intentan explicar los factores que posiblemente comprometerían la integridad de un Estado mientras que la práctica se reconoce por ser el conjunto de acciones legales y operativas que un Estado determina para prevenir, contrarrestar o frenar algún riesgo.

Dichas medidas han evolucionado a la par de los cambios internacionales; se comenzó con políticas domésticas, donde la visión era unilateral con el objetivo de defender el Estado y sus componentes; actualmente existen políticas internacionales que pretenden unir esfuerzos para combatir una amenaza en común. Lo cual se reflejó, primero con las guerras mundiales y luego con la globalización, en ambos casos la cooperación internacional fue la principal estrategia de acción conjunta; sin embargo, dicha cooperación se caracterizó por tener fines particulares, lo que hizo necesaria la búsqueda de nuevos métodos que logran homologar políticas y objetivos.

Por otro lado, el debate en torno a la identificación de las amenazas es un tema antiguo, ya que cada Estado les ha identificado distinto, de acuerdo con su contexto y realidad



particular. En alguna época eran prioritarias las acciones en el ámbito militar, sin embargo, a raíz de la globalización se comenzaron a tener en cuenta otros elementos como los factores de riesgo en el sentido social o medioambiental, por ejemplo.

No obstante, las acciones estatales encaminadas en el tema de seguridad suelen ser fluctuantes a consecuencia de los constantes cambios que tienen las amenazas, las cuales se adaptan a los tiempos y encuentran fácilmente oportunidad de lucro, sin dejar de lado la ventaja operativa que les otorga el mundo globalizado. Un ejemplo claro de dicha situación es la Delincuencia Organizada internacional (DOT), esta amenaza modifica sus acciones conforme las prohibiciones de la época, aprovechando los huecos legales y las ventajas de intercambio con el libre mercado.

Esta capacidad de adaptación por parte de la DOT, le ha situado e identificado como uno de los principales peligros para la sociedad internacional. Como consecuencia de ello ha surgido la necesidad de crear de elementos internacionales más eficaces que promuevan la unión y cooperación para el combate, y prevención de esta amenaza.

Asimismo, la DOT se ha posicionado como una amenaza muy compleja, debido a su carácter transnacional, al tener presencia en más de un Estado, haciendo conexiones que implican la eliminación de fronteras en su actuar. Lo cual tiene una repercusión directa en los diferentes elementos que integran al Estado pues repercute en el desarrollo de sectores como el político, social, económico, cultural e institucional.

Aunado a ello, la DOT se distingue del resto de las amenazas convencionales por tener una gran capacidad de adecuación, esto genera una mayor flexibilidad en las redes criminales y sus posibilidades de lucro, lo que se manifiesta con los cambios constantes y diversificación que tienen sus actividades.

Debido a dicha complejidad los Estados han creado medidas paliativas para el combate a la DOT, las cuales inicialmente no tuvieron gran alcance, por lo que fue necesario buscar otras alternativas y recurrir a la cooperación internacional para hacerle frente a esta problemática en común. Esa unión se ve claramente reflejada en la promulgación de diversos mecanismos legales que han seguido una lógica e intereses concretos durante periodos específicos y luego evolucionaron para ser regímenes negociados y regulados por los Estados, siendo parte importante del sistema internacional contemporáneo.

Una forma de cooperación entre Estados son los regímenes internacionales, que poseen intereses en común y por consecuencia se busca un beneficio mutuo, el cual se pretende lograr a través del establecimiento de acuerdos y mecanismos legales; sin embargo, el régimen puede ser contradictorio al formarse de actores con visiones distintas lo que complica tomar acciones en el mismo sentido. A pesar de ello, los regímenes son estructuras vigentes hasta el día de hoy y se siguen implementando como una manera para crear marcos de acción contra amenazas comunes que afectan a los países en cuestión.

Esta búsqueda de alternativas al problema de la DOT también se puede evidenciar con la creación de los instrumentos jurídicos los cuales respondieron a un contexto internacional particular en el momento de su creación. En específico en el régimen internacional contra la DOT se destacan cuatro instrumentos internacionales que son: la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas; Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 de la Organización de las Naciones Unidas; Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias

sicotrópicas de 1988 de la Organización de las Naciones Unidas; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

Dichos instrumentos han servido para homologar acciones en contra de la DOT y generar conexiones entre Estados y Organizaciones Internacionales y así fortalecer las estrategias de combate a la delincuencia, lo que ha suscitado una mejor comunicación entre países y hace posible hacer frente de manera más efectiva al problema.

El régimen internacional contra la DOT se orientó inicialmente únicamente al tema de las drogas, debido a que era la situación más evidente en el escenario internacional e incluso durante muchos años fue el único tema que se trató jurídicamente. Sin embargo, hoy en día la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos es el eje jurídico más relevante internacionalmente ya que integra todas las actividades no relacionadas a la droga de la DOT en un solo texto y a su vez gesta protocolos de esos temas y especifica las acciones contra ellos.

En el mismo sentido de la cooperación entre Estados y combate hacia un mismo objetivo, México ha participado activamente al ser un país que se ha visto afectado directamente por la DOT, dejando evidentes secuelas como violencia e inseguridad, por lo tanto, ha colaborado, desde la elaboración, hasta la firma y adopción de varios instrumentos para homologarlos en sus leyes. No obstante, la adaptación de leyes no ha sido más que un seguimiento superficial, dejando de lado las características y contexto particular del país.

El fenómeno de la DOT ha implicado la utilización de varias formas de cooperación y la creación de diversos instrumentos jurídicos para su combate tanto de carácter internacional como nacional, los países particularmente perjudicados por esta problemática han tomado medidas al interior de sus Estados con las singularidades

correspondientes a su contexto y su marco jurídico interno.

Esta respuesta por parte de los países que enfrentan el problema es de gran importancia debido a que sienta las bases jurídicas para tomar acciones individuales que a su vez se vean apoyadas y complementadas por instrumentos internacionales de cooperación, además de tener bien definidos los planes de acción dentro de la nación para así considerar en qué tipo instrumentos internacionales se tomará parte.

En el caso de México nos encontramos con instituciones y leyes que tienen objetivos específicos para combatir y prevenir los efectos de la DOT. En primera instancia se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este instrumento es el más relevante por ser la carta magna y establecer las normas que rigen al país, lo que significa que los asuntos que ahí se plasman son pilares que se seguirán imperativamente. En esta se plasma la preocupación por tal asunto, pues en su Artículo 16 se establece la definición de delincuencia organizada, como reflejo de su envergadura.

De igual manera hay herramientas más concretas como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal y la Ley de Seguridad Nacional. Estos instrumentos siguen una línea jerárquica para definir los ámbitos de acción que debe tomar cada uno, aunque, en su mayoría se limitan describir facultades más allá de definir procedimientos.

El Código Penal Federal, abarca desde la tipificación del delito hasta el carácter punitivo correspondiente por cada delito. Siendo este un instrumento de referencia operacional y sancionable para todos los demás. Dentro del marco legal referente a la DOT es también importante incluir las instituciones que más atribuciones de seguridad poseen, algunas

de ellas surgieron, se modificaron o incluso se adecuaron para hacer frente a la coyuntura de seguridad al interior del país y las amenazas que le aquejan. Sus facultades y atribuciones están plasmadas tanto en sus Leyes Orgánicas como en sus Manuales de Organización, donde también es posible identificar sus distintas áreas de operación y las funciones de cada una de ellas, así como la dirección y delimitación práctica de sus actividades.

Específicamente hablamos de organismos como: SEDENA, SEMAR, Policía Federal y PGR, donde concluimos que, a pesar de ser instrumentos dirigidos a diferentes áreas de la seguridad, SEDENA y SEMAR tienen un mayor enfoque a la seguridad nacional, mientras que Policía Federal y PGR a la seguridad interior. En lo que respecta el ámbito de las DOT las áreas de competencia se han desdibujado entre una institución y otra, ya que la amenaza no tiene límites de acción.

En este sentido es importante destacar que el discurso mexicano se ha manifestado hacia una visión multidimensional e interinstitucional de la seguridad lo cual no se refleja en la práctica legal e institucional pues en los organismos de seguridad domina una perspectiva punitiva.

Por otro lado, se tomó en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo como el eje central de cada gobierno en turno, ya que delimita los objetivos, estrategias y líneas de acción que se pretenden llevar a cabo durante el sexenio. Además de aspirar a formar las bases para los programas sectoriales que se encargaran de encaminar las acciones correspondientes que el Poder Federal propone.

Estos Planes se realizan con el sustento de datos recabados y la percepción de la población, quienes expresan los problemas que les aquejan, lo cual da paso a identificar

las áreas que necesitan una mejora para así emprender un plan de acción que integre todos los ámbitos que forman parte del país y de esta manera enfrentar dichas situaciones.

A pesar de que cada seis años se desarrolla dicho plan, es con Felipe Calderón que se planteó una visión a lo largo plazo para el año 2030 que buscó tener un desarrollo a futuro que no se limitará a un periodo corto; sin embargo, al término de su sexenio no hubo más mención de los ejes que integran dicha visión, por el contrario, Enrique Peña Nieto comenzó un nuevo PND con objetivos propios.

En ambos planes se puede destacar su estructura, ya que se plantean los objetivos, metas y líneas de acción, lo que en la teoría denota una buena formulación, además de incluir el enfoque multidimensional al hablar de una conexión de instituciones y disciplinas para llevar a cabo líneas de acción que traspasen el área de cada una y se integren en cooperación interinstitucional, no obstante, la práctica fue diferente.

Lo anterior se refleja en específico con el tema del combate a la DOT, ya que las instituciones encargadas a la seguridad delimitan acciones concretas competentes a su área de manera individual, ejemplo de ello SEDENA y SEMAR, las cuales realizan operativos en contra los grupos delictivos de manera individual, o en algunas ocasiones en conjunto, pero sin la participación de otras instituciones que se encargan de áreas de seguridad.

Esto se explica porque solamente SEDENA y SEMAR son instituciones competentes para hacer frente a la DOT en materia de combate frontal, puesto que son las únicas que cuentan con la tecnología, armas y personal preparado equiparables con las capacidades de afectación que poseen los grupos delictivos.

A pesar de que ambos PND pretendieron crear acciones interinstitucionales para el combate de la DOT, en la práctica las nuevas dinámicas delictivas rebasan las capacidades del Estado y también el planteamiento legal de la Convención de Palermo, que fue la referencia legal más importante en esta investigación. Ejemplo de ello, en el caso específico de México, se manifestó una actividad ilegal llamada “*huachicol*”, que significó una nueva amenaza lo que a su vez motivó la creación de una ley para su enfrentamiento. Esa falta de planificación y prospectiva de nuevas amenazas a la seguridad reduce el marco legal a simples medidas limitadas que responden a las acciones de la DOT de manera unilateral.

En cuanto a la cooperación, la situación no fue muy diferente, las leyes que se crearon en cada sexenio (además de reformas en materia) solo siguieron un patrón delimitado basado en estándares internacionales, para así cumplir con los compromisos que se habían adoptado previamente.

En resumen, México tiene Planes Nacionales de Desarrollo ampliamente estructurados donde se plantean objetivos necesarios acordes con la realidad nacional, a pesar de ello todo queda en el discurso y la intención pues la mayoría de las medidas legales en materia de DOT se han creado de manera reactiva más que proactiva, por la necesidad de hacer frente al surgimiento de nuevas amenazas o la transformación de estas dejando en último nivel su prevención. Del mismo modo, los Planes Nacionales de Desarrollo, más allá de ser planes de Estado, funcionan como referentes sexenales, ya que solo se contemplan los años del presidente en curso. Asimismo, los regímenes internacionales se reflejan en la dinámica nacional en términos de la armonización legislativa donde hay

una mínima consideración por una adecuada homologación entre el compromiso internacional respecto al contexto nacional.

Los cambios en las leyes en materia de seguridad fueron constantes en ambos sexenios; sin embargo, resulta ineficaz un andamiaje legal armonizado, si no existen instituciones con capacidades y estrategias bien delimitadas. Además de que existe una discrepancia, ya que en los Planes Nacionales de Desarrollo se señala a la DO como amenaza, en su modalidad de narcotráfico, pero las leyes e instituciones encargadas de hacer frente a las amenazas no se presenta el tema de DO en su agenda prioritaria.

Por ello, consideramos necesario proyectar los Planes más allá de un sexenio, donde se presenten tres niveles: la prevención, la detección y la recuperación, pues la realidad jurídica e institucional mexicana acentúa con más ímpetu el segundo aspecto, en lo referente a lo punitivo, lo que se refleja en las capacidades de las instituciones de seguridad y en las sanciones legislativas.

Al dejar de lado la prevención y recuperación, se da lugar a una desidentificación de las causas reales y de fondo que tienen las amenazas, en específico la DOT, además de poner en segundo plano el reconocimiento de futuros y posibles riesgos para la seguridad nacional. Lo cual hace indispensable el fortalecimiento o creación de un sistema sólido de inteligencia e investigación.

A lo largo de este trabajo, se estudió a México respecto a la adopción de lineamientos internacionales para entender las acciones que se llevan a cabo al interior; sin embargo, como las Convenciones lo plantean, los instrumentos internacionales son guías que los estados miembro retomaran a manera de guía pero deberán ser ajustadas respecto a su



realidad nacional. En el caso de México es notorio que los lineamientos jurídicos adoptados no son conciliados con las leyes nacionales a priori ni con el contexto interno, ejemplo de lo anterior es la principal característica de la Convención de Palermo: el carácter punitivo mismo que se refleja ampliamente en las leyes nacionales. Por otro lado, al estudiar los PND, la realidad nacional es un aspecto que se sí se toma en cuenta para su creación.

A grandes rasgos podemos concluir que la armonización legislativa efectuada del año 2007 al 2018 se dirigió en mayor medida a cumplir superficialmente con el compromiso internacional adquirido con la Convención de Palermo y sus Protocolos, sin ahondar en la creación de medidas significativas que fueran correspondientes con el contexto nacional que se manejó en los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo en ambos sexenios, teniendo en cuenta que la DOT es una amenaza que estaba presente desde años anteriores a la ratificación de dichos mecanismos, evidenciando que la armonización legislativa no surtió los efectos esperados, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de tal armonización es “dotar de eficacia a los instrumentos internacionales a nivel nacional”<sup>506</sup>, siendo que las estadísticas en términos de inseguridad, violencia y muertes han ido en incremento en los últimos años.

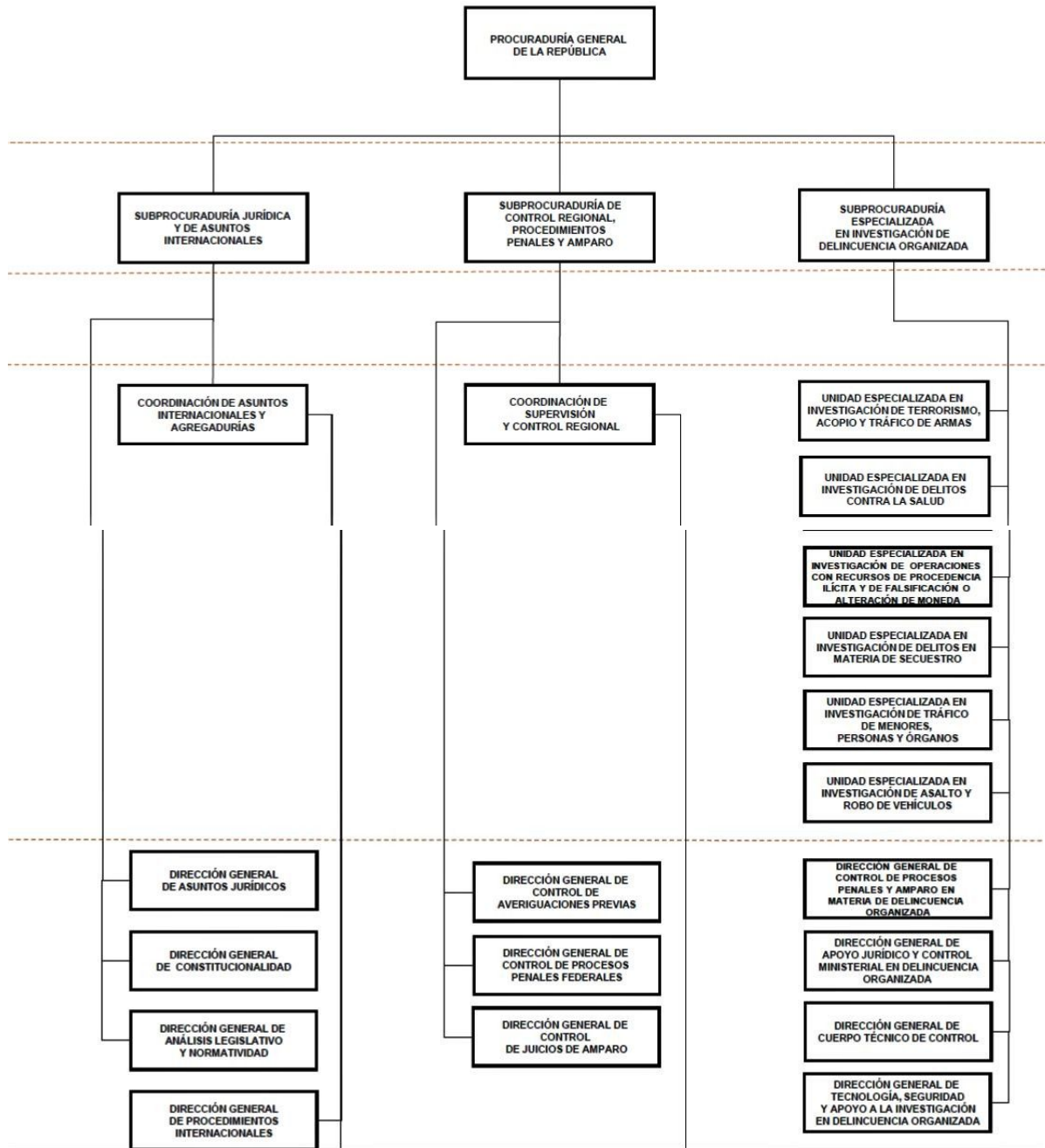
---

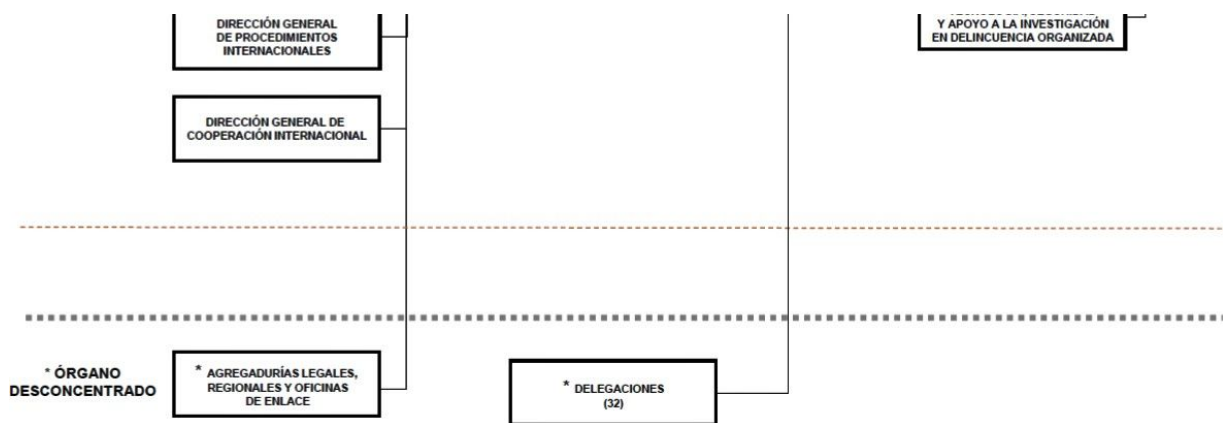
<sup>506</sup> Carmona, Tinoco, Jorge Ulises, “Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos,” en *Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 330.

**Anexos:**

Organigrama de la Procuraduría General de la República:

**VIII. ORGANIGRAMA.**





Extraído del Manual de Organización de la Procuraduría General de la República.<sup>507</sup>

### Línea del Tiempo:

Periodo	Contexto Internacional	Contexto Mexicano
<b>1960</b>	1961: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 1964: Entrada en vigor de la Convención Única. 1968: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.	1968: Movimiento estudiantil. 1968: 2 de octubre.
<b>1970</b>	1970: Entrada en vigor de la Ley de Sustancias Fiscalizadas de EE.UU. 1971: Convenio sobre sustancias Sicotrópicas de 1971. 1972: Protocolo de modificación de 1972 de la Convención Única. 1973: Creación de la DEA; Leyes Rockefeller de Drogas en NY. 1975: Fin de la guerra de Vietnam; epidemia de heroína en EE.UU. 1979: Fecha límite para el opio (15 años); fin de los regímenes legales.	1970: Se abrió el primer Centro de Integración Juvenil (CIJ), dedicado a la prevención, tratamiento, rehabilitación e investigación de la farmacodependencia 1971: Manifestación estudiantil. 1971: El Halconazo.  *Desde los años 70, los cárteles han pasado de ser dos a nueve, a los que hay que sumar sus 37 células delictivas aliadas.
<b>1980</b>	1982: Inicio de la campaña "Simplemente di no". 1983: Primera operación militar en la región andina. 1984: La epidemia de Colombia a EE.UU. 1987: Conferencia sobre uso indebido de drogas y tráfico ilícito. 1988: Convención contra el Tráfico Ilícito.	1980: Las rutas de los carteles colombianos se reorientan a México. 1985: Se crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN). 1985: El Gobierno de Miguel de la Madrid lanza la primera ofensiva contra el narcotráfico. 1987: El tráfico de narcóticos fue declarado un problema de seguridad nacional por primera vez por el presidente de la Madrid.

<sup>507</sup> Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. *Manual de Organización de la Procuraduría General de la República*. [en línea] consultado el 28 de octubre de 2019 a las 15:55 hrs, p. 121.

	1989: Fecha límite para la coca y el cannabis (25 años)	1989: se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). 1989: El Senado aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas,
<b>1990</b>	1994: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- Informe sobre Desarrollo Humano. 1996: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	1993: Un decreto modifica el artículo 16 constitucional, agregando el término de delincuencia organizada como una amenaza al orden. 1993. Creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) 1996: Se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. 1997. Creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la desaparición del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)
<b>2000</b>	2000: La convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus Protocolos. 2003: Conferencia Especial sobre Seguridad en México.	2006: Felipe Calderón, “guerra contra el narco”
<b>2010</b>	2010: 10º aniversario de la Convención de Palermo	2012: Ley Federal para la Prevención e Identificación de operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. 2012: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2013: Ayotzinapa 2016: Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. 2017: Ley de Seguridad Interior.

## **Bibliografía y Fuentes Consultadas:**

### **A**

- Andreas Peter, *Policing the globe, Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, New York, 2006, 352 pp.
- Annan Kofi. *Nosotros los pueblos: función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Organización de las Naciones Unidas, 2000, Dirección URL: <https://undocs.org/es/A/54/2000> [consultado el 30 de noviembre de 2018 a las 13:16 horas], 63 pp.
- Alvarado Martínez Israel. *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, 89 pp.
- Armenta Amira, Martin Jelsma. *Las convenciones de la droga de la ONU*. Transnational Institute. Países Bajos, Ámsterdam, 2015. Dirección URL: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#box1> [Consultado el 16 de noviembre a las 17:46 horas].
- Artigas Carmen, *La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Unidad de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 2003, 34 pp.
- Astié-Burgos Walter y Rosas María Cristina , *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., 2017, 469 pp.
- Arturo Ángel, *Gendarmería ineficaz e incompleta: solo tiene el 10% de elementos prometidos por Peña*, [en línea], Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2017/11/gendarmeria-incompleta-elementos-pena/>, [Consultada el 27 de octubre de 2019, a la 1:20 hrs]
- Avilés Juan, *Las amenazas transnacionales en un mundo globalizado*, Ponencia presentada en FAES el 13 de abril de 2015, 12 pp.

## B

- Bárcena Coqui Martha, *“La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”* en Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Núm. 59, Febrero, 2000, México, 31 pp.
- BBC, *México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico*, [en línea], Dirección URL:  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218\\_mexico\\_pena\\_nieto\\_estrategia\\_seguridad\\_narcotrafico\\_jg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218_mexico_pena_nieto_estrategia_seguridad_narcotrafico_jg), [Consultado el 27 de octubre a las 8:13 hrs]
- Becerra Chávez Pablo Javier, *Proceso electoral de 2006*, [En línea], Dirección URL:  
[http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicos%20/2006dividido/2006.compressed\\_p15-52.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/2006dividido/2006.compressed_p15-52.pdf), p. 20-21, [Consultado el 11 de octubre de 2019, a la 10:50 hrs], pp. 17-54.
- Benítez Manaut Raúl. *La Seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y Realidades del Sexenio de Vicente Fox*, [en línea], Foro Internacional, XLVIII (1-2), 183-208, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf>, 184-208 pp.
- Benítez Manaut Raúl, *Seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras*, [en línea], 2012, Dirección URL:  
<http://www.criminologiaysociedad.com.mx/wp-content/uploads/2017/12/Seguridad-nacional-y-gobernabilidad-en-Mexico.pdf>, [Consultado el 12 de marzo de 2019, a las 9:30], 32 pp.
- Benítez Raúl y Rodríguez Carlos, *Inseguridad, instituciones e integración subregional de los dilemas de la iniciativa Mérida*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 187-227.
- Bewley-Taylor David y Jelsma Martin, *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica*, Serie reforma legislativa en materia de drogas No.12, Marzo 2011, 20 pp.
- Brice Luis Felipe, *La historia del narcotráfico en México pt.1*, [en línea], Revista Muy interesante, Crimen Vol. III 2018, Dirección URL: <https://>

//www.muyinteresante.com.mx/historia/historia-del-narcotrafico-en-mexico/,  
[Consultada el 15 de marzo de 2019, a las 9:43 pm].

- Buzan Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Second edition, 1991, 318 pp.
- Buzan Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. ECPR Press, Reino Unido, 1987, 370 pp.

## C

- Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, [en línea], Dirección URL:<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>, [Consultado el 28 de enero de 2019, a las 18:39 hrs]
- Cámara de Diputados. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 15:28 horas].
- Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992) [consultado el 3 de diciembre de 2018 a las 10:16 horas]
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Interior, Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf), [Consultado el 19 de mayo de 2020, a las 6:40 hrs], 15 pp.
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Reformas constitucionales por artículo. [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 15:51 horas].
- Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. *Reformas al Artículo 113 Constitucional. Tercera Reforma*. [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf) [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 23:32 hrs].

- Cámara de Diputados. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 23:49 hrs]
- Cámara de Diputados, *Ley General Para La Prevención Social De La Violencia Y La Delincuencia*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>, [Consultada el 27 de octubre de 2019, a las 9:13 hrs].
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, 51 pp.
- Cámara de Senadores, *Ley de Migración*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_030719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf), [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:05 hrs].
- Cancelado Henry, “La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas” en *Revista Análisis Político de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol.23, Núm. 68, Colombia, p. 92. Dirección URL: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45795>. [consultado el 19 de agosto de 2018 a las 14:23 horas]
- Cámara de Diputados, *Actualización*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2008.htm>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:32 hrs].
- Cámara de Diputados. *Ley de la Policía Federal*. [en línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf> [Consultado el 21 de junio de 2019, a las 13:23 hrs]
- Cámara de Diputados. *Ley General de Víctimas*. [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_030117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf), [consultado el 27 de octubre de 2019]
- Cámara de Diputados. *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5479116&fecha=07/04/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479116&fecha=07/04/2017) [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 10:30 horas]



- Cámara de Diputados. *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH\\_010618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH_010618.pdf) [Consultado el 27 de octubre de 2019, a la 22:56 hrs]
- Cámara de Diputados. *Ley de Hidrocarburos*. [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 22:29 hrs].
- Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf) , 27 pp.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, [en línea], Dirección URL: [https://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/8/images/ley\\_organica\\_procuraduria\\_general\\_republica.pdf](https://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/8/images/ley_organica_procuraduria_general_republica.pdf), [Consultado el 15 de agosto de 2019 a las 9:45 hrs], 48 pp.
- Cámara de Diputados, *Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República*, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n157.pdf>, [Consultado el 15 de agosto de 2019 a las 8:45 hrs]. 128 pp.
- Cámara de Diputados, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, [en línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf), [consultado el 22 de agosto de 2019 a las 22:34 hrs], 121pp.
- Cámara de Diputados, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, [en línea], Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0292008.pdf>, [Consultado del 26 de octubre de 2019, a las 6:38 hrs].
- Cámara de Diputados. *Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. [en línea] Dirección URL:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGPSEDMTP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSEDMTP.pdf)

[consultado el 27 de octubre de 2019]

- Cámara de Diputados. *Reforma 44 a la Ley General de la Salud*. [en línea] Dirección URL:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS\\_ref44\\_20ago09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref44_20ago09.pdf)  
[consultado el 27 de octubre de 2019 a las 18:19 hrs]
- Cardinale María Eugenia, *El narcotráfico en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Relaciones Internacionales, Número 37, Febrero 2018-Mayo 2018, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), UAM, pp. 95-120
- Carbone Valeria Lourdes, *Cuando la Guerra Fría llegó a América Latina... La Política Exterior Norteamericana hacia Latinoamérica durante las presidencias de Eisenhower y Kennedy (1953-1963)*, [en línea], Centro Argentino de Estudios Internacionales, Dirección URL:  
[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30885963/historia08.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1559182815&Signature=7OJ6srPb1M1g0NlvSllxqrZQgdg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCuando\\_la\\_Guerra\\_Fria\\_llego\\_a\\_America\\_L.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30885963/historia08.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1559182815&Signature=7OJ6srPb1M1g0NlvSllxqrZQgdg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCuando_la_Guerra_Fria_llego_a_America_L.pdf), 27 pp.
- CFEP, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Escenarios, Programas e Indicadores*, [en línea], Dirección URL:  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, [Consultado el 14 de octubre de 2019, a las 9:46 hrs], 91 pp.
- CFEP, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Escenarios, Programas e Indicadores*, [en línea], Dirección URL:  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, [Consultado el 14 de octubre de 2019, a las 9:46 hrs], 91 pp.
- Chabat Jorge y Bailey John (compiladores), *Crimen Transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza Janes, 2003, 658 pp.

- Chanona Alejandro, *Indicadores de Seguridad humana. Unión Europea, América del norte y Mercosur*, Ediciones la Biblioteca, México, 2015, 248 pp.
- Chanona Alejandro, *La Comunidad de Seguridad en América del Norte una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, 166 pp.
- Chanona Alejandro y Gálvez Yadira “Los Desafíos de la Delincuencia Organizada Transnacional para América Latina” Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) en *Escenarios de Inseguridad en América Latina y los Actuales Retos en Colombia*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017, pp. 19-48.
- Cheyre Juan Emilio, *Las amenazas a la seguridad en América Latina*, GeorgeTown University, Enero-Abril 2015, vol. 9 núm. 1, 51-73 pp.
- CIDOB, *Felipe Calderón Hinojosa*, [en línea], Dirección URL: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/felipe\\_calderon\\_hinojosa](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/felipe_calderon_hinojosa), [Consultado el 12 de septiembre de 2019, a las 9:40 hrs].
- CISEN, *Reseña Histórica*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>, [Consultado el 6 de mayo de 2017, a las 15:09 hrs]
- Chiapas, Gobierno del Estado, Lineamientos Generales para la formulación de Programas Institucionales, [en línea], Secretaria de Hacienda, 2010, Dirección URL: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Lineamientos/Generales/Formulacion-Programas.pdf>, 16 pp.
- CINU, *UNODC abrirá una Oficina de Enlace y Partenariado en México*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2012/10/unodc-abrira-una-oficina-de-en/>, [Consultada el 28 de octubre de 2019, a la 1:14hrs].
- CNBV, Lavado de Dinero [en línea], *Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos*, Dirección URL: [https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPV\\_Lavado%20de%20Dinero.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPV_Lavado%20de%20Dinero.pdf), [Consultado el 13 de septiembre de 2018, a las 22:30 hrs]

- CNDH, *La trata de personas*, Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8\\_Cartilla\\_Trata.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf), [Consultado el 9 de octubre de 2018, a las 22:11 hrs]
- Código Federal de Procedimientos Penales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Dirección URL: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-federal-de-procedimientos-penales#749>, [consultado el 2 de diciembre de 2018 a las 14:30 horas].
- Colima Gobierno del Estado, GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES, [en línea], Dirección URL: [http://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017110611160320\\_Guia-formulacion-Programas-Institucionales.pdf](http://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017110611160320_Guia-formulacion-Programas-Institucionales.pdf), Colima, Col., 2017, 40 pp.
- CONACYT, *Proceso de elaboración el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). Aportaciones sobre Ciencia, Tecnología e Innovación*, [en línea], Dirección URL: <http://www.economia.unam.mx/ceii/pdfs/conacyt>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 10:44 hrs].
- Contreras López Miriam Elsa. *Marco jurídico de la delincuencia organizada en México. Una reflexión en el contexto global*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2012, 225 pp.
- Contreras Oscar, *La evolución del narcotráfico en México*, [en línea], Dirección URL: [velasco.pdf](#), [Consultada el 3 de abril de 2019, a las 8:30 hrs], 56 pp.
- Cruz Tisera Juan, *Migraciones Internacionales: la migración latinoamericana, un asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos*. Tesis de Doctorado, Argentina, Universidad Nacional de la Plata, 2014, Dirección URL: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44797> [consultado el 19 de agosto a las 16:42 horas], 18 pp.

## D

- De la Corte Ibáñez Luis Jaime Oscar, y Blanco José María, *Aproximación a la seguridad nacional*, [en línea], Dirección URL:

[https://www.lideditorial.com/sites/default/files/extracto\\_seguridad\\_nacional.pdf](https://www.lideditorial.com/sites/default/files/extracto_seguridad_nacional.pdf),  
[Consultado el 20 de agosto de 2018, a las 7:34 hrs], 341 pp.

- Del Olmo Rosa, *Drogas: distorsiones y realidades*, Nueva Sociedad NRO.102 JULIO- AGOSTO 1989, pp. 81-93.
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, [en línea], Dirección URL:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=697102&fecha=11%2F04%2F2003&fbclid=IwAR2Py5WzmuXAWSVL1PixUaQMzW8Fiwl\\_i6oylm4jeoAK6QsUQgLMeVPv8WM](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697102&fecha=11%2F04%2F2003&fbclid=IwAR2Py5WzmuXAWSVL1PixUaQMzW8Fiwl_i6oylm4jeoAK6QsUQgLMeVPv8WM) [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 11:13 horas]

## E

- Escribano Úbeda-Portugués José, *Terrorismo, Narcotráfico, Blanqueo de capitales, Trata de personas, Tráfico ilícito de migrantes, Tráfico ilícito de armas: Lucha global contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Universidad Carlos III de Madrid, 352 pp.
- EXPANSIÓN, *Felipe Calderón firma una ley contra la trata de personas y feminicidios*, [en línea], Dirección URL:<https://expansion.mx/nacional/2012/06/13/felipe-calderon-firma-una-ley-contra-la-trata-de-personas-y-feminicidios> [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 12:58 hrs].
- Expansión, *Huachicoleros ¿Quiénes son y cómo afectan a México?*, [en línea], 16 de noviembre de 2018, Dirección URL:<https://expansion.mx/nacional/2018/11/16/huachicoleros-quienes-son-y-como-afectan-a-mexic>, [Consultada el 5 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs].
- Expansión, *Las diferencias en la política de drogas en los años de Fox, Calderón y Peña* [en línea], Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2016/04/20/las-diferencias-en-la-politica-de-drogas-en-los-anos-de-fox-caleron-y-pena>, [Consultado el 27 de agosto de 2019, a las 7:52 hrs].

## F

- Fernández Sánchez María, El narcotráfico en México, historia de un fracaso político,[en línea], Dirección URL: <https://elordenmundial.com/narcotrafico-mexico-historia-fracaso-politico/>, [Consultado el 18 de mayo de 2020, a las 12:35 hrs].
- Franzoni Marcela, *La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales*, en Contextualizaciones Latinoamericanas, Año 9, Núm. 17, julio-diciembre de 2017, Universidad de Guadalajara. [en línea] Dirección URL: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7033>.
- Font Tica y Ortega Pere, “*Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana*”. Revista papeles de relaciones ecosociales y cambio global, N° 119, Ciencias Sociales- Política, España, 2012, p. 161. Dirección URL:[https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista\\_papeles/119/Seguridad\\_nacional\\_multidimensional\\_humana\\_T.\\_Font\\_y\\_P.\\_Ortega.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf) [consultado el 17 de agosto de 2018 a las 13:24 horas]

## G

- Galarza Gerardo , *1985, el año que se desata el narco*, [en línea], Excélsior, Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/10/913019>, [Consultado el 26 de agosto de 2019, a las 7:15 pm]
- Gaspar Tapia Gabriel, “Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría”, [en línea], *Revista de Estudios Internacionales*, 23-44 pp.
- Garzón-Vergara Juan Carlos, *¿Cuál es la relación del crimen organizado y el homicidio en América Latina?*,
- Woodrow Wilson Center y Fundación Ideas para la Paz, junio 2016, 22 pp.
- Gerard Ruggie John, “Epistemología, Ontología y el estudio de los Regímenes Internacionales”, en *Regímenes Internacionales*, núm. 12, octubre de 2009 GERI – UAM, pp. 171-191.
- Gobierno de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/26.pdf>

- Guerrero Ana Luisa. *Filosofía política y derechos humanos*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM, México, 2002, 374 pp.

## H

- Haering Keenan Daniel, “*Violencia y Drogas en Centroamérica*”, Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) en *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, pp. 171-200.
- Hakim Simón Miguel, *Informe sobre los Avances, el Documento de la Conferencia Especial sobre Seguridad y la Posición de México*, en *Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe*. Senado de la República. México, 2004, PP. 49-57.
- Hurrell Andrew, “Seguridad y violencia en América Latina”. *Revista Foro Internacional*, enero-marzo 1998, volumen 38, Colegio de México, pp. 93-106
- Hurtado Omar, García Paz Rosa Ma. , *El narcotráfico en México problema transnacional*, [en línea], Dirección URL:<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n97/hurtadogarcia.pdf> [Consultado el 26 de agosto de 2018, a las 7:38 hrs], pp. 35-64.

## I

- IFRC, *¿Qué es la vulnerabilidad?*, [en línea], Dirección URL: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disastermanagement/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>,
- INEGI, *Homicidios por año*, [en línea], Dirección URL: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=), contabilizadas de 2001 al 2006.
- *Informes Presidenciales*, Vicente Fox Quesada,[en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>
- Insulza José Miguel, *El problema de las drogas en América Latina. La economía del narcotráfico*, [en línea], Organización de los Estados Americanos, Dirección URL:

[http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf), 48 pp.

- Interpol, *Delincuencia Organizada*, [en línea], Dirección URL:<https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-organizada>

## L

- Latinobarómetro, *Libros de Códigos por años*, [en línea], Dirección URL: <http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>
- Little Richard, "International Regimes". John Baylis y Steve Smith (comp) en *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Tercera edición, 640 pp.

## M

- Macedo Serna Israel, *Calderón o Peña, ¿quién tuvo el México más violento? Que hablen los números*, [en línea], Dirección URL:<https://www.nacion321.com/gobierno/calderon-o-pena-quien-tuvo-el-mexico-mas-violento-que-hablen-los-numeros>.
- Marcos William, *DEA: 40 años de polémica lucha contra las drogas*, [en línea], BBC Mundo, Washington, Dirección URL:[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130628\\_eeuu\\_dea\\_drogas\\_40\\_aniversario\\_wbm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130628_eeuu_dea_drogas_40_aniversario_wbm),
- Martínez Rodríguez Miguel Ángel, *Política criminal del Estado Mexicano sobre drogas y narcotráfico*, México, Porrúa, 2012, 177 pp.
- Mats Bernal y Serrano Mónica, *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad Internacional, cambio y continuidad*, trad. De Isabel Vericat Núñez, México, FCE, 2005, 408 pp.
- Mazzotti Paola, *La droga sus implicaciones culturales, económicas y políticas*, [En línea], Dirección URL: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/80231/forum\\_1999\\_24.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/80231/forum_1999_24.pdf?sequence=1), 17 pp.



- Mendoza Bremauntz Emma, “*Globalización, Internacionalización del Delito y Seguridad*” en Revista Foro Jurídico, Núm, 83, Agosto, 2010, México, Dirección URL: [https://issuu.com/forojuridico/docs/fj\\_83\\_agosto\\_2010](https://issuu.com/forojuridico/docs/fj_83_agosto_2010), 56 pp.
- Morales Tenorio Issac, “Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción”. Revista Mexicana de Política Exterior, Núm 110, mayo-agosto de 2017, pp. 135-152.
- Morgenthau Hans, J. *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, 718 pp.

## N

- Naciones Unidas, Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo [en línea], Dirección: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>, [Consultado el 4 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs]

## O

- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, *Sistema Nacional de Planeación Democrática de México*, [en línea], Dirección URL: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>, [Consultado el 2 de septiembre de 2019, a las 8:43 hrs]
- OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, [en línea], Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf) [Consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:41 horas]
- OEA, Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Conclusiones y recomendaciones de la Primera Reunión Interamericana sobre Mecanismos de Cooperación contra la Delincuencia Organizada. Ciudad de México, [en línea], 6-8 de octubre de 2003. Dirección URL: <http://www.oas.org/cicaddocs/document.aspx?id=2150> [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 12:03 horas].

- OMS, *Comprender y abordar la violencia contra la mujer, trata de personas*, [en línea], OMS, Dirección URL: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/20184-Trata.pdf>, [Consultado el 10 de octubre de 2018, a las 20:11 hrs], 8 pp.
- ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, [en línea], Dirección URL: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Carta\\_NU.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf), [Consultado el 26 de septiembre de 2018, a las 3:54 hrs].
- ONUDC, *Introducción*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/introduccion.html>, [Consultada el 11 de junio de 2019, a las 20:45 hrs].
- ONU, Informe de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Compendio de casos de delincuencia organizada, Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.
- ONU, *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC)*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/unodc/es/unodc.html>, [Consultado el 20 de junio de 2019, a las 20:14 hrs].
- ONU, *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1990*, la Habana, A/CONF.144/28/Rev.I.,
- ONU, *Tráfico de drogas*, [en línea], ONU, Dirección URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>[Consultado el 8 de octubre de 2018, a las 21:45 hrs].
- ONU. UNODC. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Dirección URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, [Consultado el 3 abril de 2019, a las 9:45 hrs]
- ONU- UNODC. *Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 de la Organización de las Naciones Unidas*. Dirección URL: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf), [consultado el 17 de noviembre de 2018 a las 13:17 horas].
- ONU- UNODC. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la convención única de 1961 sobre

- estupefacientes, Dirección URL:[https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf), [Consultado el 27 de noviembre de 2018, a las 10:19horas]
- ONU- UNODC. Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas 2009, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_52/Political-Declaration2009\\_V0984966\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf) [consultado el 29 de junio de 2019 a las 22:42 horas]
  - ONU-UNODC, *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>, [Consultada el 4 de octubre de 2018, a las 20:08 hrs].
  - ONU- UNODC. *Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative\\_Guide\\_2017/Legislative\\_Guide\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_S.pdf) [consultado el 1 de diciembre de 2018 a las 12:52 horas]
  - ONU- UNODC. *Huitieme Congres Des Nations Unies Pour La Prévention Du Crime Et Le Traitement Des Délinquants*, ONU, A/CONF.144/7, Dirección URL:[http://www.asc41.com/UN\\_Congress/French/08%20Huitieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A\\_CONF144\\_7.pdf](http://www.asc41.com/UN_Congress/French/08%20Huitieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF144_7.pdf) [consultado el 29 de noviembre de 2018 a las 15:47 horas]
  - ONU- UNODC. *La Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988 de la Organización de las Naciones Unidas*, [en línea], Dirección URL: [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf), [Consultado el 27 de noviembre de 2018, a las 3:40 hrs]
  - ONU- UNODC. *Marco legal para combatir el Tráfico de Drogas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Dirección URL:

<https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/legal-framework.html> [consultado el 16 de noviembre de 2018 a las 17:04 horas].

- ONU- UNODC, *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077\\_Ebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf), [Consultado el 3 de noviembre de 2018, a las 8: 23 horas]
- Organización de las Naciones Unidas, *Conferencias, reuniones y eventos pasados de las Naciones Unidas, Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida*, [en línea] Dirección URL: [https://www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/?fbclid=IwAR2ngllpfulSYDVA4QR9MLkAstJN\\_oe2BxaXj23tNJeQ5-cml8bOt-njAqM](https://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/?fbclid=IwAR2ngllpfulSYDVA4QR9MLkAstJN_oe2BxaXj23tNJeQ5-cml8bOt-njAqM), [consultado el 26 de septiembre de 2018 a las 12:38 horas]
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración del Milenio, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [consultado el 30 de noviembre de 2018 a las 14:27 horas], 10 pp.
- Organización de las Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. A/59/565*, [en línea], Dirección URL: <https://undocs.org/es/A/59/565> [consultado el 26 de septiembre de 2018 a las 13:16 horas].
- Orozco Gabriel, *El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n m. 72, 180 pp.
- OTAN, *Juntos por la seguridad, Una introducción a la OTAN*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, Dirección URL: [https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120118\\_nato\\_security\\_esp.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120118_nato_security_esp.pdf), [Consultado el 25 de septiembre de 2018, a las 3:40 pm], 35 pp.

## **P**

- PGR, *XVII. Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, [en línea], Formato URL:, <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Documents/XVII.pdf>, [Consultado el 2 de abril de 2017, a las 19:11 hrs]
- PGR, *¿Qué hacemos?*, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/pgr/que-hacemos>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 8:45 hrs]
- Plascencia Villanueva Raúl, *La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, en Anuario Jurídico 1996. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1996, 391 pp.
- Presidencia de la República, *“Participación del presidente Enrique Peña Nieto en el debate general de la sesión especial de la ONU sobre el problema mundial de las drogas 2016”*, 19 de abril de 2016, en Issac Morales Tenorio. “Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción”. Revista Mexicana de Política Exterior, Núm 110, mayo-agosto de 2017, Dirección URL: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/participacion-presidente-enrique-pena-nieto-debate-general-de-la-sesion-especial-de-la-onu-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-2016>, pp. 135-152,
- Poder Ejecutivo, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO\\_ref06\\_23ene09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO_ref06_23ene09.pdf), [Consultada el 27 de octubre de 2019, a las 9:53 hrs].
- Poder Ejecutivo, *DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley del Mercado de Valores;*

de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, [en línea], Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref94\\_28jun07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref94_28jun07.pdf).

[Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 9:35 hrs].

- Poder Ejecutivo, Secretaría de la Defensa Nacional. Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional, 41 pp.
- Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. *Manual de Organización General de la Policía Federal*. [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n338.pdf>, [Consultado el 10 de agosto de 2019 a las 6:34 hrs], 126 pp.
- Policía Federal, ¿Qué hacemos?, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/policiafederal/es/que-hacemos>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 7:45 hrs]

## R

- Rojas Francisco, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, [en línea], Friedrich Ebert Stiftung, Febrero 2013, Dirección URL: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10085.pdf>, [Consultado el 26 de septiembre de 2018, a las 4:40 pm], 23 pp.
- Rosales Martínez Lourdes, *La liberalización del mercado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, [en línea], REVISTA DE LA E. L. DE D. DE PUEBLA No. 3 Dirección URL: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/3/art/art3.pdf> [Consultada el 15 de marzo de 2019, a las 9:05 pm] pp. 43.62.
- Rosas María Cristina, *La seguridad internacional y lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, Vol. 156, Núm. 9, septiembre de 2006, 740-761 pp.
- Rexton Kan Paul, *Drug Trafficking and International Security*, Rowman & Littlefield, Reino Unido, 2016, 232 pp.

## R

- R., Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, [en línea], Edit. CEURA. Madrid, 1993, Dirección URL: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>, [Consultado el 26 de octubre de 2019, a las 6:16 hrs]

## S

- Sandoval Mendiola Juan, *La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas: liderazgo de México en la OEA*. Revista Mexicana de Política Exterior, N° 78, julio- octubre 2006, Organización de los Estados Americanos (OEA). *Conferencia Especial sobre Seguridad*, [en línea], Dirección URL: [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf) [consultado el 28 de junio de 2019 a las 20:15 horas], 14 pp.
- Sánchez Avilés Constanza, *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 366 pp.
- Sánchez Isabel, *El PRI de México, el partido que más tiempo gobernó en América Latina*, El Nacional. La voz de todos, 2 de julio de 2012, [en línea], Dirección URL: <https://elnacional.com.do/el-pri-de-mexico-el-partido-que-mas-tiempo-gobierno-en-america-latina/>, [Consultado el 9 de septiembre de 2019, a las 9:36 hrs]
- Santiago Oropeza Teresa, *"Kant y su proyecto de una paz perpetua"*, Revista Digital Universitaria, DGSCA-UNAM, Vol. 5, Núm. 11, 10 de diciembre de 2004, México, p. 6. Dirección URL: [http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic\\_art77.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic_art77.pdf), [consultado el 18 de agosto de 2018 a las 15:19 horas]
- Sansó-Rubert Daniel, *"La Internacionalización de la Delincuencia Organizada: Análisis del Fenómeno"*, UNISCI Discussion Papers, N° 9, Universidad de Santiago de Compostela, España, 2005, 43.61 pp.

- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5224691&fecha=15/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5224691&fecha=15/12/2011) [consultado el 18 de agosto de 2018 a las 15:19 horas]
- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [en línea], Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013) [consultado el 3 de septiembre de 2019 a las 22:22 hrs]
- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. [en línea] Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 20:26 hrs]
- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*. [en línea], Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019].
- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. [en línea]. Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014) [consultado el 27 de octubre de 2019 a las 12:48 hrs]
- Secretaría de Gobernación. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [en línea], Dirección URL: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf), [consultado el 3 de septiembre de 2019 a las 22:30 hrs], 184 pp.
- Secretaría de la Defensa Nacional, ¿Qué hacemos? [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sedena/que-hacemos>, [Consultado el 7 de mayo de 2018, a las 4:34 hrs]



- Secretaría de la Defensa Nacional, Plan Sectorial de la Defensa Nacional, [en línea], Dirección URL: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>, [Consultado el 18 de agosto de 2019, a las 10:34 hrs], 36 pp.
- Secretaria de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo135.doc>, [Consultado e l 26 de octubre de 2019, a las 10:19 hrs]
- Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. [en línea] Dirección URL: [http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf) [consultado el 26 de octubre de 2019 a las 13:25 hrs].
- Secretaria de las Naciones Unidas, *Organización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, [en línea], Boletín, Dirección URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/ST/SGB/2004/6>, [Consultada el 11 de junio de 2019, a las 21:34 hrs]
- Secretaría de Marina. *Programa Sectorial de Marina*. [en línea] Dirección URL: [https://www.semar.gob.mx/informes/programa\\_sectorial\\_13.pdf](https://www.semar.gob.mx/informes/programa_sectorial_13.pdf) [consultado el 27 de octubre de 2019 a la 1:47 hrs]
- Secretaría de Marina. Manual de Organización General de la Secretaría de Marina, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n283.pdf>, 36 pp.
- SEMAR, *La secretaria de Marina Armada de México*, [en línea], Dirección URL: <http://www.semar.gob.mx/velero/2014/es/semar.html>, [Consultado el 6 de mayo de 2019, a las 5:00 hrs]
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *Pacto por México*, [en línea], Dirección URL: [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf) [consultado el 2 de septiembre de 2019 a las 17:32 hrs], 19 pp.
- Soriano Juan Pablo. “Gobernanza Global Contra La Delincuencia Transnacional: La UE y La Convención De Palermo / Global Governance against Transnational Crime: the EU and the Palermo Convention.” *Revista CIDOB D'Afers*

*Internacionales*, no. 108, 2014, p.144, *JSTOR*, Dirección URL: [www.jstor.org/stable/24364586](http://www.jstor.org/stable/24364586) [consultado el 28 de noviembre de 2018 a las 13:23 hrs] pp. 141-163.

- Somuano Ma. Fernanda, *Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto*, [en línea], Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59944852001.pdf>, [Consultado el 9 de septiembre de 2019, a las 9:42 hrs], 15 pp.
- Sosa Hernández G. Georgina. "El Pacto por México y la comunicación política" en *Revista Polis*, Vol.13, no.1, Enero/Junio, 2017, México, pp. 199.

## T

- Thoumi Francisco E, "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del Régimen Internacional de Drogas: Fundamentos limitantes e (Im)posibles cambios", *Drogas y prohibición*, Buenos Aires, Zorzal, 2010, 27-56 pp.
- Tomassini Luciano. *Relaciones Internacionales, Teoría y Práctica*. PNUD-CEPAL, Santiago, Chile, 1988, 202 pp.
- Trujillo Álvarez Pedro, "Caracterización de los tipos de criminalidad e índices de violencia regional, causas y consecuencias". Sonia Alda Mejías y Susana de Sousa Ferreira (eds.) en *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, pp. 129-170.

## U

- UNODC, *Campaña "Corazón Azul-México" contra la trata de personas finalista de los UN21 Awards 2012*, [En línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/blueheart/es/mexico/UN21awards2012.html>, [Consultado el 27 de octubre de 2019, a las 12:53 hrs].
- UNODC. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Oficina de Enlace de Parteneriario en Brasil*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/lpo->

brazil/es/corruptcao/convencao.html?fbclid=IwAR2CUGXkX8GPD\_6vMNLdkWSIyyhgcvUxcUxGnEvL3wKs-uacrjaGPXmtOk [Consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:23 horas]

- UNODC-ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf?fbclid=IwAR1N4fsxVHws60ZBdRI-nxItdILJxKBoR-N9MuPnAFAi8BiL6OjmQ-SQ3LA](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf?fbclid=IwAR1N4fsxVHws60ZBdRI-nxItdILJxKBoR-N9MuPnAFAi8BiL6OjmQ-SQ3LA) [consultado el 10 de junio de 2019 a las 15:55 horas]
- UNODC, *Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas, informe mundial sobre las drogas 2018*, [en línea], Dirección URL: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf) [Consultado el 9 de octubre de 2018, a las 22:07 hrs]
- UNODC, *Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes*, [en línea], Dirección URL: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>, [Consultada el 23 de junio de 2019, a las 20:36 hrs].
- Uribe Benítez Oscar, *La Convención de Palermo*, CEDIP, julio de 2010, 81 pp.

## V

- Valdés Castellanos Guillermo, *Historia del Narcotráfico en México*, [en línea], Aguilar, México, 2013, Dirección URL: <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=SC5HAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=causas+narcotrafico+mexico+&ots=oCnk1WoZEK&sig=F9Zde72Qx2zKq09qmenMovfigEU#v=onepage&q&f=false>, [Consultado el 30 de mayo de 2019, a las 9:45 hrs], 484 pp.

## W

- Waltz Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, 336 pp.

- Weisbrot Mark, Lara Merling, Rebecca Watts y Jake Johnston. *El Pacto por México después de cinco años: ¿Cómo le ha ido?*. Centro de Investigación en Economía y Política. Washington, DC. [en línea] Dirección URL: <http://cepr.net/publicaciones/spanish-reports/el-pacto-por-me-xico-despue-s-de-cinco-an-os-co-mo-le-ha-ido> [consultado el 2 de septiembre de 2019 a las 17:32 hrs].
- Williams. Paul D, *Security Studies*. Routledge, Estados Unidos, Nueva York, 2008, 658 pp.
- Wolfers Arnold, *National security as an ambiguous symbol*, Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4, 1952, pp. 481-502