



**FACULTA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL QUEHACER DEL GOBIERNO MEXICANO CONTRA LAS DROGAS,  
1934-2012. CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA PRESIDENCIA DE FELIPE  
CALDERÓN**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

**PRESENTA**

**DANIEL PÉREZ MERINO**

**DIRIGE**

**DR. ALBERTO ENRÍQUEZ PEREA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



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.





## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Sin duda, este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda incondicional de mis padres, hombre y mujer; de quienes he aprendido, entre varias cosas: esfuerzo, trabajo y bondad... sacrificio por el otro. A ellos y a otros más, les debo lo bueno que hay en mí.

Va también para mis herman@s... porque sí, porque debo...

En parte dedicatoria y en parte también agradecimiento, al Dr. Alberto Enríquez Perea; si hay algo rescatable en la investigación es porque sus observaciones agudas así lo precisan. Gracias por el empeño dedicado a mi investigación... esas revisiones que necesita todo trabajo académico.

También gracias a mis compañeros de trabajo y que en parte fueron revisores de esta investigación: Ignacio “Nacho” Hernández P., Rodrigo Galindo R., Rodrigo Miranda B., y Dana Solís G.

Agradezco también a mis sinodales: Pedro Isnardo, Cesar Alejandro, Ricardo Pascoe y Gerardo Cruz. Gracias por sus observaciones y recomendaciones.

Finalmente y no menos importante, agradezco la beca brindada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, mediante el proyecto PAPIME, titulado *Recuperación histórica-política siglos XIX y XX* (PE305311). En fin, Gracias a la Universidad y a los que hacen de la Universidad un lugar mejor, para el estudio y para la Vida.

Dulcinea...



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VIII
A. LA POLÍTICA DE COMBATE A LAS DROGAS, (1934-2006)	1
A.1 El Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940	1
A.2 El Sexenio de Manuel Ávila Camacho, 1940-1946	6
A.3 El Sexenio de Miguel Alemán Valdés, 1946-1952	9
A.4 El Sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958	13
A.5 El Sexenio de Adolfo López Mateos, 1958-1964	17
A.6 El Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970	20
A.7 El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976	25
A.8 El Sexenio de José López Portillo, 1976-1982	29
A.9 El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988	34
A.10 El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994	41
A.11 El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000	48
A.12 El Sexenio de Vicente Fox Quesada, 2000-2006	54
B. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PARA EL COMBATE A LAS DROGAS DEL FELIPE CALDERÓN, 2006-2012	61
B.1 Estrategia Nacional de Seguridad	61
B.1.1 Operativos Conjuntos	63
B.1.2 Capacidad financiera, operativa y tecnológica del Estado	76
B.1.3 Reformas al marco legal e institucional	88
B.1.4 Fortalecimiento de la cooperación internacional	97
B.1.5 Política en materia de prevención del delito y adicciones	102

C. DE VISIÓN 2030 A LOS COSTOS SOCIALES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD, 2006-2012	115
C.1 Componentes de Visión 2030	115
C.1.1 Índice de fortaleza institucional	116
C.1.2 Porcentaje de delitos cometidos con resolución satisfactoria para la víctima	120
C.1.3 Número de homicidios por cada 100 mil habitantes	124
C.1.4 Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes	130
C.1.5 Percepción de inseguridad en la población mayor a 18 años	133
C.2 Los costos sociales de la Estrategia Nacional de Seguridad	135
C.2.1 Los costos en materia de derechos humanos	135
C.2.2 Los costos en el número de desaparecidos	140
C.2.3 Los costos en el número de desplazados internos.	144
D. DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	148
D.1 Dimensión histórica de la Seguridad Nacional en el continente Americano	149
D.2 Dimensión histórica de la Seguridad Nacional en México	151
D.3 De la Seguridad Nacional	159
D.3.1 De los Objetivos Nacionales	163
D.3.2 De los Obstáculos a la Seguridad Nacional	170
D.3.3 Del Poder Nacional	173
D.3.4 De los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional	178
D.4 Narcotráfico y Seguridad Nacional en México	181
D.5 Las drogas como asunto de salud pública y no de Seguridad Nacional. El cambio de la estrategia	192
E. CONCLUSIONES	202

<b>ANEXO I. LOS 100 DÍAS DE PEÑA NIETO</b>	206
<b>ANEXO II. MAPAS DE SEMBRADÍOS, ERRADICACIÓN, DECOMISOS Y TRÁFICO DE AMAPOLA, MARIHUANA, COCAÍNA Y DROGAS SINTÉTICAS</b>	218
<b>ANEXO III. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA ESCUELA SEGURA</b>	231
<b>F. FUENTE CONSULTADAS</b>	232

## INTRODUCCIÓN

Se anuncia dentro de la teoría Hobbesiana que el Estado surgió para apaciguar el estado de guerra entre los hombres, cuando éstos vivían en una constante lucha para imponer su poder sobre otros hombres. En suma, el Estado surgió para *proteger* la vida de los seres humanos, que es lo máspreciado que se tiene.

De la misma manera, se dice dentro de la teoría Weberiana que el Estado es la institución que tiene a su cargo el monopolio de la violencia física *legítima*.

Estas dos perspectivas hacen alusión a la fuerza del Estado, al poder del Estado para poner e imponer sanciones a quienes le hagan frente, o en sí, a quienes no acaten las disposiciones que dictan las normas del Estado. La primera de ellas nos dice que el Estado está para proteger la vida del hombre, y la segunda, que el Estado es la única instancia legítima de utilizar la violencia física.

Considerando lo anterior y observando los niveles de violencia que se generaron en el sexenio Calderonista: aumento en el número de homicidios, de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, incremento en el número de casos de violaciones de derechos humanos, etc., es claro que algo sucedió en el país en ese periodo de gobierno: el Estado no fue capaz de garantizar seguridad a su ciudadanía y la estrategia para la seguridad no funcionó.\*

De lo que resulta, es evidentemente que el Estado mexicano no ha sabido imponer su monopolio de la violencia legítima, y consecuentemente, la estrategia que ha planteado no logró los resultados necesarios para mantener el orden público y la seguridad en el país.

---

\* En esta investigación usaremos para fines prácticos el paralelismo gobierno y Estado, aunque sabemos que el Estado es un ente que va más allá que el propio gobierno.

Bien es cierto que la estrategia de seguridad emprendida por el gobierno de Felipe Calderón a lo largo de su sexenio para combatir a la delincuencia organizada, en especial, a las organizaciones de narcotraficantes, fue inadecuada para establecer los niveles mínimos de seguridad, como lo hicieron saber ciertos personajes de la vida política del país, así como investigadores, académicos y ciertas organizaciones de la sociedad civil; no menos cierto es que ninguno de ellos se sentó a analizar de manera íntegra la estrategia y sus resultados que, aunque parezcan evidentes, es necesario revisar para entender el por qué de los magros resultados en materia de seguridad pública en el país.\*

A lo mucho, los investigadores, tanto de instituciones académicas como de organizaciones civiles sólo se encargaron de estudiar y ver qué pasó con la tasa de homicidios en el país, cómo influyó la estrategia contra los derechos humanos; también hicieron trabajos en donde se daba cuenta de la migración a causa de la violencia en algunos estados azotados por las bandas de narcotraficantes y, en otros casos, se investigaron las infiltraciones de personajes vinculados al crimen organizado, en especial del narcotráfico, dentro de los órganos de seguridad y dentro de los partidos políticos. De la misma manera, algunos investigadores analizaron las repercusiones de la Iniciativa Mérida en su relación con el narcotráfico.\*

---

\* Entre los trabajos de personajes de la vida política, académica y periodística que circularon durante los años de gobierno de Felipe Calderón, se pueden encontrar, entre muchos otros: Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El Narco: la guerra fallida, passim.* y *Los saldos del Narco: el fracaso de una guerra, passim.* Los artículos en la revista *Nexos* de Eduardo Guerrero Gutiérrez, entre los que destacan “La raíz de la violencia” y de la misma revista, “Nuestra guerra: una conversación” aparecidos en el número 402 y 407, respectivamente. Asimismo están: Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, Aguayo Quezada, Sergio y Treviño Rangel, Javier, “El ‘piadoso olvido’: el PAN y los derechos humanos” en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coordes.), *Seguridad Nacional y seguridad interior.*

\* De entre varios trabajos aparecidos que tocaban el asunto de la Iniciativa Mérida, pueden verse: Benítez Manaut, Raúl (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos, passim.*, y Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (Coordes.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?, Passim.*

Todos estos trabajos a los cuales se ha aludido, bien mencionan la equivocada “guerra contra el narcotráfico” emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón, pero ninguno de ellos toma en cuenta los componentes de dicha guerra o, para decirlo más claro, muchas investigaciones que señalan el fracaso de la “guerra contra el narcotráfico”, ni siquiera consideraron los puntos que englobaba la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS), a lo más, como ya se decía, mencionan uno o dos puntos; no así, los cinco componentes o ejes rectores que comprendió la ya aludida *Estrategia* que sirvió como fundamento de la llamada “lucha contra el narcotráfico”.

Teniendo lo anterior en mente y puesto que la “lucha contra las drogas”, “lucha contra el crimen organizado” o “lucha contra los narcotraficantes”<sup>\*</sup> no ha sido algo nuevo que, se empezó a dar durante las administraciones panistas en el gobierno; en el primer capítulo de la investigación se ofrecerán algunos modos de proceder y resultados de los gobiernos federales en su lucha contra las drogas.

Como se sabe, la materia prima del fenómeno delictivo conocido como *narcotráfico* (tipificado en el Código Penal Federal como *Delitos contra la salud*) es, sin duda alguna, la droga, y en específico, las drogas ilegales, tales como: marihuana, amapola y sus derivados, cocaína, etc. Así entonces, se puede hablar de narcotráfico o de tráfico ilícito de drogas desde que éstas fueron legalmente prohibidas.

En el ámbito de la legislación internacional, se puede ubicar la historia de la prohibición de drogas cuando países como Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Inglaterra, Japón, etcétera, se reunieron en La Haya para firmar el 23 de enero de 1912, la Convención Internacional del Opio. En esta Convención se prohibió, a parte del opio, la cocaína y la morfina.

---

\* Aquellas tres expresiones se han usado indistintamente por los gobiernos federales tanto priístas como panistas para referirse a sus estrategias en materia de seguridad, todas estas estrategias claro está, contra los grupos que participan en el tráfico de drogas.



La historia de la prohibición a nivel internacional se puede investigar, asimismo, en diversos documentos publicados tanto por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, como por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ambas, agencias pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas (ONU). También, obvia decirlo, hay diversos autores que han tratado el asunto de las drogas. Entre los más representativos están Antonio Escohotado con la obra *Historia general de las drogas*, y Richard Davenport-Hines, *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas, 1500-2000*, por mencionar dos escritores destacados.

Por lo que cabe, en la legislación nacional, la prohibición de drogas como la marihuana, amapola, cocaína, morfina, etc., puede ser rastreada desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de agosto de 1931, el *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal*. Asimismo, la historia de cómo se ha dado esta prohibición de drogas y algunas de sus implicaciones en México, puede ser vista desde los libros de Luis Astorga, *El Siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, y *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. En este mismo sentido, también puede verse el material elaborado por la Procuraduría General de la República, titulado: *Conmemoración de los 100 años*.

A partir de la anterior digresión y ya que el combate a las drogas no es nuevo, es necesario tener presente las acciones que se han llevado a cabo en México para tal caso. Así, se puede decir que las distintas dependencias del gobierno Federal, desde, por lo menos 1934, han combatido el tráfico de drogas,<sup>▲</sup> es decir, han erradicado y decomisado los enervantes que transitan

---

<sup>▲</sup> Hay que aclarar que se usa el concepto de droga tal cual lo maneja el sistema nacional de vigilancia epidemiológica, que menciona que la droga es “aquella sustancia que modifica la percepción, sensación, el estado de ánimo y la actividad tanto física como mental”, Cfr. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Secretaría de salud, *Perfil epidemiológico de las Adicciones en México 2010*, p. 203. Asimismo, hay que advertir que para los

por el territorio nacional de forma ilegal, evitando su libre cruce hacia los Estados Unidos o cualquier otro país del mundo.

El combate a las drogas por parte del gobierno mexicano<sup>^</sup>, se da en primera instancia, porque ha sido firmante de los diversos acuerdos internacionales que a lo largo de la historia para el control de drogas han existido. En segunda, porque en la legislación nacional se ha penado a los que siembran, cultivan, transportan, venden, compren, etc., droga; cumpliendo así con lo dispuesto en los tratados internacionales. En otras palabras, en materia jurídica, la legislación penal mexicana se ha armonizado con respecto a lo establecido en los acuerdos internacionales en asuntos de drogas firmados por el gobierno mexicano.

Con lo anterior se da a entender que el combate a las drogas no es un asunto nuevo, como se decía anteriormente, que inicia en este nuevo siglo. Al menos el gobierno mexicano, y en especial, las instituciones del orden Federal, han combatido desde hace más de siete décadas la siembra, cultivo, tráfico, y venta de drogas en el país. Es necesario recalcar esto último ya que el ahora expresidente Calderón señaló implícitamente en un documento publicado el 14 de junio de 2010, titulado *La lucha por la seguridad pública* que, anterior a su gobierno, existía un “viejo modelo” de “arreglos” entre los responsables de la seguridad pública, los encargados de administrar y procurar justicia, de los tres ordenes de gobierno con los criminales. Es decir, las autoridades encargadas de la seguridad y justicia, municipal, estatal y federal, estaban coludidos con los criminales encargados del tráfico de drogas.

---

propósitos de esta investigación se usará indistintamente la palabra narcótico, psicotrópico, enervante, drogas heroicas, etc., para señalar que se está hablando de drogas ilegales, tal cual se mencionan en la Ley General de Salud y Código Penal Federal. Una revisión minuciosa sobre el concepto de *droga* y sus implicaciones está en López Betancourt, Eduardo, *Drogas. Su legalización, passim*.

<sup>^</sup> Aquí vale decir de una vez que el título de la tesis debió de ser: *El combate a las drogas del gobierno mexicano, 1934-2012. Con especial interés a la presidencia de Felipe Calderón*. Por cuestiones administrativas y de tiempo, se dejó el título actual.

A partir de lo dicho por el Presidente Calderón, uno de los objetivos de la presente investigación, será determinar hasta qué punto se sostienen tales afirmaciones; pues como se verá en su momento, no todo es cierto. Los diversos mandatarios que abarcan este periodo estudiado, siempre han combatido el tráfico de drogas, y por supuesto, a las personas dedicadas a este hecho delictivo. Los datos que se presentarán en su momento, así lo indican.

Entendiendo lo anterior, en el primer capítulo, se observarán, de forma general, las acciones de los diversos mandatarios federales que comprenden el periodo 1934-2006. Se tomó como año de inicio el de 1934, ya que es durante la segunda mitad de la década de los treinta, periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, cuando se dan algunas modificaciones en la forma de combatir las drogas. Con Cárdenas se dan cambios en las instituciones encargadas de dirigir la lucha contra las drogas.

En este mismo sentido, se decidió que el fin del primer capítulo fuera hasta la conclusión del gobierno de Vicente Fox, ya que se estudiaría de forma especial al gobierno de Calderón. La razón de esto es, porque éste último gobierno expuso en constantes momentos<sup>\*</sup> que él era, hasta aquel entonces, el único gobierno que se había atrevido a encarar de forma frontal a los criminales dedicados al tráfico de drogas. Como se verá, a partir de los datos que se aportarán, esto tampoco es cierto.

Ya que el lapso del tiempo en el primer capítulo es demasiado extenso, se decidió, por cuestiones argumentativas, que el capítulo estuviera dividido por sexenios. Así, en cada uno de estos subcapítulos, se presentarán las acciones más relevantes que se llevaron a cabo durante el periodo presidencial.

---

<sup>\*</sup> En los discurso que pronunciaba, a propósito de los informes de gobierno, se puede observar de forma reiterada la idea de que Calderón era hasta aquel momento el único presidente que había enfrentado de manera frontal a los grupos de narcotraficantes, *Cfr.* <http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>. También puede verse en el documento *La lucha por la seguridad pública*.

Asimismo, en el primer capítulo, se notará cada mandatario reaccionó al fenómeno del tráfico de enervantes de acuerdo al contexto en el que le tocó gobernar. De esta manera, tenemos momentos en los cuales los gobiernos actuaron conforme a su propia convicción y otros, en donde los mandatarios, se vieron forzados por las acciones y directrices del exterior, ejerciendo un peso preponderante el gobierno de los Estado Unidos. Evidentemente se hará notar que las acciones de los presidentes en turno, no se apartaron de los acuerdos internacionales en materia de tráfico de drogas firmados por México. En fin, el primer capítulo sirve como marco histórico de la lucha contra las drogas que el país lleva desde por lo menos siete décadas.

En el segundo capítulo se observará, con especial énfasis, lo hecho por el presidente Felipe Calderón. El objetivo principal de esta investigación, será pues, observar qué fue lo que hizo el ahora exmandatario en materia de drogas. El primer capítulo servirá entonces como marco comparativo entre lo hecho por los antecesores a Calderón y la estrategia de éste último.

La hipótesis que se sostendrá en el segundo capítulo es que, si bien hay algunas diferencias entre las acciones del gobierno calderonista y la de sus antecesores, éstas son meramente acordes al tiempo transcurrido entre su periodo presidencial y la de sus antecesores. Así, se podrá observar que los cinco ejes que abarcan la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) que Calderón puso en marcha, de algún modo también estaban presentes en acciones anteriores a su gobierno.

Lo antes dicho se sustenta en que la Estrategia Nacional de Seguridad cubre las siguientes acciones: 1) Operativos Conjuntos, 2) Refuerzo de las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado, 3) Reformas al marco legal e institucional, 4) Política activa en prevención del delito y, 5) Fortalecimiento de la cooperación internacional.

El análisis de estos cinco ejes de acción puestos en marcha en el gobierno de Calderón, servirán para tener un panorama amplio de qué fue lo que hizo el entonces presidente de la República en materia de combate a las

drogas. Servirán también para demostrar que Calderón no sólo emprendió acciones meramente punitivas, al hacer suyo la lucha contra las drogas o guerra contra la delincuencia organizada, sino también acciones en materia preventiva.

Es necesario que se resalte lo anterior porque diversos estudiosos provenientes de las asociaciones civiles y academias del país sostuvieron que la lucha contra el narcotráfico era un fracaso ya que no se hacía nada en materia preventiva del delito. En fin, como se advertía en las primeras páginas, se argumentaba en contra de la Estrategia, sin hacer un balance completo de los cinco ejes que ésta abarcaba.

Este segundo capítulo también estará dividido para su fácil comprensión. Se analizarán qué fueron los *operativo conjuntos* y cuáles sus resultados en materia de decomiso de drogas, armas y personas detenidas, así como los lugares en los se desplegaron dichos operativos.

En este mismo sentido, sólo que en la parte del *refuerzo de las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado*, se dará cuenta de cuáles fueron las instituciones encargadas de combatir el tráfico de drogas más beneficiadas, financieramente hablando, durante el sexenio de Felipe Calderón.

Un análisis semejante al descrito anteriormente se hará con los tres componentes restantes de la Estrategia Nacional de Seguridad. En todos ellos se tocarán los puntos esenciales.

Una vez analizados los puntos más relevantes de la Estrategia Nacional de Seguridad, en el tercer capítulo, se realizará un balance de los indicadores propuestos por el presidente Calderón en el documento *Visión 2030. El México que queremos*. Este documento, que sirvió como base en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, contenía en el apartado de “Estado de derecho”, cinco indicadores que ayudarían a establecer si las acciones del gobierno en materia de seguridad pública iban por buen rumbo o no.

En ese mismo capítulo se hace un balance de los costos sociales que tuvo haber emprendido la Estrategia Nacional de Seguridad. Se ofrecen números respecto a las quejas por violaciones a los derechos humanos presentados por ciudadanos en contra de las instituciones encargadas de la seguridad pública y seguridad nacional del país, así como del número de desaparecidos durante el gobierno de Calderón. Finalmente, se exponen algunas cifras que muestran la evolución de desplazados internos por acciones iniciadas en la estrategia de seguridad del entonces presidente.

En el cuarto capítulo, se tocará el tema de la seguridad nacional. Esto debido a que desde mediados de la década de los 80s, se comenzó hablar del *narcotráfico como asunto de seguridad nacional*. Tanto presidentes de la República pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional como aquellos del Partido Acción Nacional, catalogaron al fenómeno de tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional.

Se hará una revisión del origen del concepto de *seguridad nacional*, tanto en el plano continental, es decir, americano, como en el plano nacional. Una vez establecido el origen del concepto, se pasará a definir cada uno de los componentes de la seguridad nacional. Así, se hablarán de los objetivos nacionales, obstáculos a la seguridad nacional, poder nacional, etcétera. Definidos tales componentes se procederá a contestar algunas preguntas como ¿Qué parte del narcotráfico es la que pone en peligro la seguridad nacional?, ¿Qué tipo de obstáculos representa la estructura del narcotráfico?, ¿Perjudica el narcotráfico algunos de los cuatro componentes del poder nacional?, entre otras interrogantes.

Para contestar a estas preguntas, se elabora una esquematización del narcotráfico como categoría de delincuencia organizada. Se muestra así que, todo *cartel* de la droga que opera en México tiene por lo menos seis niveles que conforman toda la estructura de la organización delincriminal. Para demostrar lo anterior y ver qué parte de estos niveles puede afectar la seguridad nacional se toma como ejemplo al *Cártel de Sinaloa*. A partir de

este ejemplo se señalan algunas afectaciones a la seguridad nacional que pueden causar los *cárteles* de la droga en México, como se apreciará en dicho capítulo, tales afectaciones sólo derivan del poder corruptor con que operan los *cárteles*.

En ese mismo capítulo, se abre una pequeña discusión del posible cambio de la estrategia en el combate a las drogas a partir de la iniciativa de ley propuesta por el Diputado Federal, Fernando Belaunzarán, para legalizar toda la cadena productiva de la cannabis. Se habla de cambio en la estrategia de combate a las drogas para decir que una modificación en el régimen prohibicionista daría pie a que en lugar de ser tratado como un asunto de seguridad pública y nacional, el fenómeno de las drogas fuera tratado como asunto de salud pública.

Dicho todo lo anterior, resulta claro que el objetivo principal de esta investigación es dar a conocer las formas en que los distintos gobiernos, desde Lázaro Cárdenas hasta Felipe Calderón, combatieron el comercio y tráfico de drogas. Si bien, Luis Astorga del Instituto de Investigaciones Sociales, ya ha elaborado una investigación de gran calado en *El Siglo de las drogas y Drogas sin frontera*, no menos cierto es que en tales libros no se hace un recuento sexenio por sexenio como en este trabajo de titulación se realiza. Sirva pues este trabajo para cubrir los huecos que en materia de drogas se tienen en la historia del país.

Además de lo ya dicho, es claro que esta investigación hace un énfasis especial al gobierno de Felipe Calderón en su actuar en contra de las drogas. Esto, porque en ella se analizan con mayor detenimiento las acciones de este gobierno frente a la de sus antecesores. Hay que aclarar aquí que si bien las acciones que más se publicitaron durante ese gobierno fueron en contra de las *personas integrantes* de los *cárteles de la droga*, no menos cierto es que tales acciones nunca estuvieron desvinculadas, de lo que ya se mencionaba en las primeras páginas de esta introducción, forman la materia prima de este fenómeno delictivo: las drogas.

Ponerle el énfasis necesario al gobierno de Calderón sirvió en alguna medida para ver qué, dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad, no funcionó. Y es que el sexenio calderonista, sin duda alguna, marcará una pauta en la historia del combate a las drogas; si bien, no por sus buenos resultados –que no los tuvo y se evidencia en la investigación–, sí por los costos sociales que se presentaron a lo largo de su presidencia. De esto se habla en el trabajo presente.





## A. LA POLÍTICA DE COMBATE A LAS DROGAS, (1934-2006)

### A.1 EL SEXENIO DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, 1934-1940

Resulta interesante observar que cuando se habla del gobierno de Lázaro Cárdenas, no se incluya entre sus varias acciones, aquellas relacionadas con el tema de las drogas. En cambio, es notorio entre los libros que estudian su periodo presidencial, el énfasis que se hace del tema petrolero y sus acciones en materia de tierras ejidales.<sup>1</sup>

Así, en los libros de historia<sup>2</sup> no se relata que el 19 de mayo de 1937 se instaló formalmente un Comité Nacional contra la Toxicomanía. El Comité estaba presidido por el Departamento de Salubridad; igualmente, estaba conformada por la Procuraduría General de la República y por representantes de las autoridades encargadas de la persecución de las actividades destinadas al tráfico de drogas.<sup>3</sup>

Para el combate de los delitos contra la salud, el grupo presidido por Salubridad, elaboró un programa de acción dividido en cuatro partes. La primera parte pertenecía a las “Generalidades”, en donde se señalaban las acciones que cada una de las dependencias que agrupaban el Comité llevarían a cabo. La segunda parte, pertenecía al ámbito de la prevención. Esta parte, a su vez, estuvo dividida en dos áreas, la del tráfico lícito de drogas y la del tráfico ilícito. En la primera de estas áreas de prevención, se recomendó que para evitar que boticas y médicos facultados para prescribir drogas se convirtieran en “verdaderos traficantes” despachando cantidades inmoderadas, fuera el propio Estado el encargado de la importación de enervantes y, de ser

---

<sup>1</sup> Por poner un ejemplo, está el libro de Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. En donde el autor pone de relieve el tema agrario, educativo, petrolero, etc., no así, las acciones de Cárdenas respecto a las drogas.

<sup>2</sup> En la *Historia General de México. Versión 2000*, publicado por el Colegio de México, por ejemplo, no se menciona el tema de las drogas, en cambio sí se menciona en la octava reimpresión de la *Nueva historia mínima de México*, publicado por la misma institución. Otro libro sobre la historia de México que menciona el tema de las drogas es el coordinado por Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Las políticas*.

<sup>3</sup> Procuraduría General de la República, *Procuraduría General de la República, su obra realizada durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940*, p. 96

necesario, que fuera el Departamento de Salubridad el encargado de la venta de los enervantes. En la otra área, la del tráfico ilícito, se recomendó iniciar una “activa campaña” por todos los medios de publicidad con las que contaba el gobierno para inhibir el vicio y dar a conocer “las consecuencias fatales que produce el uso de enervantes y la manera como proceden los traficantes de esas sustancias, para lograr adeptos al uso de las mismas.”<sup>4</sup>

La tercera parte del programa estaba enfocado a la investigación. En ella se sugerían que se averiguasen quiénes eran los principales países productores de enervantes y la forma en que la droga era introducida al interior del país. Así también, se pensó crear una lista de las personas dedicadas al tráfico de drogas en el territorio nacional. Para realizar dichas actividades, el Comité planteó la necesidad de reclutar a personal capacitado en tales labores, se pensó en la promulgación de una “ley de servicio civil para asegurar a los miembros de la policía, estabilidad en sus puestos y lograr, en esa forma, especialización en el ramo de narcóticos; el aumento del sueldo del mismo personal y la instauración de fuertes sanciones para los delitos y faltas cometidos por la policía.”<sup>5</sup>

La persecución, que era la cuarta parte del programa de acción creado por el grupo de instituciones presididos por Salubridad, delineaba acciones de vigilancias en las aduanas del país para así evitar que por esos lugares ingresaran los cargamentos de drogas. Asimismo, se planteaban llegar a convenios con “Estados Unidos, Cuba, Guatemala, El Salvador, China y Japón a fin de que todas estas naciones adopten un sistema para la persecución de traficantes de enervantes e impidan por todos los medios que estén a su alcance la introducción de los mismos a cada uno de los países signatarios.”<sup>6</sup>

Hay que decir que de todas las acciones planteadas en aquel programa, no todas eran eficientes, pues en algunas ocasiones traía consigo

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República, *Procuraduría General...* p. 97

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República, *Op.cit.*, p. 97

<sup>6</sup> *Ibidem.*

“consecuencias funestas”. Tal fue el caso, que en la persecución de las personas dedicadas al tráfico de drogas se consignaban ante las autoridades judiciales a “traficantes de segundo orden”, no así, a los “grandes importadores de narcóticos y traficantes en grande”, quienes se caracterizaban por ser menos ostensibles y cuidadosos de manera especial para no ser descubiertos.

Para poder capturar a esos *traficantes en grande*, la policía y el personal de la Procuraduría, iniciaban una vigilancia de los *traficantes de segundo orden*, recabando pruebas hasta lograr un número suficiente que los llevara hacia los primeros, hecho esto, los vigilantes presentaban las pruebas ante el Tribunal para que los traficantes en grande pudieran ser sentenciados con toda contundencia. Y es que había casos en que aquellos podían ser liberados pagando una fianza; con la evidencia presentada, se ponía fin a tal defecto judicial.

En este mismo sentido, es decir, para cubrir los defectos de que los traficantes pudieran apelar a la libertad mediante el pago de una fianza, se propuso una modificación al Código Penal, en su artículo 194<sup>7</sup>, a fin de que dentro de las sanciones ahí expuestas se incluyera la no obtención de la libertad bajo caución por parte de los traficantes. Hay que advertir que tales proposiciones no se concretaron, por la cual la pena seguía siendo de seis a siete años y multa de cincuenta a cinco mil pesos, con posibilidad de libertad bajo pago de fianza.

Como ya se hacía mención, las personas a quienes más se detenía eran traficantes de segundo orden o traficantes en pequeño. Estas consecuencias dieron pie para que el 17 de febrero de 1940 se publicara en el Diario Oficial

---

<sup>7</sup> Hay que decir que dicho artículo habla de las sanciones para las personas que efectúen cualquiera de las acciones tipificadas como delitos contra la salud.

de la Federación, el nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías. Tal disposición legal derogaba el Reglamento de 1931<sup>8</sup>.

En ese nuevo *Reglamento* de febrero de 1940 se mencionaba que la “práctica ha demostrado que la denuncia sólo se contrae a un pequeño número de viciosos y a los traficantes en corta escala, quienes por carecer de suficientes recursos no logran asegurar su impunidad” (sic.), que el Reglamento de 1931 era contraria al concepto de justicia que prevalecía en 1940 ya que se trataba al vicioso no como enfermo, sino como delincuente. Así también, mencionaba que “el Estado por falta de recursos económicos” no ha sido capaz de seguir los procedimientos curativos adecuados para los toxicómanos, pues no ha creado el número suficiente de hospitales para los consumidores de droga. Finalmente, menciona el Reglamento de 1940, que lo único que hasta aquél entonces se ha “obtenido en la aplicación del reglamento de 1931, ha sido la del *encarecimiento excesivo de las drogas y hacer por esa circunstancias obtengan grandes provechos los traficantes.*”<sup>9</sup> En general, este nuevo Reglamento permitía que los así llamados toxicómanos, pudieran acudir con cualquier médico cirujano, médico particular y dispensario autorizado por el Departamento de Salubridad, a solicitar la dosis correspondiente para satisfacer su vicio.

Este reglamento, al igual que el publicado en 1931, no dejaba solo al toxicómano, pues se señalaba que los que desearan ser tratados pudieran acudir al hospital para toxicómanos, dispensarios, o acudir a médicos particulares. De esta misma manera, se hacían menciones de sanciones a médicos y dispensarios que no acataran lo previsto en la nueva normatividad.

---

<sup>8</sup> En el Reglamento Federal de Toxicómanos publicado el 27 de octubre de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*, sólo se hace mención del tratamiento de las personas que usan habitualmente algunas de las drogas a que se referían los artículos 198 y 199 del Código Sanitario vigente para ese entonces. Tales drogas señaladas en el Código eran, entre otras: opio preparado para fumar, cocaína, adormideras, Hojas de coca, marihuana, etc., asimismo, se mencionaban los castigos para quienes no cumplieran con lo establecidos en dicha normatividad.

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 1940. Las cursivas son mías (DPM)

Hay que decir que en 1939, durante una conferencia en Bellas Artes, el doctor y general, José Siurob, Jefe del Departamento de Salubridad Pública, calculó que el número de adictos a drogas ilícitas era de 6,500 personas. Si se extrapolara tal número para toda la República, el aproximado de personas adictas, según el general, sería de 40,000<sup>10</sup>, en un país de más de 19 millones de habitantes, de acuerdo al sexto censo general de población de 1940.<sup>11</sup>

Por lo anteriores motivos, no era grave que fuera puesta en marcha el Reglamento explicado con anterioridad. El país no sufría de un gran número de personas adictas a las drogas. Esto queda claro cuando en la misma conferencia ofrecida por el doctor Siurob, afirmaba que en Nueva York el número de adictos se calculaba en 300 mil personas. Como se ve, muy por arriba de México.

A pesar de que la puesta en marcha del Reglamento Federal de 1940 que autorizaba a los toxicómanos, con su debido permiso, consumir cualquier tipo de enervantes, éste fue derogado meses después de su aprobación. El 3 de julio de 1940 se decretaba la suspensión de dicho Reglamento, volviendo a quedar vigente el Reglamento de Toxicomanías del 23 de septiembre de 1931.

Una de las razones esgrimidas para que el Reglamento de 1940 perdiera vigencia, era que la guerra dificultaba “grandemente la adquisición de tales drogas”, es decir, aquellas con las cuales eran tratados los adictos en los centros hospitalarios.<sup>12</sup> Sin embargo, en un telegrama enviado al presidente Lázaro Cárdenas por parte de su secretario particular, Juan Gallardo Moreno, éste le transcribe un mensaje enviado por el doctor Siurob, en la cual se expone que el gobierno norteamericano “mal interpretó nuestro decreto sobre toxicomanías” por lo cual “ha suspendido la exportación de drogas [a]

---

<sup>10</sup> Conferencia pronunciada por el C. Jefe del Departamento de Salubridad Pública, Dr. y Gral. José Siurob, “Sobre la Lucha contra las Toxicomanías”, (1939) AGN, Lázaro Cárdenas, Vol. 422/3, Foja 163. Estos números respecto al número de adictos son los primeros mencionados por una autoridad mexicana de salud. Los primeros números propiamente de estudios exclusivos para medir la tasa de población mexicana consumidora de drogas, no se darán a conocer sino a finales de la década de los 80s.

<sup>11</sup> INEGI, *Sexto Censo General del Población*.

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1940.

México”.<sup>13</sup> Luis Astorga<sup>14</sup>, sostiene que tal hecho fue claramente una presión del gobierno norteamericano hacia el mexicano para que derogara la disposición legal de 1940. Como se verá en las siguientes partes, no será la única ocasión para que el gobierno de Estados Unidos presione al gobierno mexicano.

## A.2 EL SEXENIO DE MANUEL ÁVILA CAMACHO, 1940-1946

La presidencia de Ávila Camacho abarcó gran parte del periodo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esta guerra provocó cambios en lo que a siembra de enervantes se refiere. Según Luis Astorga, en países como Argelia, Perú y Túnez se incrementó el cultivo de adormidera, en otros como Siria y Líbano el aumento era del cultivo de marihuana. En México, según el autor citado, el aumento en el cultivo era por igual de las dos plantas señaladas con anterioridad.<sup>15</sup>

Como era de esperarse, ante tal incremento del cultivo de enervantes, las autoridades nacionales quisieron elevar las penas para los partícipes en el tráfico de drogas. Si en el sexenio de Lázaro Cárdenas, no se había logrado eliminar la posibilidad de que cualquier traficante pudiera pagar una fianza para poder salir libre, en el gobierno de Ávila Camacho se pensó indispensable aumentar los años y las multas para las personas involucradas en los delitos contra la salud. La Procuraduría General de la República, recomendaba “aumentar la pena con la que se sancionan estos delitos, pues sólo así podrá contribuir México a la enérgica represión del tráfico, de la

---

<sup>13</sup> Telegrama del secretario particular, Oficial Mayo, Juan Gallardo Moreno al Sr. Gral. Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, 19 de marzo de 1940. AGN, Lázaro Cárdenas, Vol. 422/3, Foja 151.

<sup>14</sup> Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, p. 46

<sup>15</sup> Astorga, Luis, *El siglo...* p. 59. Hay que decir que el autor no hace una comparación de cuánta cantidad de enervante se cultivaba en el país antes de la Guerra. De igual modo, hay que decir que las dependencias encargadas de combatir el tráfico de drogas, no señalan, en sus informes, tales datos. Como se dará cuenta el lector, la recolección de datos por parte de las autoridades encargadas del combate a las drogas, se iniciaran en el gobierno que sigue, es decir, en el gobierno de Miguel Alemán.

posesión y del uso de enervantes.” La Procuraduría estimaba como necesaria una pena de tres a ocho años y multa de cien a diez mil pesos.<sup>16</sup>

En este mismo sentido, la PGR consideraba necesario crear una nueva figura delictiva. Esta nueva figura no era otra cosa sino la de “*estimar como delito el hecho de que una persona instigue o induzca a otro al uso de estupefacientes.*”<sup>17</sup> Al igual que la proposición del incremento de los años de cárcel y multa para los traficantes, esta otra propuesta no fue aprobada.

Las anteriores sugerencias resultaban extrañas ya que toda vez que se elaboraban tales recomendaciones, se reconocía por parte de la Procuraduría que la legislación penal mexicana, en materia de enervantes, era más ventajosa que las de Cuba y Brasil. Y es que la PGR, antes de elaborar aquellas recomendaciones represivas en contra de los involucrados en el tráfico de drogas, había hecho antes un brevísimo estudio sobre los tratados internacionales que aludían el combate a las drogas; asimismo, había realizado un estudio comparativo entre diversos países, entre ellos Cuba y Brasil, para ver con qué penas se sancionaban en otras latitudes a los traficantes de drogas. Para tales casos, Cuba sancionaba con prisión de “uno a cuatro años” y Brasil con “uno a cinco años”.<sup>18</sup>

Entre otros países señalados en el estudio comparativo estaban: España, Italia, Uruguay, Inglaterra, Holanda, Japón, Estados Unidos y Francia. El único país que superaba a México en años de condena para las personas dedicadas al tráfico de drogas era Inglaterra, con una pena de diez años de “*trabajos forzados o las de diez mil libras esterlinas*”. México por su parte, tenía una pena máxima de siete años. En Estados Unidos, por otra parte, el

---

<sup>16</sup> Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República, 1943-1944*, p. 302. La pena aplicable para traficantes de drogas, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, era de seis a siete años, y las multas de cincuenta a cinco mil pesos. De aquí en adelante en lugar de poner Procuraduría General de la República, sólo se utilizarán sus siglas: PGR.

<sup>17</sup> PGR, *Memoria de la Procuraduría... 1943-1944*, p. 303. Así viene en el original.

<sup>18</sup> PGR, *Memoria... 1943-1944*, pp. 290 y 291.



castigo ascendía a un máximo de tres años, igual que en Italia. En Holanda, la legislación penal ni siquiera tenía contemplado tal delito.<sup>19</sup>

Hay que señalar que México, para aquel entonces, se inspiraba en todos los “principios acordados en diversas *Conferencias Internacionales* con respecto a la importación, exportación y posesión de drogas heroicas”. En otras palabras, el gobierno mexicano pensaba que era conveniente ceñirse a lo dispuesto en el marco jurídico internacional para hacer los cambios necesarios en materia de drogas en el ámbito nacional.<sup>20</sup>

Con respecto a las operaciones de destrucción de plantíos de drogas, hay registros que indican que los primeros lugares en los cuales el gobierno se apresura a erradicar la adormidera fueron los que están en el norte del país. Sonora, Durango, Chihuahua y Sinaloa formaran desde comienzos de esta “guerra contra las drogas” los espacios en los cuales se llevarán a cabo el mayor número de operaciones de erradicación de enervantes, especialmente, de amapola.<sup>21</sup>

Al igual que los lugares de mayor sembradío de amapola, en lo que se refiere a la marihuana ésta, por lo general, se plantaba en estados norteros. Los puntos de cultivo de estos dos enervantes se llevaban en lugares “inaccesibles” para las autoridades; barrancos y pendientes eran los lugares más usados por los involucrados en la siembra de la droga.<sup>22</sup>

A finales del gobierno de Ávila Camacho, hay que decir, se da un cambio en la forma que hasta ese momento se llevaba en el combate a las drogas. El Departamento de Salubridad, a través de la policía de narcóticos, deja de tener el papel protagónico que hasta ese momento tenía en lo referente a la persecución de los delitos contra la salud, para pasar a supeditarse a la

---

<sup>19</sup> PGR, *Memoria... 1943-1944*, pp. 289-293. Las cursivas son del original.

<sup>20</sup> PGR, *Memoria... 1943-1944*, p. 283. Las cursivas son del original.

<sup>21</sup> Astorga, Luis, *El siglo...* p. 61. Por carecer de datos que abarquen todo el sexenio de Ávila Camacho, en lo que cabe a decomiso y destrucción de adormidera, se omitió colocar algún dato en específico.

<sup>22</sup> Astorga, Luis, *Drogas sin frontera. Los expedientes de una guerra permanente*, p. 256. Aquí pasa como con la adormidera, por carecer de datos sobre la erradicación y decomiso de marihuana se decidió no colocar cifra alguna.

dirección que desde esos tiempos iniciaría la Procuraduría General de la República.

Si bien, el Departamento de Salubridad queda de cierta forma en un segundo plano, su papel en el ámbito preventivo y de tratamiento a toxicómanos seguirá vigente; aunque aquí la PGR también tendrá una influencia que anteriormente no tenía. En los siguientes apartados se apreciará esto.

### A.3 EL SEXENIO DE MIGUEL ALEMÁN VALDÉS, 1946-1952

A raíz del fin de la Segunda Guerra Mundial, el escenario comercial de las drogas tuvo impacto en México. Esto a razón de que México exportaba enervantes como marihuana y amapola a los Estados Unidos para sus soldados heridos en guerra. No obstante, se dice en la *Memoria de la Procuraduría General de la República 1945-1946*: que

el tráfico de enervantes ha marcado un aumento considerable en los últimos meses, y ello se debe, en gran parte, a que durante la última guerra, y a su conclusión, ha disminuido la entrada de estupefacientes elaborados en los países asiáticos, con lo que se ha hecho necesario perseguir, con mayor eficacia, estos delitos, que tienen seriamente repercusiones en los países vecinos a México.<sup>23</sup>

Es decir, por una parte hay una baja en la comercialización legal de ciertas drogas, y por la otra, un temor del lado del gobierno mexicano de que aquellos estupefacientes elaborados en países asiáticos entren a México de forma ilegal<sup>24</sup>, para después pasar al país vecino del norte.

---

<sup>23</sup> PGR, *Op.cit.*, p. 91.

<sup>24</sup> Cuando se menciona “comercialización legal” y entrada de “forma ilegal”, es necesario tener presente que los convenios internacionales firmados hasta aquellos momentos por México, establecían que cualquier país podía producir drogas para vendérselos a cualquier otro, lo que hacía nuestro país con el vecino del norte. Se habla de que los estupefacientes entraban de forma ilegal ya que estos no tenían el permiso debido establecido por el gobierno mexicano, entraban pues, rompiendo las reglas del gobierno, lo que las convertía en ilegales.

En la misma publicación se menciona la detención de Santiago Yee quien portaba noventa y dos kilogramos de opio; este personaje era conocido dentro de la prensa nacional como un oriental de viejo cuño, productor y traficante de enervantes, quien había escapado hasta ese momento a la acción de la justicia. Luis Astorga, menciona que desde la década de los veinte, los “residentes en México de origen chino” eran los más mencionados dentro del tráfico de drogas.<sup>25</sup>

Durante este periodo presidencial se destacaron cuatro ejes de acción para el combate a las drogas: a) Extinguir las fuentes de producción y elaboración de los estupefacientes; b) Perseguir y capturar a los intermediarios que llevan la “goma” o el opio “cocinado”, de los lugares de producción a diversos puntos de la frontera norte; c) Vigilar y perseguir a los traficantes de drogas heroicas que fomentan el vicio y proveen al consumo, y d) Modificaciones al marco normativo para que ésta permitiera ejercer acción penal contra los traficantes de forma más consistente.<sup>26</sup>

Erradicación de enervantes y persecución-detención de traficantes por un lado, y cambios al marco normativo, por el otro, puede ser la forma en que se resuman los cuatro ejes de acción mencionados en el párrafo anterior. En el primero de los casos, fue la acción directa del poder palpable del Estado, representado en policías federales, locales, de narcóticos y fuerzas militares, los que trataron de eliminar los plantíos de enervantes y los que persiguieron a los traficantes de drogas; mientras que en el segundo caso, sería la fuerza legal del Estado la que impusiera los castigos necesarios a los involucrados en dicho ilícito.

En materia de estupefacientes el gobierno de Miguel Alemán instrumentó, dentro del marco legal, modificaciones al Código Penal Federal para aumentar la severidad de las penas señaladas en el apartado de delitos

---

<sup>25</sup> Cfr. Astorga, Luis, “Crimen organizado y la organización del crimen” en John Bailey y Roy Godson (Comps.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, p. 88

<sup>26</sup> Cfr. PGR, *Memoria de la Procuraduría General de la República, 1946-1947*, pp. 81-82

contra la salud, se elevó así a diez años de prisión para los involucrado en el tráfico de drogas. Dicha reforma fue publicada en 1947. Al respecto se menciona que:

La propia elevación de la pena ocasionó la improcedencia de la libertad caucional. En esta forma el procesado quedaba imposibilitado para continuar sus actividades criminales. En la misma reforma se le negó al delincuente el beneficio de la condena condicional. Por último, *cabe destacar la creación de nuevos tipos delictivos (como el de proselitismo en materia de enervantes)* (sic.), con objeto de combatir conductas criminales.<sup>27</sup>

Por otro lado, la acción palpable del poder del Estado, representado entonces en el presidente Miguel Alemán, consistió en la llamada “campana permanente contra la producción y tráfico de drogas narcóticas”, en la cual se desplegó tanto a personal civil como a personal castrense. El eje fundamental de la llama “campana permanente” consistió, en la destrucción e impedimento de la siembra de la adormidera y marihuana. El encargado de llevar a cabo dichas acciones fue el Procurador General de la República, Francisco González de la Vega, dentro del personal dispuesto por el procurador, se encontraban miembros de la “Policía Judicial Federal, la policía de narcóticos de la Secretaria de Salubridad y Asistencia; las unidades de la Fuerza Aérea Mexicana; el Ejército Nacional. También se contó con la cooperación de las Policías Judiciales de los Estados de la República.”<sup>28</sup>

Hay que destacar que este personal implementado para la destrucción de plantíos de drogas fue enviado a las zonas geográficas que por las condiciones climatológicas eran aptas para la producción de la adormidera. Igualmente es

---

<sup>27</sup> Cfr. PGR, *Commemoración de los 100 años*, s/n; también puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/commemoracion100/commemoracion%20de%20los%20100%20anios.asp>  
# Las cursivas son más (DPM). Hay que recordar que las penas en la anterior administración federal era de hasta siete años de cárcel.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, s/n

necesario señalar que se desplegaron en la frontera norte personal “para evitar el comercio, exportación e importación ilícitas de drogas narcóticas.”<sup>29</sup>

La zona geográfica que se documenta en los archivos de la PGR, pertenecían, por lo general, a los estados del norte de la república, de los cuales, cuatro fueron de manera permanente vigilados por su elevado potencial en el cultivo de la adormidera, tales estado fueron: Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora. Fueron estos estados de la República los lugares en donde se concentró el mayor número de plantíos destruidos, así como el de mayor cantidad de adormidera y marihuana, decomisada.<sup>30</sup>

Si bien, serían los estados del norte del país los que concentraran el mayor número de plantíos de adormidera y marihuana destruidos, serían los estados del centro, como Guadalajara, Estado de México y el Distrito Federal los lugares en donde laboratorios clandestinos para la elaboración de estupefacientes fueron ubicados. Si Sinaloa era el estado del norte de mayor peso en el cultivo de la adormidera, Guadalajara fue la entidad céntrica que almacenó el mayor número de laboratorios clandestinos clausurado por las autoridades.

Los datos aproximados del número total de plantíos de adormidera destruidos durante este sexenio son de 1,800, con una extensión de 584 hectáreas. En lo que respecta a la superficie de plantíos de marihuana se reportaron 41.4 hectáreas destruidas y 5,417 kilogramos de marihuana decomisada durante todo el sexenio. En este mismo sentido, en esta administración hubo un aproximado de más de 8 laboratorios que procesaban la planta de la adormidera para transformarla en opio y sus derivados, clausurados.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Cfr. Memorias* de la PGR, años 1946-1952, en especial: 1946-1947, 1947-1948 y 1949-1950

<sup>31</sup> Los datos presentados aquí pudieran variar según la fuente que se consulte, además estos datos no constituyen el total de adormidera, marihuana y laboratorios clausurados ya que hay *Memorias* de la PGR en donde no se desglosa o el número de plantíos de adormidera o el de marihuana, pasando lo mismo con la superficie destruida de éstas plantas. Los datos corresponden a la siguientes *Memorias*: 1946-1947, pp.83-84,86; 1947-1948, pp. 25-26; 1949-1950, pp.185-187; 1952-1953, pp. 83 y 89. Luis Astorga en su libro *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del*

Las caracterizaciones de los consumidores de drogas en aquellos años fueron las de ser individuos “sin profesión ni oficio”, “parasociales (sic.), vagos” que frecuentaban “centros de vicio” donde se ejercía la prostitución. El rango de edad de los consumidores era de los 30 a 40 años, siendo la droga de mayor consumo la marihuana en el caso de los hombres. Del consumo de la mujer no se reportaba nada.

El lugar para rehabilitar a los drogodependientes fue el Hospital Federal de Toxicómanos; y para las personas vinculadas al tráfico de drogas con problemas de adicción, la Colonia Penal de las Islas Marías. El tratamiento que se les daba tenía dos fases; la primera, comprendía un periodo de 15 días en el que se destetaba lentamente al adicto a la droga. La segunda, duraba entre 30 a 60 días y en ella se instituía un “tratamiento general de recuperación física”.<sup>32</sup>

#### A.4 EL SEXENIO DE ADOLFO RUÍZ CORTINES, 1952-1958

Las acciones llevadas a cabo en el llamado combate a las drogas durante este sexenio fueron dirigidas por la Procuraduría General de la República. A petición de tal instancia gubernamental se creó la *Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña Contra la Producción y Tráfico de Enervantes*. Las secretarías participantes en esta *Junta* fueron: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Recursos Hidráulicos<sup>33</sup>. Éstas últimas tres secretarías no participaron de forma activa,

---

*Porfiriato al nuevo milenio*. pp. 59-84 presenta números distintos a los aquí marcados, la razón de esto es porque son datos que comprenden una década y no un periodo de gobierno como aquí se hace.

<sup>32</sup> PGR, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1949-1950*, p. 195. Hay que aclarar que en la fuente consultada no se abunda en el tratamiento de los consumidores de drogas.

<sup>33</sup> Vale la pena decir aquí, que a lo largo del trabajo, se utilizarán de forma indistinta, ya sea el nombre completo de cada una de las dependencias o sus siglas.

sino sólo en casos necesarios. La *Junta* sesionaba semanalmente para dar a conocer las acciones necesarias de llevar a cabo en el combate a las drogas.<sup>34</sup>

Los ejes de acción planteados por dicha *Junta* se pueden resumir de la manera siguiente: a) Exhortación a los estados del noroeste de la república, en especial, Sinaloa, Chihuahua y Durango para que los gobiernos de tales estados colaborasen con la PGR de manera más intensa; b) Dotación del equipo necesario para las tropas del ejército encargadas de combatir dicho crimen; c) Inspección y vigilancia permanente de los campos de aterrizaje de los estados anteriormente aludidos y, de igual forma, de los puntos aduanales fronterizos, así como de los “puertos marítimos de Veracruz, Tampico, Acapulco y Ensenada”; d) “La formulación de un proyecto para precisar los extremos de una eficiente colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y el Gobierno Mexicano en su lucha contra el contrabando de enervantes” y; e) Revisión y estudio del marco normativo para combatir la toxicomanía para así lograr una “correcta estructuración de los sistemas terapéuticos aplicables para lograr la desintoxicación”.<sup>35</sup>

Los ejes “a”, “b” y “c” planteados en la *Junta* tenían como principal objetivo la erradicación de los plantíos de la adormidera y de la marihuana, así como la detención de las personas vinculadas al tráfico de enervantes; mientras que los ejes “d” y “e”, como se puede observar, son acciones meramente programáticas y normativas, que sugieren un cambio en la materia para lograr los objetivos deseados, es decir, disminuir los inconvenientes que provocaba el combate a las drogas.

Hay que señalar que para dicho periodo presidencial México ya había suscrito, contando el *Convenio Internacional del Opio* de 1912, cinco tratados internacionales en materia de “Narcóticos, Drogas y Sustancias Sicotrópicas”. Los tratados suscritos por México anteriores al periodo de gobierno que ahora

---

<sup>34</sup> Cfr. PGR, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1952-1953*, p. 80. También, PGR, *Memoria... 1953-1954*, p.114.

<sup>35</sup> PGR, *Memoria... 1952-1953*, pp. 81-82

se trata, fueron: a) *Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma*, firmado por México el 13 de julio de 1931, entrando en vigor internacional el 9 de julio de 1933, es decir, dos años después de su firma<sup>36</sup>; b) *Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma* suscrito por México el 27 de Marzo de 1937, con vigor internacional para el 26 de octubre de 1939; la entrada en vigor para México sería dieciocho años después, es decir, hasta el 6 de mayo de 1955; c) *Protocolo que Enmienda los acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupefacientes, concertados en la Haya el 23 de enero de 1912 en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936*, firmado por México el 11 de diciembre de 1946, con entrada en vigor internacional para el 11 de diciembre de 1946, y con vigor en México para el 6 de mayo de 1955, es decir, en la misma fecha que la *Convención* anterior, y; d) *Protocolo que somete a Imposición Internacional ciertas Drogas no comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931, para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, Modificado por el protocolo firmado en Lake Success, el 11 de diciembre de 1946*, firmado por México el 19 de noviembre de 1948, entrando en vigor internacional y en México el 1 de diciembre de 1949.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Cabe señalar aquí que al momento de ratificar, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente: “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención para la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación, exportación y consumo de las drogas a que se refiere la presente Convención”. Cfr. <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>. También puede verse: PGR, *Memoria... 1957... 1958*, p. 81. Hay que decir que si bien no hay información que señalen de forma contundente aquellas medidas “más estrictas”; a partir de la investigación elaborada se puede aventurar diciendo que aquellas “medidas más estrictas” no eran más que la extensión del tiempo de prisión para las personas involucradas en el tráfico de drogas.

<sup>37</sup> López Betancourt, Eduardo, *Op.cit.*, pp. 112-113. Para consultar los convenios internacionales en materia de narcóticos, drogas, etc., también puede revisarse la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>. En tales convenios los interesados se darán cuenta de cómo, a pesar de que se firman tratados multilaterales, éstos no entran en vigor internacional y nacional inmediatamente, de aquí el énfasis prestado en el párrafo, mencionando la fecha en que entraban en vigor dichas legislaciones internacionales.



Dentro de la firma de estos tratados internacionales, México apelaba a que podría, dentro de su territorio, aplicar penas más severas que las señaladas en dichos convenios. Hay que tener en cuenta estos antecedentes ya que, como se verá más adelante, en su sección correspondiente, las penas en materia de delitos contra la salud se irán incrementando a lo largo del periodo que comprende la “lucha contra las drogas”.

Las penas a la cuales hacían referencia aquellos tratados internacionales por lo general era la privación de la libertad, aunque no se determinaban los tiempos para cumplir dichas sanciones, dejándose tal decisión a manos de los Estados firmantes. En el marco legal mexicano, la sanción para los traficantes era de dos a diez años en prisión, y de cinco a quince años para el reincidente en dicho delito.

Dicho lo anterior, el decomiso de marihuana ascendió en el gobierno de Ruiz Cortines, a más de 47 toneladas con una superficie territorial de 52 hectáreas. Mientras que la adormidera decomisada ascendía a 2,320 kilogramos con una superficie territorial destruida de 63 hectáreas. El opio incautado fue de 31,777 kilos.<sup>38</sup>

En lo respectivo a las instituciones encargadas de rehabilitar a los toxicómanos continuaron como principales centros el Hospital Federal de Toxicómanos y la Colonia Penal de las Islas Marías, uniéndose a éstos el “Manicomio General en ‘La Castañeda’, Mixcoac...”. La forma de tratamiento durante esta administración siguió siendo semejante a la indicada en el sexenio de Miguel Alemán. No hubo datos que indicaran el nivel de consumo de drogas entre la población nacional; lo que sí se tenía claro era que la marihuana continuaba siendo la droga de mayor uso, y que eran los hombres

---

Se decidió incluirlos en esta parte del capítulo ya que si bien, fueron firmado en administraciones anteriores, estos todavía no habían sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, para su plena vigencia.

<sup>38</sup> Cfr. PGR, *Memorias... 1957-1958*, pp.89-91 y, *Memorias... 1958-1959*, p. 188. Los datos presentados corresponden a la suma de la información documentada en estas dos Memorias. Los datos para plantíos y decomisos de drogas, como ya se decía, varían según la fuente que se consulte, así que se debe tener cuidado al atenderlos, puesto que en los propios documentos oficiales consultados no se menciona si la droga que se indican en ellos abarca periodos anuales y si, comprende el total decomisado y destruido en el territorio nacional.

quienes más la consumían. El rango de edad de los consumidores continuó siendo de 30 a 40 años, aunque es necesario decir que ocupaban los rangos de edad de 20 a 34 años los que con mayor medida eran detenidos por toxicómanos. En este periodo se decía “que las leyes mexicanas precisan que el estado tiene facultad para internar en las instituciones correspondientes, a todo individuo habituado a las drogas narcóticas.”<sup>39</sup>

#### A.5 EL SEXENIO DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS, 1958-1964

Si en el anterior sexenio fue la *Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña Contra la Producción y Tráfico de Enervantes* la encargada de manejar a las dependencias gubernamentales en la campaña contra las drogas, en la presente administración sería la llamada “Oficina Coordinadora para la persecución de los Delitos Contra la Salud”, dependiente de la PGR, la que ejerciera dicha tarea.<sup>40</sup>

Las principales dependencias federales encargadas de llevar a cabo el combate a las drogas fueron: Secretaria de Salubridad y Asistencia a través de los policías de narcótico, la PGR, Aviación Civil y SEDENA. A la cabeza y para la coordinación de tales instancias federales, se encontraría la Procuraduría.

Entre las diversas operaciones llevadas a cabo por el gobierno de López Mateos se encontraron los siguientes operativos, llamados: “Campaña en el Noroeste de la República”, y también los operativos: “Campaña 1963” y “Campaña 1964”. Estos tres operativos documentados tuvieron como principal objetivo la destrucción de la planta de la adormidera en los estados norteros del país, como: Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Baja California, Nayarit y Jalisco.

---

<sup>39</sup> PGR, *Memorias... 1953-1954*, p. 119. Para la información detallada en este párrafo a parte de la memoria ya citada véase las memorias que corresponden al periodo 1957-1958 y 1958-1959.

<sup>40</sup> PGR, *Memorias... 1958-1959*, p. 188.

Indicar uno o varios estados de la república para ubicar el fenómeno de la siembra de la marihuana, tal cual se hace en el caso de la planta de amapola, que está muy bien señalada por el gobierno mexicano en los estado del norte, sería peligroso, puesto que el propio gobierno reconocía que eran “más numerosas las regiones propicias para el desarrollo de dicha planta porque ésta resulta difícil de localizar, por confundirse con la vegetación espontánea del campo.” No obstante, se presumía que el esfuerzo ejercido por erradicar la amapola y marihuana del territorio nacional, era por igual.<sup>41</sup>

Una de las características que hasta ahora no se había visto en los documentos de la PGR es que desde aquel entonces se tenía en cuenta que las organizaciones de traficantes de drogas, si bien eran organizaciones internacionales, no sólo se dedicaban al tráfico de enervantes, sino también estaban vinculados al robo de autos, así, se menciona en la *Memoria* de 1958: “cabe expresar que se han encontrado algunos casos en que se ha comprobado el intercambio de drogas que tiene carácter de enervantes, por automóviles que han resultado robados en el extranjero, lo que lleva a contiderar (sic.), posiblemente, que delincuentes internacionales, lo mismo se dedican al robo de dichos automóviles que al tráfico de estupefacientes.”<sup>42</sup>

De la misma manera, desde aquel entonces se comenzaba a hablar del tráfico de armas y de la corrupción en las filas de la policía y del ejército; en la *Memoria* de 1963 se habla del “tráfico ilícito de armas” llevadas a cabo por el Sargento Casillas Márquez y su hijo Roberto Casillas Navarro, el primero de éstos trabajaba en la Jefatura de Policía del Distrito Federal, mientras que en el caso del Ejército, se encontró culpable de falsificación de documentos al “Gral. de Brig. Ezequiel López Salinas, que era quien expedía y firmaba tales

---

<sup>41</sup> PGR, *Memoria... 1957-1958*, p. 91; *Memoria...1958-1959*, pp. 185-186; *Memoria...1962-1963*, p. 108; y, *Memoria... 1963-1964*, p. 74.

<sup>42</sup> PGR, *Memorias... 1957-1958*, p. 92

documentos.”<sup>43</sup> Fueron años también, en donde se habla de la formación de “agentes especializados” para enfrentarse al “crimen organizado.”<sup>44</sup>

Cabe señalar también que fue en el año de 1961 cuando se celebró y firmó por parte de México la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Al respecto, se dice que la función de la Convención:

fue reunir en un solo todos los tratados multilaterales en vigor en materia de drogas, racionalizar los mecanismos de fiscalización de sustancias y hacer extensivos el régimen de fiscalización vigente al cultivo de plantas que sirviera de materia prima de estupefacientes. [...] Sus propósitos eran prohibir todo consumo de esas sustancias que no fuera con fines terapéuticos y prevenir la desviación de las sustancias hacia el mercado ilícito.<sup>45</sup>

Una de las ventajas de dicha *Convención* fue la de establecer entre los países firmantes, el compromiso de contar con estadísticas del “consumo de estupefacientes”, así como del número de “decomisos de estupefacientes y destino que se les da”, esto, señalado en su artículo 20. Dicha *Convención*, en sus artículos 35 y 36 apelaba a la ayuda y cooperación internacional contra el tráfico de estupefacientes y a la penalización con la pérdida de la libertad por el hecho ilícito. Hay que advertir que las estadísticas del consumo de estupefacientes no se verán sino hasta la década de los noventa, mientras que las modificaciones al marco legal para penalizar con la pérdida de la libertad a los traficantes, eran anteriores a la firma del tratado.

---

<sup>43</sup> *Cfr. Op.cit.*, p. 130, 132-133. En la página 130, se habla de dos capitanes del Ejército que también se dedicaban a la fabricación de armas de manera ilegal.

<sup>44</sup> PGR, *Memoria... 1963-1964*, p. 73. Es necesario mencionar que si bien se habla, desde estas fechas, de la formación de agentes especializados para el combate al crimen organizado, sólo es eso, una mención. Pues a lo largo de la investigación realizada no se reportó en archivo alguno la formación de tales grupos de agentes. Asimismo, hay que agregar como un apunte que es en tal periodo de gobierno que se menciona por primera vez la idea de “crimen organizado”.

<sup>45</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008*, p. 2. Para su versión electrónica puede consultarse la siguiente página: [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR\\_2008\\_Spanish.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR_2008_Spanish.pdf)

A finales del sexenio de López Mateos, se celebró en México el III Congreso Internacional del Ministerio Público. En ella se examinaron los logros que había tenido México en materia de colaboración entre INTERPOL y la Policía Judicial, y de igual forma, se presentaron estudios y preposiciones en materia de tráfico ilícito de estupefacientes.<sup>46</sup>

Los datos que arrojan los documentos de la PGR señalan que se destruyó más de 493 hectáreas de adormidera, mientras que el decomiso, y posterior destrucción de marihuana ascendió a un estimado de 14 toneladas.<sup>47</sup> Las formas de rehabilitación y las instituciones encargadas de tratar a los toxicómanos fueron las mismas que se señalaron en el anterior apartado.

#### A.6 EL SEXENIO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ, 1964-1970

Las acciones emprendidas en materia de narcotráfico durante este sexenio quizás sean una de las de mayor trascendencia ya que se dieron varias modificaciones al marco legal que regula y sanciona el uso de “estupefacientes y sicotrópicos”. Al respecto se modificó en su totalidad el capítulo uno correspondiente a delitos contra la salud, que va del artículo 193 al 199 del Código Penal Federal. Las acciones emprendidas en esta materia son en buena medida para adoptar los lineamientos que dentro del marco legal internacional, México había suscrito.

Hay que recordar aquí que, si bien México había firmado la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* el 24 de julio de 1961, la entrada en vigor para nuestro país fue hasta el 18 de Mayo de 1967. Tan fue así que, los artículos del Código Penal Federal anteriormente señalados, fueron modificados en el mismo año en el que entró en vigor dicha *Convención*.

---

<sup>46</sup> Hay que señalar que México se adhirió a la INTERPOL en 1954, Cfr. PGR, *Conmemoración...*, s/p. De la misma manera, es oportuno puntualizar que dentro de las *Memorias* elaboradas por la Procuraduría no se abunda sobre los estudios aquí aludidos

<sup>47</sup> Cfr. PGR, *Memoria... 1962-1963*, pp. 108-128; *Memoria... 1963-1964*, p. 74. Los datos exhibidos son el resultado de la sumatoria de las cifras presentadas de forma esparcida dentro las citadas *Memorias*.

Una de las características de dichas reformas es que especificaron la sanción correspondiente a cada una de las actividades involucradas en el tráfico de la droga; que va de la siembra, transportación, venta hasta la compra. Las penas de cada una de aquellas acciones marcadas como ilícitas, se elevaron hasta alcanzar el grado de privación de la libertad sin derecho a fianza.

Son dos las dependencias del gobierno federal las que con mayor papel protagónico han intervenido en la lucha contra el tráfico de drogas en México; una es la Procuraduría General de la República y las otras, las Fuerzas Armadas de México, principalmente el Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea. La dependencia que dirigió toda la acción contra las drogas y la que detuvo a las personas involucradas en este delito fue la primera, a través de la “Oficina de Estupefacientes”; mientras que la segunda, sirvió como apoyo para la destrucción de sembradíos de marihuana y adormidera. Al respecto en el sexto informe de gobierno de Díaz Ordaz, se mencionaba:

La Procuraduría General de la República [...]Siguió con intensidad la lucha contra la producción, el tráfico y el uso ilícito de estupefacientes, *ampliando el radio de acción a mayor número de identidades federativas.*

Las fuerzas armadas cumplieron eficazmente, con importantes tareas sociales, entre otras, reparar escuelas, construir y conservar caminos, plantar árboles, cuidar la riqueza forestal del país, *destruir sembradíos de mariguana y amapola*, alfabetizar y prestar ayuda en caso de desastre.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión.. 1970*, p. 12. Las cursivas son mías (DPM). El papel del Ejército mexicano en la llamada “lucha contra las drogas” que como hemos visto hasta ahora, tiene antecedentes en el sexenio de Lázaro Cárdenas; será de vital importancia ya que son la única institución capaz de llegar a los rincones en donde los elementos de la fuerza civil encargadas del mismo trabajo, no pueden llegar, ya sea porque carecen de las herramientas necesarias o por el número de personal con que cuentan las instancias correspondientes (PGR y Secretaría de Salubridad). Investigaciones hechas por académicos señalan que el apoyo militar en México para el combate a las drogas por lo general siempre ha sido para la destrucción de los plantíos de las distintas drogas que existen en territorio nacional, entre ellas: marihuana y amapola, como ya se ha hecho notar. *Cfr.* Raúl Benítez Manaut, “México: doctrina, historia y relaciones cívico militares a inicios del siglo XXI” en Alberto Aziz Nassif, y Jorge Alonso Sánchez (Coords.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*. También puede consultarse la tesis de licenciatura de Adolfo García Estrada, *Las fuerza armadas y la lucha contra el narcotráfico en México y Estados Unidos, 1982-1997*, El Colegio de México.

No sólo corresponden a los anteriores hechos los que dieron trascendencia al sexenio de Díaz Ordaz en materia de la lucha contra las drogas, sino también las acciones emprendidas de forma bilateral entre México y Estados Unidos. Al respecto, se pueden aludir las “segundas pláticas informales” que se llevaron a cabo del 8 al 10 de junio de 1965. De igual modo y en el mismo mes, sólo que del 9 al 11 de junio de 1969 se llevaron en la Ciudad de México, las “cuartas pláticas informales México-Estados Unidos de América”. En todas estas “pláticas informales” el objetivo era mejorar la cooperación entre ambos países para el combate de la producción y tráfico de estupefacientes.

De las cuartas “pláticas informales” se desprende que:

A nombre del gobierno de México, las pláticas fueron inauguradas por el licenciado Julio Sánchez Vargas, Procurador General de la República. En la crónica de este acontecimiento se manifestó preocupación por el aumento notable de la producción clandestina de estupefacientes. Los participantes intercambiaron información detallada sobre los problemas relacionados con este tema en ambos países. Se llegó al acuerdo de que las autoridades competentes de cada gobierno recomendarían un aumento en la vigilancia a lo largo de la frontera, y ambas delegaciones expresaron su satisfacción con el examen íntegro de las medidas de fiscalización.<sup>49</sup>

En el mismo año, es decir, 1969, a pesar de las “pláticas informales” que el gobierno de los dos países habían sostenido entre sí, un hecho, según documentos oficiales, interrumpió “bruscamente la cooperación espontánea y amistosa desarrollada entre los dos países desde el años 1949, para combatir el contrabando de estupefacientes.”<sup>50</sup> Este hecho es la llamada “Operación

---

<sup>49</sup> PGR, *Conmemoración...* s/p. Se hablaba de “pláticas informales” porque éstas no llegaban a un acuerdo que obligase o sometiera a las partes de los gobierno participantes a cumplir con los puntos tocados en dichas reuniones.

<sup>50</sup> Presidencia de la República, *Op. cit.*, p. 66

Intercepción”, que fue llevada a cabo el 20 de septiembre de 1969 de manera unilateral, tres meses después de las cuartas pláticas informales.

Las acciones de tal “Operación” se llevaron a cabo en la frontera que comparten los dos países. Estas consistían en una revisión exhaustiva tanto del personal que entraba a los Estados Unidos, como los que salían. Se menciona que el “esfuerzo suponía la vigilancia intensificada de tierra, mar y aire a lo largo de cerca de seis mil kilómetros de frontera con México y se mantendría ‘por un período indefinido.’”<sup>51</sup>

En este mismo sentido, se menciona que “La Operación no sólo provocó trastornos, demoras e irritaciones en la frontera, por el carácter excesivo y, en ocasiones ofensivo para nuestros nacionales, de algunas medidas tomadas, sino que ensombreció, con la mayor amenaza de los últimos años, las relaciones de amistad y comprensión entre ambos países.”<sup>52</sup>

Ante tales hechos e inconformidades por parte de las autoridades mexicanas, el 10 de octubre de 1969 se firmó un Convenio Administrativo el cual sustituía la “Operación Intercepción” por la “Operación Cooperación” en donde se acordó continuar, en interés de ambos países “la lucha contra la producción, tráfico y consumo ilícito de estupefacientes.”

De todos los acontecimientos acaecidos en el gobierno de Díaz Ordaz, uno que se irá repitiendo a lo largo del periodo que comprende este capítulo es el papel activo, de manera más progresiva, del gobierno de los Estados Unidos; siendo que el primer acuerdo, según la Secretaria de Relaciones Exteriores, en materia de “combate al narcotráfico y fármacodependencia”, no se estableció sino hasta el año de 1989. Para decirlo con otras palabras, el gobierno norteamericano participará de manera más activa en las acciones contra las drogas, aún antes de que se establezcan los primeros tratados

---

<sup>51</sup> Richard Craig, “Operación Intercepción: una política de presión internacional”, pp. 213-214, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México/ Centro de Estudios Internacionales, vol. 22, núm. 2 (86) (oct.-dic.1981),pp. 203-230.

<sup>52</sup> Presidencia de la República, *Ibidem*. Una detallada crónica de lo acontecido en esos días es el artículo ya mencionado de Richar Craig.



bilaterales en materia de drogas y delincuencia entre México y Estados Unidos.

Tan fue así, que uno de los pocos sucesos que hasta ahora quedan documentados en las investigaciones de expertos o tesis que tratan el tema del narcotráfico es la creación en 1970, después del cambio de nomenclatura de *Operación Intercepción* a *Operación Cooperación del Grupo Conjunto de Trabajo México-Estados Unidos de América sobre Estupefacientes, Marihuana y Drogas Peligrosas*, el cual sugeriría las posibles estrategias de acción contra el “crimen organizado en el tráfico internacional de estupefacientes.”

Escasamente identificado también es el hecho de que en enero de 1970 el gobierno de los Estados Unidos, a través del Grupo Conjunto de Trabajo entregó a México un millón de dólares para “intensificar los programas y actividades del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” en contra del tráfico de drogas. La cantidad señalada se desglosó de la siguiente manera:

- a) Dls. 150,000.00 (ciento cincuenta mil dólares) para experimentos de percepción remota;
- b) Dls. 35,000.00 (treinta cinco mil dólares) para equipo y productos químicos para erradicación; y
- c) El resto, o sea Dls. 815,000.00 (ochocientos quince mil dólares) para avionetas, helicópteros, equipos de comunicación y refacciones.<sup>53</sup>

El grupo mexicano, para aquel entonces prefirió, dentro de la gama presentada por los estadounidenses, adquirir tres avionetas Cessna 185, sus refacciones, así como también obtener cinco helicópteros “con capacidad para cinco plazas (por ejemplo, Bell 206A o el Hughes 500), con sus respectivos equipos y refacciones.” El equipo que en ese tiempo se usaba para el combate al tráfico de estupefacientes se componía de “cinco avionetas Cessna 185, un

---

<sup>53</sup> PGR, *Memoria... 1969-1970*, pp. 172, 189.

aerocomander y tres helicópteros Hiller”.<sup>54</sup> Con los recursos materiales entregados, se incrementaba la flota aérea de aquellos tiempos.

Pasando a otro lado, el total aproximado de la droga decomisada y destruida dentro de este sexenio fue de más de 159 toneladas de amapola, 21,107 plantíos de dicha planta que abarcaban una superficie de 6,621 hectáreas; mientras que de marihuana encontramos 442 toneladas decomisadas, 1,355 plantíos con una superficie de 1,120 hectáreas destruidas.<sup>55</sup>

En este sexenio se decía que “el tratamiento médico a que son sometidos los toxicómanos por las autoridades sanitarias hará que vaya disminuyendo el número de adictos a los estupefacientes.”<sup>56</sup> Hay que aclarar que no se reportan las formas de dicho “tratamiento médico”. Por su parte, el Hospital para Toxicómanos, adjunto al manicomio general de la Castañeda, siguió ejerciendo el papel protagónico en la atención a los usuarios de drogas. Por otra parte, apareció en 1969, el Centro de Integración Juvenil, institución que hasta ahora existe.

#### A.7 EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, 1970-1976

En la lucha contra el tráfico de estupefacientes durante este sexenio hubo un par cambios. Dentro de la Procuraduría se creó la “Unidad de Control de Estupefacientes”, órgano comisionado de dirigir las acciones de los delitos contra la salud y que, además, tenía entre sus funciones la realización de un

---

<sup>54</sup> PGR, *Op.cit.*, p. 190

<sup>55</sup> PGR, *Memoria... 1964-1965*, p. 164; *Memoria...1965-1966*, pp. 81,94; *Memoria... 1966-1967*, p. 432; *Memoria... 1967-1968*, p. 368; *Memoria... 1968-1969*, pp. 108-109; *Memoria... 1969-1970*, pp. 218-219. Es necesario mencionar aquí que hay inconsistencias de los datos de las dos últimas memorias citadas, ya que dentro de la primera se presentan 200 hectáreas de plantío de la adormidera de más. La última memoria citada resulta más grave puesto que existe un exceso de 5,583 plantíos de adormidera, junto con 1,066 hectáreas de más, mientras que en el caso de la marihuana hay 448 plantíos de diferencia en los cálculos y, de igual forma, 79 hectáreas de superficie destruida de dicha planta. *Cfr.* Las páginas señaladas de dichas memorias.

<sup>56</sup> PGR, *Memoria... 1965-1966*, p. 88

“programa nacional de Combate a los Problemas de Drogas”. En la realización de dicho programa se sirvió del apoyo de la Secretaria de Salubridad y de la Secretaria de Educación<sup>57</sup>.

Si bien en los gobiernos previos no hubo una clara acción en materia preventiva, durante esta administración se echaron a andar dos instituciones que trabajasen en tales disposiciones. Uno de ellos fue el Centro de Integración Juvenil que ha sido mencionado en el cierre del anterior apartado. El segundo, fue el Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia hoy, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, organismo encargado de la investigación y prevención de adicciones. Este instituto nació en 1972 con el fin de prevenir, curar y rehabilitar a las personas adictas a las drogas; también tenía fijado elaborar investigaciones en el tema de las drogas. Las investigaciones importantes para los objetivos de esta investigación no se darían a conocer sino hasta principios de la década de los noventa.

Las acciones que realizaron las dos instancias anteriormente mencionadas como encargadas en la materia preventiva, así como la unidad de control de la PGR, fueron solamente cursos de capacitación, y conferencias sobre los daños que provocaban las drogas; así como las penas aplicables a los traficantes de aquellas. Los cursos y conferencias por lo general eran llevadas a cabo dentro de instituciones de educación superior, pues se presumía que la “juventud estudiosa” era la “más afectada en el problema”. Así también, se impartieron cursos a los agentes encargados de la lucha contra las drogas.<sup>58</sup>

Dicho lo anterior, es necesario tener en cuenta las modificaciones en materia legal que se presentaron en este sexenio. Al respecto, en 1974 se sustituyó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal por la nueva Ley de la Procuraduría General de la República. Entre las modificaciones hechas a la

---

<sup>57</sup> PGR, *Memoria... 1974-1975*, p. 181; *Memoria... 1975-1976*, p. 255.

<sup>58</sup> PGR, *Memoria... 1971-1972*, p. 134; *Memoria... 1974-1975*, p. 181; *Memoria... 1975-1976*, pp. 255-259

ley fue notorio la consolidación de la unidad administrativa de control de estupefacientes<sup>59</sup>. Hay que recordar aquí que fueron la PGR y el Ejército las dos instituciones del Estado mexicano que llevaron la batuta en el combate a las drogas.

Siguiendo con las acciones legales emprendidas en el sexenio de Díaz Ordaz, también se modificaron los artículos que van de 193 al 199 del Código Penal Federal. Todas estas disposiciones legales hablaban de los delitos contra la salud, señalando el cultivo, almacenamiento, tráfico, venta y compra de estupefacientes como delitos tipificados en la materia.<sup>60</sup> Aquellas reformas apelaban a la severidad del castigo, que consistían en la privación de la libertad sin el beneficio de la libertad bajo fianza, tal cual ocurrió durante la administración de su antecesor.

En este mismo orden de ideas, sólo que dentro del marco legal internacional, se aprobó en el senado, el 29 de diciembre de 1972, el *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas*. Este nuevo orden legal en materia de psicotrópicos no entraría en vigor internacional y para México, sino hasta el 16 de agosto de 1976.<sup>61</sup>

En este periodo presidencial también se celebraron varias “pláticas informales” durante los años 1971-1973; primero, entre los Procuradores Generales y las delegaciones de las Procuradurías de México y de Estados Unidos, y después, en 1972 y 1973, juntos éstos dos, con el Procurador de Canadá. Así, se establecía una unión entre los tres países del norte del continente americano. Tales reuniones no tenían otro fin que la de fijar un mayor intercambio de información y experiencias para constituir políticas comunes en materia de tráfico de drogas.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> PGR, *Conmemoración...* s/p. También Cfr. Luis Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno*, p. 127.

<sup>60</sup> PGR, *Conmemoración...* s/p

<sup>61</sup> Eduardo López Betancourt, *Op.cit*, p. 113

<sup>62</sup> PGR *Conmemoración...*, s/p

Poco se menciona dentro de las investigaciones que tienen como fin ahondar el estudio en materia de políticas contra las drogas, el hecho de que fue en este sexenio cuando se emprende una de las mayores reformas al sistema penitenciario. Al respecto, se menciona en el sexto informe de gobierno que:

El Ejecutivo a mi cargo ha puesto en marcha el plan nacional de construcción y mejoramiento de penales para asegurar que cuenten con instalaciones acordes con una filosofía de dignificación humana. Celebramos convenios con 17 estados de la República para canalizar recursos federales para estos fines. Al término de la presente administración se habrán edificado o adecuado 23 Centros de Readaptación Social correspondientes a 14 estados. Se habrá construido también instalaciones para menores infractores en Baja California Norte, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo y Sinaloa. El funcionamiento de los Consejos Tutelares se ha extendido, además del que existe en el Distrito Federal, a 14 entidades federativas.<sup>63</sup>

Para lograr lo anterior, el gobierno de Echeverría modificó disposiciones legales como la *Ley de Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados*, el *Código Penal* así como el de *Procedimientos Penales*. Puso en vigor también la *Ley* del consejo tutelar de menores infractores.

No fue fortuito el hecho de que se hayan realizados tales acciones en materia penitenciaria; como bien se recordará, tanto en las administraciones de Díaz Ordaz como en este de Echeverría, las medidas punitivas en materia de tráfico de estupefacientes negaban la libertad bajo fianza y las penas aumentaban, al pasar las penas mínimas de 2 a 4 años y las máximas de 12 a 15 años.

Bajo las acciones que tuvieron como fin el decomiso y la erradicación de enervantes, se tiene que en este gobierno el total de toneladas de

---

<sup>63</sup> Luis Echeverría Álvarez, *Op. cit.*, pp. 168-169

marihuana decomisada ascendía a 2,995; con un total de 45,710 plantíos destruidos que abarcaban un perímetro de 14,102 hectáreas. En el caso de la adormidera, se reportó que se habían destruido 65,672 plantíos y una superficie de 20,979 hectáreas.<sup>64</sup>

Por otra parte, hay que mencionar aquí, que en dicho periodo presidencial se entregó a México por parte de Estados Unidos, a través de un Convenio Bilateral establecido por el Grupo Conjunto de Trabajo México-Estados Unidos, creado a finales del gobierno de Díaz Ordaz, un total de más de 19 helicópteros, ocho *Bell Ranger*, seis *Bell 212*, y dos *Bell 206*, los tres helicópteros restantes no se reportaron bajo algún modelo en específico. Se entregaron además, tres avionetas *Cessna 185*.<sup>65</sup>

#### A.8 EL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, 1976-1982

El periodo presidencial de José López Portillo, merece una atención particular porque logró, en materia de combate al tráfico de estupefacientes, según documentos oficiales, incrementar sus resultados; así también, porque aparecieron otros fenómenos vinculados al negocio de las drogas.

Las nuevas acciones para la detección y eliminación de los plantíos de drogas se da toda vez que los métodos tradicionales de siembra van cambiando conforme el combate a las drogas va surtiendo efectos. Los lugares típicos para la siembra se dirigen ahora a espacios difíciles para su detección, así como a partes en donde nunca se había sembrado.

Como ya se ha señalado en apartados anteriores fueron tanto la Procuraduría General de la República como el Ejército mexicano las

---

<sup>64</sup> Cfr. PGR, *Memoria... 1975-1976*, p. 234. Las cifras son la sumatoria de los números presentados en esta memoria.

<sup>65</sup> Los datos presentados corresponden a las *Memorias* de la PGR de los siguientes años: 1970-1971, p. 311; 1971-1972, p. 164; 1972-1973, p. 421; 1974-1975, p. 525; 1975-1976, p. 708. Dentro de la memoria correspondiente a los años 1971-1972, se menciona que en 1960 el gobierno mexicano y el estadounidense compraron, el primero aportando 50,000 dólares y el segundo, 450,000 dólares, un “avión *Commander*, dos helicópteros, *jeeps*, rifles, lanzallamas y refacciones, así como un curso de adiestramiento para pilotos de nacionalidad mexicana”; todos éstos para el combate a los estupefacientes.

dependencias que con mayor ahínco combatieron el tráfico de drogas. Una de las modificaciones de mayor importancia dentro de la primera dependencia mencionada, fue la creación en 1977 de la “Coordinación General de la Campaña contra los Estupefacientes”.

Esta coordinación estuvo dividida en dos parte; la primera de ellas en la “Unidad de Control de Estupefacientes”, que era la encargada de “formular la estadística de la campaña permanente contra los estupefacientes en toda la República” y de “Intervenir de forma coadyuvante en el desarrollo de la campaña contra la fármacodependencia y asesorar en la materia a través de pláticas y conferencias”; la segunda, por las “Coordinaciones Regionales de la Campaña Contra los Estupefacientes”.<sup>66</sup>

Aquella Coordinación General en 1978 elaboró un “Plan Nacional de Campaña”, en el que se decía: “Por el número de regiones potencialmente productoras y su difícil topografía, se dividió el país en trece coordinaciones regionales para el desarrollo y control de las actividades. Las coordinaciones formularon programas anuales de trabajo y se trazó por zona la estrategia para las operaciones.”<sup>67</sup>

Los lugares que funcionaron como base de aquellas coordinaciones regionales eran los estados de Sinaloa, Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Baja California Norte, Sonora, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Distrito Federal, Chiapas y Yucatán. Como se puede apreciar, la mayoría de las coordinaciones regionales se establecieron en estados norteros, pues eran éstos, en su mayoría, los que tenían un alto índice de producción de la adormidera, en especial, Sinaloa.

Una vez establecidas las coordinaciones regionales, se comenzaría a

---

<sup>66</sup> PGR, *Informe de labores... 1976-1977*, p. 77.

<sup>67</sup> PGR, *Commemoración...*, s/p. También puede verse PGR, *Informe de labores 1979-1980*, p. 21; donde se dice que “La programación nacional de las actividades de la Campaña, se elaboró tomando en cuenta la situación y tendencias de tráfico y cultivo de estupefacientes en cada una de las trece coordinaciones regionales, desde donde se inician las operaciones aéreas de reconocimiento, destrucción y verificación de los plantíos ilícitos y las operaciones e investigación policíaca.”

utilizar, en 1978, un rastreador electro-óptico “el cual registra la ‘firma espectral’ emitida por los objetivos, la que al procesarse electrónicamente señala precisa y confiablemente la exacta ubicación de los plantíos” de enervantes.<sup>68</sup> Otro método, fue la utilización de herbicidas, para lo cual, se estableció en Culiacán Sinaloa un laboratorio especializado, en donde se estudiaría el impacto al medio ambiente de dicho método. Nunca se reportaron los resultados.

A la par de estas acciones, se llevaron a cabo, dentro del ámbito militar, “los planes de operación Cóndor”. Los resultados de tales operaciones se muestran de la siguiente manera:

La cantidad de plantíos destruidos está representada por una parábola, en donde el año de 1977 alcanzó su máxima rama ascendente, comenzando a decrecer significativamente en el presente año, *como claro síntoma de que el Ejército está ganando la batalla al narcotráfico*. Se calcula que el estupefaciente destruido, según el actual precio al menudeo en el mercado internacional, rebasa los cuatrocientos mil millones de pesos.<sup>69</sup>

A semejanza de administraciones pasadas, en este sexenio también se dieron modificaciones al marco legal, tanto internacional como nacional. En el escenario internacional tenemos la aprobación por parte del Senado del

---

<sup>68</sup> PGR, *Conmemoración...*, s/p. Para entender mejor el método utilizado en la ubicación de plantíos de adormidera y marihuana, véase: PGR, *Informe de labores 1979-1980*, p.23; que menciona: “Sistema electro-óptico, conocido como ‘Scanner’, funciona a través de una grabadora magnética montada en un avión, complementada además con un amplificador de señal y un detector de frecuencia de reflexión. Este sistema se basa en la forma espectrográfica que tienen todos los elementos naturales y que está representada por una longitud y frecuencia de onda.” También se habla del “Sistema foto-óptico que funciona a través de un conjunto de cámara fotográficas de alta sensibilidad, que fotografían simultáneamente determinada superficie a través de filtros especiales. Una vez reveladas las películas en el laboratorio, en donde se obtiene la coloración de cada una de ellas por medio de un patrón preestablecido, se determinan las superficies que han sido sembradas con adormidera o marihuana y las diversas etapas de crecimiento de dichas plantas.”

<sup>69</sup> Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno... 1978*, p. 200. Las cursivas son mías (DPM); esto para destacar que hasta este momento cada gobierno, ante la destrucción de grandes cantidades de narcóticos, presume una victoria. Tales hechos no son propios del discurso de los mandatarios priístas, como se verá en otros apartados. También se puede revisar el tema de la Operación Cóndor en el libro de Luis Astorga, *El Siglo de las Drogas...* pp. 113-119.



*Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tal como fue enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972, Concerniente a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.* Ambos tratados fueron aprobados por el senado el 27 de diciembre de 1976 y, entraron en vigor el 27 de mayo de 1977.

En el ámbito nacional, nuevamente, como en las administraciones pasadas, se modificó el Código Penal Federal. De tales modificaciones se dice que:

Durante el período 1976-1982 la Procuraduría sostuvo la política de desistimiento de la acción penal en los casos en que, por indigencia o atraso cultural existente en las regiones marginadas, los campesinos fueran inducidos a la siembra y cultivo de estupefacientes por los narcotraficantes. Esta actitud se hizo extensiva también a quienes en la ciudad, sin ser delincuentes habituales, caen eventualmente en manos del tráfico de drogas, siendo portadores o consumidores de pequeñas cantidades.<sup>70</sup>

A través de tales medidas se dejó en libertad a más de 1,400 campesinos y a más de cuatro mil personas, de 23 años de edad en promedio.<sup>71</sup> Por otra parte, al amparo de dichas medidas, “la Dirección General de la Policía Judicial Federal estableció el sistema electrónico de identificación (fichas señaléticas) con un banco de datos de acceso inmediato, que contiene los principales datos y características de los individuos con antecedentes penales del orden federal en todo el país.”<sup>72</sup>

Para finales de los 70s, se decía en los documentos oficiales que, el número de homicidios había aumentado; aunque no se presentaban datos. Aun

---

<sup>70</sup> PGR, *Conmemoración...*, s/p.

<sup>71</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno...* 1978, p. 198 y *Cuarto Informe de Gobierno...* 1979, p. 10

<sup>72</sup> PGR, *Conmemoración...*, s/p.

así, la Procuraduría General de la República presumía de intensificar acciones para el aseguramiento de armas de fuego.<sup>73</sup> El total aproximado de armas confiscados durante el sexenio ascendió a 5,776 armas de fuego “largas” y “cortas”, y de 181,889 cartuchos de varios calibres.

Con respecto al decomiso y destrucción de marihuana y amapola se tiene que de la primera planta se decomisaron durante el sexenio, un total de 1,267 toneladas, con una destrucción de 50,470 de plantíos que abarcaron una superficie de 7,899 hectáreas; mientras que de la adormidera o amapola, se tiene registrado que se destruyeron un total de 140,662 plantíos con una superficie de 14,076 hectáreas. El total de laboratorios de procesamiento de heroína y “otros tipos de drogas” destruidos ascendió a 54.<sup>74</sup>

En lo concerniente a la prevención y tratamiento de personas vinculadas al tráfico de drogas, se consideró que los participantes en el cultivo de la marihuana y la adormidera eran individuos que por sus escasas posibilidades de desarrollo a falta de trabajo y educación, por su ignorancia, se dedicaban a la siembra de dichas plantas; para atajar tal condición el gobierno destinó recursos para elaborar un estudio el cual tenía como objetivo identificar las fuentes de empleos e ingresos que sustituirían a las actividades ilícitas. Una primera etapa del estudio arrojó los datos de que era conveniente la “construcción de una red de caminos que permitieran la explotación de los importantes recursos forestales y minerales de la zona, aparte de que propiciaría el desarrollo de las actividades agropecuarias.”<sup>75</sup> Dentro de los informes posteriores a la fecha del documento consultado, no hubo reportes de que se hayan llevado a cabo tales medidas.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*. Los datos presentados con respecto a la confiscación de armas provienen de PGR, *Informes 1976-1977*, p.78; *Informe... 1978-1979*, p.30; *Informe... 1979-1980*, p. 25; e *Informes... 1980-1981*, p. 22. Hay que advertir que estos fueron los primeros datos respecto a armas decomisadas, anterior a ello, no se sabe nada, o se sabe poco. El caso es que antes no eran tomadas en cuenta. Respecto al tráfico de armas se puede consultar el libro de Magda Coss Noguera, *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*.

<sup>74</sup> Cfr. PGR, *Informe de labores 1976-1977*, p. 78; *Informe... 1978-1979*, pp.28-30; *Informe... 1979-1980*, pp. 24, 26; e *Informes... 1980-1981*, pp. 22, 27-31

<sup>75</sup> PGR, *Informe... 1978- 1979*, p. 70

Respecto al tratamiento de los usuarios de drogas, destacaron las instituciones mencionadas en el anterior apartado, que son: el Centro de Integración Juvenil y el Instituto Mexicano de Psiquiatría, hoy, Instituto Nacional de Psiquiatría. La forma de prevención y tratamiento a toxicómanos fue, básicamente mediante difusión de información sobre los males del uso de la droga, conferencia, pláticas, etc. y ayuda terapéutica, respectivamente. No se menciona que tipo de ayuda terapéutica.

Para dar fin a este sexenio, basta decir que el gobierno norteamericano, a través del Convenio Bilateral del Grupo Conjunto mencionado en las secciones anteriores, apoyó a México con 18 millones de dólares y cuatro helicópteros.<sup>76</sup>

#### A.9 EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, 1982-1988

Llegados a la década de 1980, periodo de tiempo en la cual transcurre el gobierno de Miguel de la Madrid, la política en el combate a las drogas toma un perfil distinto al hasta ahora seguido y descrito en el capítulo. La presencia norteamericana fue más notoria a partir del “caso Camarena”, lo cual llevó a lo que se denominó en aquel entonces “segunda Operación Intercepción.

En el ataque al tráfico de drogas, la Dirección General de Control de Estupefacientes de la PGR tuvo que coordinar a las siguientes dependencias: SEDENA, SEMAR, SEP y Secretaría de Salud.<sup>77</sup> Dentro de las formas de llevar el combate a las drogas, si bien se gozó de un pequeño cambio, hay que decir que, en esencia, se conservaron algunos métodos señalados en el

---

<sup>76</sup> Cfr. PGR, *Informe... 1978-1979*, p. 73; PGR, *Informe... 1979-1980*, p. 37. Las demás memorias consultadas (1977-1982) para la elaboración de este apartado, no presentaron dato alguno correspondiente en materia de apoyo por parte del gobierno Estados Unidos.

<sup>77</sup> PGR, *Informe...1983-1984*, p. 51; PGR, *Informe... 1987-1988*, p. 273. Un aspecto a destacar dentro de las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas es que es hasta este sexenio donde se tiene registro de la participación de la Armada de México. En este mismo orden de ideas, las Secretaría de Salud, ya no prestará ayuda a través de la policía de narcóticos, sino a través del Consejo Nacional Contra las Adicciones.

anterior gobierno. Esto, a razón de que siguieron en pie las trece coordinaciones regionales encargadas de llevar a cabo “trabajos de localización y destrucción de los plantíos”; así como también, se siguieron utilizando los sistemas de fotografía aérea para la localización de los lugares de siembra de marihuana y amapola.<sup>78</sup> El método de destrucción de plantíos se llevó de dos maneras, por un lado, de forma manual y por el otro, mediante la fumigación aérea.

Dentro de los operativos llevados por la PGR y SEDENA para el combate a las drogas se distinguieron: el Plan CANADOR, la Operación CONDOR y la Fuerza de Tarea Marte. También, hay que agregar, los siguientes operativos llevados a partir de 1985: 1) Operación Gavilán, 2) Operación Halcón, 3) Operación Pantera, 4) Operación Lince, 5) Operación Águila, 6) Operación Puma, 7) Operación Cóndor, 8) Operación Jaguar, 9) Operación Costera, 10) Operación Tigre, 11) Operación Dragón y 12) Operación Azor.<sup>79</sup>

El plan CANADOR y la Operación CONDOR fueron los operativos de mayor importancia dentro del sexenio, tanto por ser operativos permanentes, como por el despliegue militar que se hicieron en cada uno de ellos. El primero abarcó la totalidad de las 36 Zonas Militares de ese entonces; el segundo, si bien sólo cubría tres estados: Sinaloa, Durango y Chihuahua, inició sus operativos permanentes desde 1976.

---

<sup>78</sup> PGR, *Commemoración...*, s/p. PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia 1985*, p.25.

<sup>79</sup> Otras operaciones que se llevaron a cabo fueron: “Goliat III” en Guerrero y Michoacán, “Pacífico IV” Sinaloa, parte de Durango y Chihuahua, “Pacífico V” Primera etapa en Oaxaca Veracruz Chiapas, Segunda etapa en Michoacán Guerrero Guanajuato y Colima y Tercera etapa Jalisco, Colima, Nayarit, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Durango, “Mangosta I” y “Mangosta II” por Regiones Militares. “Plan DN-PR-I” en Chihuahua, Sinaloa y Durango, “Pacífico VIII” en Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y en zonas de Sonora, Chihuahua, Durango y Chiapas, “Pacífico IX” en Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y en zonas de Sonora, Chihuahua, Durango y Chiapas. De igual forma, se mencionan, sin aclarar el lugar en donde se llevaron a cabo, las siguientes operaciones: “Lechuza”, “Luciérnaga”, “Relámpago”, “Cruz Grande”, “Centaurio”, “Júpiter”, “Hércules”, “Saturno”, “Luna” y Langosta”; Cfr. PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia 1985*, pp.49 y 73-74. PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico 1986*, pp.105-106., PGR, *Campaña ...1987*, pp.154-155., PGR, *Campaña... 1988*, pp. 50-53. Para ver los estados en donde se llevaron a cabo las doce operaciones remítase al **Anexo II**, gobierno de Miguel de la Madrid.

La totalidad de las drogas destruidas y decomisadas durante este periodo presidencial, registradas por la PGR fue, en lo que cabe a la marihuana de 156,871 plantíos destruidos, que cubrían un total de 20,825 hectáreas, y un decomiso de 9,767 toneladas de tal planta empaquetada. Respecto a la amapola, se destruyeron un total de 233,375 plantíos que abarcaban una superficie de 21,221 hectáreas.

La droga que hasta ahora no se había reportado en esta investigación por el hecho de que su decomiso no era significativo, es la cocaína. De esta droga, se registró un decomiso de 38.89 toneladas. En lo que concierne al total de laboratorios desmantelados, se deshabilitaron 65 en los cuales se procesaba heroína. Asimismo, hubo un decomiso de 11,412 armas de fuego, entre cortas y largas.<sup>80</sup>

Los resultados presentados en los párrafos anteriores muestran lo hecho por el gobierno en materia de destrucción y decomiso de drogas, no así en lo que concierne a la prevención y tratamiento de los consumidores a las drogas. En tales casos se echó a andar, a partir de 1985, el programa ADEFAR.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Como se ha dicho en algunas partes de esta investigación es necesario tomar con cuidado las cifras presentadas ya que en muchas ocasiones hay diferencia entre los datos registrados en los propios documentos oficiales consultados. Los números que se dan son la sumatoria de las cifras señaladas en los siguientes documentos: PGR, *Informe de labores 1982-1983*, p. 427., PGR, *Informe... 1983-1984*, pp. 52-53., *Informe... 1984-1985*, p. 394., PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia 1985*, p. 48., PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico 1986*, p. 48., PGR, *Campaña... 1987*, pp. 58-59., PGR, *Campaña... 1988*, pp. 48-49. En lo que respecta a la cocaína, no se había reportado dicha droga por el hecho de que las cantidades decomisadas eran insignificantes como bien señala también Carlos Antonio Flores Pérez, en un pie de pagina de su libro *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*; tal autor dice que: “En el primer lustro de los años setenta, el monto total de cocaína incautado en México fue de 1,089 kilos”, p. 185. En este mismo orden de ideas se dice en PGR, *Commemoración... s/p.*, apartado correspondiente al periodo del presidente Miguel de la Madrid que, el total de la cocaína decomisada “en el conjunto de la década 1975-1984: en esos diez años [fue de] 2,303 kilos.”

Como se señala en el párrafo correspondiente a esta nota de pie de página, los datos ahí reportados sólo pertenecen a la información hallada en los documentos de la PGR, pues en los documentos de la SEDENA, concernientes a los años 1987 y 1988, se dice que fueron destruidos 326,300 plantíos que abarcaron un total de 44,583 hectáreas de marihuana, 409,780 plantíos de amapola que abarcaron una superficie total de 41,254 hectáreas. La marihuana empaquetada decomisada en el periodo 1983-1988, fue de 11 toneladas 961 kilogramos, *Cfr. SEDENA, Memorias del sector defensa 1982-1987*, pp. 40-41; SEDENA, *Memorias del sector defensa 1988*, pp. 23, 25.

<sup>81</sup> En la elaboración de dicho programa participaron el Gabinete de Salud, con la asistencia de los “Centros de Integración Juvenil, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Asociación Nacional de Fabricantes de Pinturas y Tintas, Asociación de Padres de Familia, Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, Instituto Mexicano del Petróleo,

El programa ADEFAR, significaba “Atención a la Farmacodependencia” y se dice que tenía como objetivo principal “disminuir la incidencia y prevalencia de farmacodependientes, desalentando el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines de adicción. De este modo, se previene el narcotráfico y la delincuencia asociada con los delitos contra la salud.”<sup>82</sup>

Los encargados de llevar a cabo el programa ADEFAR, fueron principalmente la PGR, SEP y Secretaría de Salud mediante el Consejo Nacional contra la Farmacodependencia, hoy CONADIC. El despliegue y la puesta en marcha del programa por toda la república era mediante los “Comités ADEFAR” donde la Presidencia de dicho órgano recaía en el “gobernador del estado, presidente municipal o delegado político del Distrito Federal, en sus respectivos casos;” la Secretaría Técnica estaba a cargo del “Agente del Ministerio Público Federal o de un funcionario de la Dirección de Participación Social de la Procuraduría General de la República; se hallaban representados organismos de la salud, educación, seguridad y justicia, además de los Centros de Integración Juvenil y los organismos profesionales, vecinales y de servicio, que actual en la localidad.”<sup>83</sup>

Una de las ventajas de contar con la gran cantidad de participantes en estos “Comités ADEFAR” fue que se pudo llevar un “efecto multiplicador” ya que una vez establecidos, por lo menos un comité dentro de cada estado de la

---

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Asociación Nacional de la Industria Química y Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.”, *Cfr. PGR, Campaña de México... 1985*, p. 61

<sup>82</sup> PGR, *Campaña... 1985*, pp. 61-62. Cabe decir que para el cumplimiento de dicho objetivo se tenían que llevar las siguientes actividades que se sugieren como básicas: “1) Orientar a la población, especialmente padres de familia y maestros, sobre este fenómeno social, a través del personal, técnico, auxiliar y voluntario que participe en el Programa; 2) Promover la asistencia social y la atención médica al farmacodependiente a través de las dependencias públicas, en los términos de sus respectivas atribuciones; 3) Promover la participación ciudadana para informar acerca de sembradíos, laboratorios clandestinos, centros de distribución, traficantes y vendedores de estupefacientes o de cualquier otro tipo de sustancias con efectos psicotrópicos, a fin de que la autoridad los combata, prestando atención inmediata a la ciudadanía y, 4) Revisar la información que permita conocer la magnitud y características de este problema, así como evaluar los resultados del Programa.”

<sup>83</sup> PGR, *Campaña... 1985*, p. 63.

república, estos se podrían multiplicar hasta estar presentes en el mayor número de municipios que así lo quisieran. Establecido un “Comité” en tal estado, éste podría funcionar como asesor o facilitador, mediante la capacitación de grupos que así lo solicitaran, para echar en marcha “Subcomités ADEFAR” en municipios o lugares requeridos por los solicitantes.

En el primer año de creación del Programa ADEFAR, es decir, 1985, el total de “Comités” puestos en operación fue de 101, para el año 1988 este número se elevaría a 1,045 “Comités ADEFAR”. En el caso de los “Subcomités ADEFAR” que empezaron a funcionar en 1985, sólo se contaban con dos centros de atención, pasando para el año de 1988 a sumar un total de 15,220 “Subcomités”. Los logros sociales, mediante la desintoxicación de los farmacodependientes a través del Programa ADEFAR, no se indicaron, puesto que dicho Programa tenía un papel más preventivo que rehabilitatorio.<sup>84</sup>

En lo concerniente al marco legal nacional, se llevaron modificaciones tanto al Código Penal Federal como al Código Federal de Procedimientos Penales. Dichas reformas se llevaron a lo largo del sexenio; tan fue así que se menciona: “Hasta el período extraordinario de sesiones del Congreso, en abril de 1987, la suma de reformas abarcaba [...] una veintena de ordenamientos. Algunos han sido reformados mediante sucesivas propuestas, año tras año [...] por ejemplo, el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales.”<sup>85</sup>

La tendencia en todas estas reformas al Códigos Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales estuvo marcada por la severidad del castigo de los delitos contra la salud. Así se manifiesta en el documento *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia 1985*:

Entre los cambios introducidos destaca el agravamiento de penas, mediante

---

<sup>84</sup> Para las cifras aquí expuestas Cfr. PGR, *Campaña... 1985*, p. 63., PGR, *Campaña... 1986*, p. 80., PGR, *Campaña... 1988*, pp. 141-142. Los interesados en el detalle de cómo se desarrolló el Programa ADEFAR, se pueden remitir al apéndice de cada uno de los documentos señalados como *Campaña de México...*

<sup>85</sup> PGR, *Conmemoración de los 100 años*, s/p. Los corchetes son míos (DPM)

*pertinentes calificativas*, en diversos casos de conducta especialmente peligrosa o lesiva. Ahora se sanciona con mayor severidad el empleo de menores de edad para delinquir, por parte de mayores. También se agravó la sanción aplicable a quienes participan en organizaciones para cometer delitos contra la salud dentro o fuera del país.<sup>86</sup>

En este sexenio no se suscribió ningún tratado internacional en materia de combate a las drogas, aunque cabe mencionar que representantes mexicanos participaron en reuniones organizadas por la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos. El posicionamiento de México en dichas reuniones fue claro, no se podrá acabar de raíz el tráfico de drogas si antes no se atienden las causas que hacen que las personas se involucren en la siembra; en el caso de México, de la amapola y la marihuana. Las causas esgrimidas en aquellas reuniones tenían que ver, principalmente, con la pobreza de las regiones en donde se sembraban dichas plantas. Tal fue el caso que, el 2 de Noviembre de 1987, en una reunión organizada por la ONU, se mencionó por parte del Lic. José Ortega Padilla, supervisor general de servicios técnicos y criminalísticos de la PGR, que “Se mantienen las carencias muy hondas, verdaderamente dramáticas, que con frecuencia influyen en la siembra y cosecha de enervantes.”<sup>87</sup>

Considerando como una de las causas de la siembra de enervantes la marginalidad de las regiones en donde se llevaban esas practicas, el gobierno de México solicitó en julio de 1987 apoyo económico al Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización el Uso indebido de las Drogas. El apoyo de dicho Fondo consistió en un aporte de 15 millones de dólares para el financiamiento de diversos proyectos de desarrollo en los estado de Michoacán, Oaxaca y Guerrero. Estos tres estados se destacaban por el hecho

---

<sup>86</sup> PGR, *Op.cit.*, p. 21. En el mismo orden de ideas, es decir, en el señalamiento del agravamiento de las penas pueden consultarse los documentos: PGR, *Campaña de México... 1986*, pp. 33-34., PGR, *Campaña... 1988*, pp. 35-36.

<sup>87</sup> PGR, *Informe... 1987-1988*, p. 276



de ser los lugares de mayor siembra de marihuana.<sup>88</sup>

Siguiendo en el mismo orden internacional, en específico, en la relación México-Estados Unidos, surgen, a partir del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, una serie de animadversiones entre los dos gobiernos; más por parte de Estados Unidos. Tales hechos de aversión se vieron reflejadas en una serie de acusaciones por parte funcionarios norteamericanos a los dirigentes de órganos de seguridad de México; la acción más relevante llevada por el gobierno de estadounidense fue la llamada “segunda operación intercepción” que llevó al “bloqueo del tránsito regular de personas y vehículos en la frontera con México.”<sup>89</sup>

Entre las acusaciones más severas a funcionarios de las dependencias de seguridad en México, estuvieron aquellas en donde un periódico de San Diego acusaba al Secretario de la Defensa de tener vínculos con el narcotráfico. Esto ocurrió en el mes de abril de 1986. Para el año siguiente, 1987 el secretario Gardoqui “hizo una visita oficial a Estados Unidos, *correspondiendo a una invitación que le fue formulada por el señor Casper W. Weinberger, Secretario de Defensa del país anfitrión.*” En tal visita dio una conferencia titulada “El ejército mexicano en la campaña contra el narcotráfico” que más que conferencia y por el contenido de la misma, parecía una comparecencia ante sus iguales del país norteamericano.<sup>90</sup>

A raíz de los malos entendidos entre ambos gobiernos, por el caso

---

<sup>88</sup> PGR, *Informe 1987-1988*, p.58. Michoacán, Oaxaca y Guerrero comienzan a destacarse como lugares de siembra de marihuana, *Supra*, p. 35, nota número 78, en donde se da cuenta que los estados en donde se llevan el mayor número de operativos de destrucción de enervantes, junto con Sinaloa, Durango y Chihuahua, son estas tres entidades federativas.

<sup>89</sup> Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, p. 87. También puede verse PGR, *Conmemoración de los 100 años*, s/p. Apartado correspondiente al gobierno de Miguel de la Madrid. Para los hechos acontecidos después del asesinato del agente Enrique Camarena, pueden verse entre muchos otros libros que registran el caso; PGR, *Campaña de México... 1985*, pp. 50-58., Luis Astorga, *El siglo de las drogas...* pp. 133-144., Sergio García Ramírez, *El narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, pp. 95-103.

<sup>90</sup> PGR, *El ejército mexicano en la campaña contra el narcotráfico*, p.3. El mismo folleto se reproduce de forma íntegra en: PGR, *Campaña de México... 1986*, pp. 101-109. Se dice que más que una conferencia tal parecía una comparecencia por el hecho de que en la ponencia se daban números del total de personal castrenses participando en operaciones contra el tráfico de drogas, así como también, los lugares en donde se llevaban a cabo dichas operaciones. Las cursivas son mías (DPM).

Camarena, los recursos entregados a México por parte de la administración estadounidense, a través de la Comisión Bilateral México-Estado Unidos, se vieron afectados. Durante el sexenio sólo se reporta la entrega en 1987 de 13.7 millones de dólares, recursos que eran utilizados principalmente para la compra y reparación de las partes de la flota aérea, todas éstas llevadas a cabo por “empresas norteamericanas y con intervención muchas veces de técnicos de ese país.”<sup>91</sup>

Cierto es que durante este sexenio se llevó a cabo una intensa campaña para la prevención en el uso de estupefacientes, mediante la puesta en marcha del programa ADEFAR, tal cual se ha descrito en páginas anteriores. Los primeros datos en materia de adicción se dieron a conocer hasta 1988; el reporte que se tiene para ese entonces muestra que el nivel de consumo de drogas una vez en la vida fue de 3.33% en la población nacional; las regiones de mayor uso fueron el norte y el centro del país, con 3.70% y 3.58% respectivamente, mientras que la región sur tenía una incidencia de 2.50%. La droga de mayor uso, como se ha dicho en su momento, fue la marihuana con 2.99%, seguido de los inhalables con el 0.76%, cocaína con el 0.33%, alucinógenos 0.26% y heroína 0.11%. Como se puede observar, son niveles de consumo muy bajo, no obstante el largo periodo de tiempo que se lleva “combatiendo las drogas.”<sup>92</sup>

#### A.10 EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI, 1988-1994

Si para el gobierno de Miguel de la Madrid, el narcotráfico era una “cuestión de Estado”, para el de Carlos Salinas, el problema del tráfico de drogas sería un asunto de Seguridad Nacional. Como tal, la acción gubernamental

---

<sup>91</sup> Para los recursos económicos entregados a México, *Cfr. PGR, Campaña... 1987*, p. 32. Donde se detallan algunas de las deficiencias del apoyo norteamericano es el documento: PGR, *Informe de labores 1987-1988*, pp. 57-58

<sup>92</sup> Secretaría de Salud, *El consumo de drogas en México. Diagnóstico, tendencias y acciones*, s/p. Tomado de la versión electrónica que se puede consultar en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1-2.htm>

modificó, no sólo leyes, sino instituciones encargadas de la lucha del fenómeno de narcotráfico.<sup>93</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, y comprendiendo el asunto del narcotráfico como de seguridad nacional<sup>94</sup>, no fue sino hasta 1992, cuando el programa que sirvió como norma para el combate a las drogas, hizo su aparición. Dicho documento llevaba el siguiente título: *El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994, evaluación y seguimiento*. El objetivo general plasmado en el programa era:

*Abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes actuando con un enfoque integral, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotrópicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas, jurídico penales, de participación comunitaria e internacionales.*<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Uno de los documentos donde se habla del narcotráfico como cuestión de Estado es: PGR, *Narcotráfico: "Cuestión de Estado" Pronunciamientos del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de los Estados Unidos Mexicanos 1983-1987*. Respecto a la visión del gobierno de Salinas al problema del narcotráfico como asunto de seguridad nacional, véase: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 25-35; Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas, 1989-1994. El esfuerzo de México en el Control de Drogas, 1991*, p. 9; Poder Ejecutivo Federal, *El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994, Evaluación y Seguimiento*. Estos dos últimos documentos, si bien tienen un título muy semejante, son totalmente diferentes, aunque su objetivo es el mismo, documentar las acciones del gobierno en materia de drogas.

<sup>94</sup> Un par de ideas semejantes a las planteadas por el gobierno de Carlos Salinas, nombrando el asunto del narcotráfico como tema de seguridad nacional, aparecen en los siguientes capítulos: Sergio Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990"; María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" y; Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., "Balance y perspectiva en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México.", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional de Mexicana*. De la misma manera, sólo que en el plano estadounidense, donde se da cuenta la introducción de la idea y concepto de "asunto de seguridad nacional" al narcotráfico en los países que forman parte de la OEA, véase el artículo de José Antonio González Fernández, "Política de los Estados Unidos para combatir al narcotráfico", en PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico 1988*, pp. 411-438, en específico la página 435.

<sup>95</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Op.cit.*, p. 27 (En el original no aparece el número de página, pero corresponde al número indicado). Las bastardillas son mías (DPM). Un documento muy parecido había aparecido años antes, 1989, pero en el país vecino del norte; tal tenía como título: *National Drug Control Strategy*. En ella se puede apreciar un objetivo y estrategia similar al documento mexicano. De la misma naturaleza que el anterior documento, aparece, también en el mes de enero de 1992, año en el que se publica el programa mexicano de control de drogas citado; en Estados Unidos la, *National Drug Control Strategy. A Nation Responds to Drug Use*. Estos dos programas estratégicos de los estadounidense también tenía como objetivo la modificación de su marco legal, la prevención y tratamiento de sus connacionales adictos a estupefacientes, acciones en materia internacional, etc. Por ser otro nuestro objetivo, no se abundará más en el tema de los programas de Estados Unidos que, como se dijo, guarda gran relación con el programa de control de drogas mexicano.

Si bien, hay consumidores dentro del territorio nacional, éstos, como se pudo observar en el apartado de Miguel de la Madrid, no representaban un problema serio de consumo en la tasa nacional y, por tanto, de alta demanda.

La Procuraduría General de la República fue la encargada de llevar a la realidad dicho objetivo, para lo cual tuvo la coordinación de la SEDENA, SEMAR, SEGOB, SRE, SHCP, SEP, SCT, Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Las comisionadas de llevar las tareas de prevención contra las adicciones fueron, principalmente: PGR, SEP y SSA.

Por su parte, las instituciones encomendadas de abatir la producción, tráfico y comercialización de los estupefacientes, en este caso, de erradicar la amapola y marihuana, puesto que son las plantas de mayor producción en el país, fueron: SEDENA, SEMAR y PGR. La Secretaría de Gobernación, PGR y Secretaría de Relaciones Exteriores se encargaron, principalmente, de la política internacional que tenía que ver con cuestiones normativas, tanto de extradición, como de modificaciones al marco jurídico internacional. La Secretaría de Hacienda, entre otras funciones, observó cuestiones que tenían que ver con el lavado de dinero por parte de los grupos del narcotráfico. La Secretaría de Agricultura, determinaría las regiones de alta incidencia del cultivo de amapola y marihuana, así como también desarrollaría programas agropecuarios y forestales que disminuyan el incentivo de la siembra de cultivos ilícitos. Finalmente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tendría como principal función, la instrumentación de un sistema de control de los vuelos provenientes de Centro, Sudamérica y el Caribe; la vigilancia de los puertos marítimos, inspección y revisión de autotransportes de carga y de pasajeros.<sup>96</sup>

Si bien, fue la PGR la encargada de coordinar a todas las secretarías arriba mencionadas, ésta lo hizo mediante la Subprocuraduría de investigación

---

<sup>96</sup> Para un estudio detallado de las funciones que tenía a su cargo cada una de las instituciones mencionadas véase: Poder Ejecutivo Federal, *El Control de Drogas en México... Evaluación y Seguimiento*, pp. 81-89.

y lucha contra el narcotráfico. Esta Subsecretaría sufrió cambios a lo largo del sexenio, pasando a ser la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud en 1990; siendo fusionada finalmente, por el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas creada en junio de 1993, la que tendría también a su cargo el “Centro de Planeación para el Control de Drogas, las Direcciones Generales de Intercepción, Erradicación de Cultivos Ilícitos y parte de las áreas de la Policía Judicial y de Servicios Aéreos.”<sup>97</sup>

Dejando de lado las cuestiones organizativas para pasar a la parte operativa de las acciones emprendidas en el sexenio para el combate a las drogas; hay que decir que en este periodo presidencial se siguió llevando a cabo el Plan CANADOR en todo el territorio nacional, de la misma manera, continuó en pie la Fuerza de Tarea Marte, iniciada en el gobierno de Miguel de la Madrid.

Otras operaciones militares, y en conjunto con la PGR fueron: el I-91, II-91, III-91, I-93, II-93, III-93 y el “Operativo Halcón”. Las labores de erradicación, decomiso e “intercepción” llevadas por los operativos estuvieron ubicados principalmente en los estados del Pacífico como: Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, así como también: Durango, Chihuahua, Yucatán, Veracruz y Tamaulipas. El número total de elementos de la SEDENA participantes en dichas operaciones fue de un estimado de 54 mil anuales, mientras que la SEMAR reportó un total de 32, 802 elementos en las 8,464 operaciones que realizó a lo largo del sexenio. Si se comparan los datos de los elementos que participaron en las tareas de combate al narcotráfico a los del sexenio anterior, se podrá observar que estos números rebasan por mucho a los de la administración de Miguel de la

---

<sup>97</sup> Al inicio del sexenio, las áreas de la PGR encargadas de las tareas contra el narcotráfico eran, a parte de la Subsecretaría ya mencionada, el área de Procedimientos Penales en Delitos relacionados con Estupefacientes y Psicotrópicos, Investigación de Narcóticos y el área de Campaña contra la Producción de Narcóticos, *Cfr. PGR, Conmemoración... s/p.* Correspondiente al periodo presidencial de Carlos Salinas. Para la evolución que sufrió la Subprocuraduría de Investigación y lucha contra el narcotráfico, *Cfr. Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno 1991 (Anexo)*, p. 25, y Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno 1993 (Anexo)*, p. 197.

Madrid, en el que sólo se registraron un total de 25 mil efectivos de la SEDENA participantes en dichas labores.<sup>98</sup>

Los resultados de todos estos operativos, en materia de decomiso y erradicación, fueron de: 174.78 toneladas de cocaína decomisada; 488,324 plantíos de marihuana erradicada que abarcaban 41,182 hectáreas, junto con un decomiso de 2,161 toneladas de la planta de marihuana empaquetada. Por el lado de la amapola, se destruyeron un total de 432,748 plantíos que ocupaban un espacio de 35,355 hectáreas. El total de armas de fuego aseguradas, entre largas y cortas, fue de: 20,480 aseguradas y; se desmantelaron 64 laboratorios dedicados al procesamiento de estupefacientes. Esta destrucción, decomiso e intercepción de drogas y armas, fue gracias a que dentro de los operativos ya descritos funcionaron sistemas de información y procesamiento de datos, como el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) que procesó datos del Sistema Integral de Intercepción (SIIN) que a la vez estaba apoyada por el Sistema Hemisférico de Información (SHI) “que permite el intercambio de información con países del Caribe, Norte, Centro y Sudamérica.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Donde se describen tanto los operativos, como el lugar en donde se llevan éstos son: PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. El esfuerzo de México...* p.26; Poder Ejecutivo Federal, *Primer Informe de Gobierno 1989(Anexo)*, 405; Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno 1990 (Anexo)*, p. 30; Poder Ejecutivo Federal, *Tercer Informe de Gobierno 1991 (Anexo)*, p. 29; Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto Informe de Gobierno 1992 (Anexo)*, p. 118; Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno 1993 (Anexo)*, p. 209; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1994*, p. 21. Para la comparación de los elementos militares participantes en los operativos contra el tráfico de drogas, véase en específico el último documento aquí citado y: PGR, *Campaña de México contra el Narcotráfico...* 1985, p. 23; PGR, *Campaña de México...* 1986, p. 108 y PGR, *Campaña de México...* 1987, p. 153.

<sup>99</sup> La información sobre las drogas, armas y laboratorios aquí reportados, pertenecen a la sumatoria de todos los datos contenidos en: PGR, *Informe de Labores 1989*, pp. 23 y 75; PGR, *Informe...* 1990, p. 161; PGR, *Informe...* 1991, p. 425; PGR, *Informe...* 1993-1994, p. 38. Como ya se ha venido haciendo cada vez que se coloca este tipo de referencia sobre decomisos y erradicación, es necesario tener cuidado con esta información debido a que hay fuentes que pueden tener otro tipo de datos, aun fuentes oficiales como los informes de gobierno federal. Se colocó la información que se reportan dentro de los informes de labores de la PGR por el hecho de que hasta el momento así se viene haciendo desde el inicio de esta investigación, ya que además, tales datos no estaban presentes en los informes de gobierno que hemos consultado a lo largo del trabajo.

Si se consideraran los números proporcionados por los informes de gobierno ya citados, y se sumaran tales cifras, se tendría que hubo un decomiso, a lo largo del periodo presidencial, de: 192.9 toneladas de cocaína, 2,432 toneladas de marihuana empaquetada, una destrucción de 612,697 plantíos de la misma planta en una superficie de 49,956 hectáreas. En el caso de la amapola, una destrucción de 494, 812 plantíos con una superficie de 39,697 hectáreas. Por el lado de las armas cortas y largas, un aseguramiento de 16,598; con el mismo número, 64, de laboratorios

Visto las acciones emprendidas para la erradicación, decomiso e intercepción de drogas, es necesario detenernos aquí para enmarcar las acciones en materia de modificaciones del marco jurídico internacional.

Así, se tiene que en diciembre de 1988, México participó en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, pero la firma hasta el 16 de febrero de 1989, aprobándola el Senado el 30 de noviembre de ese mismo año.<sup>100</sup> En lo que respecta al ámbito bilateral, México firmó durante el gobierno de Salinas “21 acuerdos bilaterales, la mayoría con países latinoamericanos... [y se instalaron] cinco Comités Mixtos con igual número de países, en aplicación de las disposiciones de dichos Acuerdos.”<sup>101</sup> Estos convenios fueron los instrumentos que permitieron el buen funcionamiento del Sistema Hemisférico de Información para la intercepción de narcóticos.

Las reformas jurídicas en el plano nacional, básicamente modificaron tanto el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales así como la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Los cambios a los dos códigos tuvieron “el propósito de facilitar su interpretación y aplicación.” De la misma manera, se modificó el Código Fiscal de la Federación “para tipificar el delito de lavado de dinero”.

Un hecho que es notorio, es que también se dieron reformas a los siguientes artículos constitucionales: 16, 19, 20, 107 y 119, todos ellos enmarcados en la acción penal. Una ley que hasta entonces había sido enmendada muy pocas veces fue la Ley que establece las Normas Mínimas

---

desmantelados. Pero si sólo se considerara la información presentada en el *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1994*. p. 331 donde se contiene el dato total del sexenio, los números nuevamente cambiarían.

<sup>100</sup> Cfr. <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>, también puede consultarse: Eduardo López Betancourt, *Op.cit.*, p. 113;

<sup>101</sup> PGR, *Informe... 1993-1994*, p. 39. Los países fueron: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También puede verse: Gabriel Mario Santos Villareal, *Instrumentos Internacionales signados por México en materia de Narcotráfico*, p. 74. Otros instrumentos dentro del marco legal internacional que se suscriben en este sexenio son la “Declaración y Programa de Acción Ixtapa” y el “Programa Interamericano de Quito”, ambos en 1990, Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *El Control de Drogas en México... Evaluación y Seguimiento*, p. 75.

sobre la Readaptación Social de Sentenciados, ésta también se modificaría durante el sexenio; su reforma estuvo encaminada “en el sentido de no conceder la libertad preparatoria o medidas de tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena en los delitos contra la salud.”<sup>102</sup>

En este sexenio, cabe decir que se construyeron tres centros de readaptación social de máxima seguridad, estando éstos ubicados en Almoloya de Juárez, Jalisco y Tamaulipas.

En el ámbito de prevención y tratamiento de usuarios de drogas no hubo tantos cambios con respecto al sexenio anterior. Continuaron en pie los programa ADEFAR, con una instalación a nivel nacional de 1,254 Comités ADEFAR y 20,739 Subcomités en 1988, para pasar en el año de 1991 a sumar 1,295 Comités y 25,139 Subcomités. Este programa tenía, como se ha dicho, entre sus principales funciones asesorar y orientar a los individuos participantes en los comités o subcomités sobre los efectos nocivos del uso de la droga, así como también, las consecuencias penales de los partícipes del tráfico de drogas. Cabe añadir, que este programa tuvo un cambio al pasar en 1992 de manos de la PGR a la Comisión Nacional contra las Adicciones, de la Secretaria de Salud. A partir de ese momento, la labor preventiva pasó a ser tarea propia de esa Comisión Nacional.<sup>103</sup>

Si bien, los datos del nivel de consumo de drogas no eran muy altos en 1988, y el gobierno de Carlos Salinas, consideraba dentro del Objetivo General del documento *El Control de Drogas en México. Programa Nacional*

---

<sup>102</sup> Presidencia de la República, *Quinto Informe... 1993 (Anexo)*, p. 196. Las distintas modificaciones al Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como demás disposiciones normativas pueden verse en: Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional... El Esfuerzo de México*, p. 29; Presidencia de la República, *Primer Informe... 1989*, p. 400; *Cuarto informe... 1992*, p. 111; *Quinto Informe... 1993*, p. 196 y, *Plan Nacional de Desarrollo. Informes de Ejecución*, p. 332. Un estudio en donde se pueden observar cambios al Código Penal Federal se encuentra en: Secretaria de Servicios Parlamentarios, *Código Penal Federal. Datos generales del proceso legislativo de las reformas que ha tenido desde su expedición 1931-2008*.

<sup>103</sup> Sobre el número de centros ADEFAR, véase: PGR, *Informe de labores 1990*, p. 46; PGR, *Informe de labores 1991*, p. 449; Presidencia de la República, *Primer Informe... 1989*, p. 401; Presidencia de la República, *Segundo Informe... 1990*, p. 26. Si los números presentados en estas referencias no coinciden con lo retratado es debido a las modificaciones que se les hizo para establecer el número de Comités y Subcomités ADEFAR al inicio del sexenio y los cambios sufridos en 1992.



1989-1994... “abatir los niveles de fármacodependencia [...] promoviendo la disminución de la demanda”, tal objetivo no sería logrado, puesto que el uso de drogas en la población nacional pasó a ser en 1993 de 3.90%, un incremento insignificativo si se considera que en 1988 era sólo 3.33%. En 1993 persistieron las regiones norte y centro del país como las de mayor tasa de consumo de al menos una vez en la vida con un 4.92% y 3.71%, respectivamente. En el sur del país se registró una leve baja, ya que pasó de 2.50% en 1988 a 2.29%, en 1993.<sup>104</sup>

#### A.11 EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, 1994-2000

Si el fenómeno del narcotráfico ya había sido fijado como una “cuestión de Estado” por el gobierno de Miguel de la Madrid y, de seguridad nacional por parte de la administración de Carlos Salinas; la concepción para el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo no fue muy distinta a la de su antecesor inmediato dentro de la presidencia, pues denominó como “prioridad nacional” el combate al tráfico de drogas. La prioridad para el combate al narcotráfico en este sexenio lo fue por el hecho de que tal fenómeno representaba un “riesgo para la seguridad nacional”. Los riesgos, se decía, derivan de la violencia y corrupción que genera el tráfico de drogas.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Secretaría de Salud, *El consumo de drogas en México. Diagnóstico, tendencias y acciones*, s/p. Tomado de la versión electrónica que se puede consultar en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1-2.htm>. A finales de este sexenio se tuvieron con mayor presencia, y se enmarcaron, “las acciones en contra de las grandes organizaciones de narcotraficantes” y de bandas criminales. Las organizaciones de narcotraficantes que destacaron en este gobierno fueron “las que dirigen a los hermanos Arellano Félix, Juan García Ábrego, Amado Carrillo Fuentes, y Héctor Luis Palma Salazar, entre otros.” Las bandas criminales que se ponderaron en esta administración, fueron, entre otras: la banda de “Los Texas”, la banda de los hermanos González Bath y la banda de Los Benavides.” Cfr. PGR, *Informe... 1993-1994*, p. 37. También pude consultarse, Luis Astorga, *El Siglo de las drogas...*, pp. 123-183, para observar las acciones del gobierno en contra de algunas de las organizaciones del narcotráfico señaladas. Cabe aclarar aquí que, si bien hay presencia de grupos de narcotraficantes desde años anteriores al mandato de Carlos Salinas, no se han nombrados éstos en la investigación debido a que, no es el propósito de este trabajo analizar la interacción del gobierno con los grupos de narcotraficantes, o en todo caso, la acción de estos últimos en territorio nacional.

<sup>105</sup> En el documento que se establece el combate al narcotráfico como “prioridad nacional” es Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 21. Donde se fija al narcotráfico como “riesgo para la seguridad nacional” es PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 26. En dicho documento

En este sexenio, al igual que en el anterior se fijó un programa especial para delinear las acciones contra el tráfico de drogas. Tal proyecto fue presentado por la PGR en el mes de octubre de 1995, llevando por título *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*. El objetivo general enmarcado en el programa era: “**Reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.**”<sup>106</sup>

En la instrumentación del objetivo general y objetivos específicos participaron, para el control de la demanda, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y, en parte, la PGR. Para el control de la oferta, las dependencias serían: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, por supuesto, la Procuraduría General de la

---

también se dice que “Los niveles alcanzados por el crimen organizado asociado al narcotráfico se distingue con mayor claridad a partir de la década de los noventa y se reflejan en delitos como el *lavado de dinero*, contrabando, *tráfico de armas*, *homicidios*, *enfrentamientos armados* y secuestros; también se observan acciones dirigidas a mantener un mayor control de las zonas de producción de enervantes, de las rutas de tráfico aéreo, marítimo y terrestre hacia el norte del país, y de los mercados de consumo tanto nacionales como internacionales.

Los problemas más graves a este respecto son el tráfico de estupefacientes y el lavado de dinero, seguidos por la producción de enervantes. La búsqueda de mecanismos de evasión de los controles gubernamentales ha implicado la ampliación de las redes de distribución y comercialización, *utilizando el pago en especie e involucrando a un mayor número de habitantes en el tráfico en pequeña escala, provocando un incremento del producto en el mercado interno* y de la violencia en algunas ciudades debido a la *disputa por los espacios de distribución*.

La expansión de las zonas productoras de enervantes configura regiones cuya estabilidad política y social, además de las bases culturales que cohesionan a las comunidades rurales, se ven afectadas por la violencia, *dificultando la aplicación de proyectos institucionales de desarrollo*. De este modo las condiciones de marginalidad se reproducen y continúan siendo aprovechadas por las organizaciones del narcotráfico.

La inversión de las ganancias generadas por el tráfico de drogas requiere, al igual que una empresa lícita, condiciones de seguridad para su reproducción y para este fin los narcotraficantes efectúan sus operaciones en un proceso que implica *corrupción de algunas autoridades mermando con ello la confianza en las instituciones y convirtiéndose en un riesgo para la seguridad nacional*” Cfr. PGR, *Programa Nacional... 1995-2000*, pp. 25-26. Sirvan estos párrafos citados para contemplar algunas consideraciones del gobierno de Zedillo para combatir al narcotráfico.

<sup>106</sup> PGR, *Op.cit.*, p. 29. Las cursivas y negritas son del original.

República.<sup>107</sup>

En este sexenio, no fue diferente el papel protagónico que ejerció la PGR en el combate a las drogas, pues fue esta la dependencia la encargada de coordinar a todas las secretarías señaladas en el párrafo anterior. El órgano de la Procuraduría encargado de dicha tarea sería el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), creado a finales de la administración pasada.

Si bien, dicha entidad sería la encargada de dirigir la tarea en los primeros años, hay que señalar que tal órgano desapareció en 1997, para dar paso a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud. El desmantelamiento del INCD se debió a que, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, cabeza del Instituto, fue acusado de tener vínculos con el Cartel de Juárez.<sup>108</sup>

Dejando a un lado las cuestiones meramente organizativas para el combate a las drogas, es necesario mencionar, el nombre de los operativos y los logros del gobierno federal en tal lucha. Así, tenemos que las operaciones emprendidas durante esta administración fueron las llamadas “Operación Candado” que consistía en “realizar diversos operativos en los vagones de ferrocarril en nuestro país.” De la misma manera se implantó el Operativo Libélula I, II y III que consistía en acciones de erradicación de la marihuana y amapola en las zonas de mayor incidencia de la siembra de estas plantas; los estados eran Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa. A la par de este operativo estuvo la llamada “Operación Sellamiento” que tenía como “propósito fundamental de evitar que nuestro territorio sea utilizado como ruta para el tráfico ilícito de drogas”, las zonas de acción que comprendía tal Operación eran “las áreas geográficas del Golfo de California, la Península de Yucatán, la Frontera Sur, la Frontera Norte, la Costa

---

<sup>107</sup> Para una mejor comprensión de los objetivos establecidos para cada dependencia Cfr. PGR, *Programa Nacional... 1995-2000*, pp. 52-82

<sup>108</sup> Cfr. PGR, *Informe... 1997-1998*, pp. 67, 94. Luis Astorga, *El siglo de las drogas...*, p. 175. Sigrid Artz, “El combate a la delincuencia organizada en México, ¿Una misión (im)posible?”, en Jorge Chabat y John Bailey (Coomps), *Crimen trasnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, p. 191

Occidental y el Golfo de México, cubriendo 22 Entidades Federativas.” Los miembros participantes en esta operación eran fundamentalmente de “las Fuerzas Armadas, PFP y PGR” que sumaban “más de 22 mil elementos”.

Se mantuvo en pie el Operativo Halcón que venía del sexenio de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas; este operativo tenía como principal tarea la intercepción aérea. A la par de la “Operación Sellamiento” entró la “Operación Estrangulamiento del Istmo de Tehuantepec” en donde se presume que participaron un “promedio diario de 23,264 efectivos militares.” Finalmente, otra de las acciones del gobierno de Zedillo, fue la implementación de la “*intercepción anfibio*”, la cual estuvo coordinada principalmente por la SEDENA y SEMAR; su instrumentación consistía en la intercepción aérea, terrestre y marítima.<sup>109</sup>

El personal castrense participante en estas acciones englobaba al conjunto de elementos militares miembros de la “Fuerza de Tarea Azteca” que entró en operación en 1996 para sustituir a la “Fuerza de Tarea Marte y al Plan Canador” (sic). El promedio numérico de soldados participantes en estas operaciones de combate al tráfico de drogas, fue de 22 mil elementos de parte Ejército, mientras que de la Armada de México fueron 15,279 cuerpos de marina.<sup>110</sup>

El impacto en el decomiso y erradicación de todos los operativos mencionados anteriormente se pueden reflejar en el hecho de que México, según el reporte de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (ODCCP, por sus siglas en inglés) *Global Illicit Drug Trends 2000*, fue

---

<sup>109</sup> El total de operaciones y demás datos presentados en este párrafo corresponden a: PGR, *Informe... 1997-1998*, pp. 67-69; PGR, *Informe... 1998-1999*, p. 46; PGR, *Informe... 1999-2000*, pp. 71-72; Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno 1999*, pp. 24 y 69, y Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 2000*, p.65. Las cursivas aparecen en el original. Un estudio que habla de los riesgos de la militarización de las tareas para el combate al tráfico de droga es de: Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, “México: la trampa de la militarización” en Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Editoras), *Drogas y Democracia en América Latina*, pp. 325-271. El riesgo mayor del uso de los militares en tareas para el combate a las drogas, es la violación de los derechos humanos por parte de los elementos castrenses, según se desprende de la lectura de dicho artículo.

<sup>110</sup> Presidencia de la República, *Tercer Informe... 1997*, p. 16; *Cuarto Informe... 1998*, p. 21; *Quinto Informe... 1999*, p. 24 y, *Sexto Informe... 2000*, pp. 26 y 29. El promedio numérico presentado se deriva de la sumatoria de los datos presentados en los informes, divididos entre cuatro.

el país donde se dio la mayor erradicación de la adormidera.<sup>111</sup> Los datos del gobierno mexicano reportan una erradicación de 1,825,315 plantíos que comprenden 125,836.5 hectáreas de marihuana. El decomiso de marihuana empaquetada fue de 6,931.4 toneladas. Con respecto a la amapola, hubo una destrucción de 1,191,768 plantíos, que abarcó 100,209.8 hectáreas. Correspondiente al decomiso de cocaína, se tiene un registro de 175.8 toneladas asegurada. Asimismo, en este sexenio, se aseguraron 86 laboratorios clandestinos dedicados al procesamiento de estupefacientes. El total de armas, entre largas y cortas, confiscadas en este sexenio fue de 16,976.<sup>112</sup>

Respecto al marco jurídico internacional, en materia de drogas, no hubo tratados que el gobierno federal firmara y el Senado ratificara, aunque sí un convenio contra el tráfico ilícito de armas de fuego, delito conexo, según el gobierno federal, al tráfico de drogas.<sup>113</sup> En lo correspondiente al marco legal mexicano, hubo modificaciones al Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales, correspondientes a los delitos contra la salud. De la misma manera, hubo modificaciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en lo referente al tráfico e introducción de armas de fuego.<sup>114</sup>

En este sexenio no sólo hubo reformas del marco legal para el combate a los delitos contra la salud, sino que se crearon normas para la lucha contra la delincuencia organizada, tal es así que, se creó la Ley General contra la

---

<sup>111</sup> ODCCP, *Op.cit.*, p. 45. Las tablas que se presentan en dicho informe comprende los años 1990-1999. No se puede decir lo mismo de la marihuana por el hecho de que se coloca solo a México, sin compararlo con otros países como se hace con la adormidera, aunque puede presumirse que pasa lo mismo con esta planta.

<sup>112</sup> Los datos presentados son de la sumatoria de los números que se muestran hasta Julio de 2000 en: Presidencia de la República, *Sexto... 2000*, p. 66. Hay que decir que los logros en esta materia se dieron a partir de la puesta en marcha de diversos sistemas de detección de las plantas enervantes, así como de sistemas de detección de naves aéreas y embarcaciones utilizados por los traficantes de drogas. Los interesados en este dato pueden recurrir a los documentos de PGR, *Informe... 1999-2000*, p. 7; Presidencia de la República, *Quinto... 1999*, p. 69. En la gran mayoría de los informes tanto de la PGR y de Presidencia de la República que corresponden a los años que abarcan este sexenio, presentados con antelación, se pueden también ver las menciones de aquellos sistemas de detección.

<sup>113</sup> *Cfr.* <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/INTERAM-ARMAS.pdf>. Si bien no se suscribieron acuerdos internacionales en materia de estupefacientes, sí se firmaron acuerdo bilaterales en tal materia. Por lo menos se puede presumir que se llevaron a cabo 13 firmas al respecto: *Cfr.* Presidencia de la República, *Sexto... 2000*, p. 68

<sup>114</sup> Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Código Penal Federal. Datos generales del proceso legislativo de las reformas que ha tenido desde su expedición 1931-2008*, s/p. (Si bien no tiene página numerada, correspondería a las páginas 166-167); Presidencia de la República, *Sexto... 2000*, pp. 54-55

Delincuencia Organizada. En este mismo sentido, se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal de la Policía Preventiva.<sup>115</sup>

Considerados ya los puntos que tuvieron qué ver con el control de la oferta de las drogas, es decir, las acciones para la erradicación y decomiso de las mismas, es necesario observar las acciones en materia de control de la demanda, acciones encomendadas propiamente a la SEP y SSA.

Si se toma en cuenta, sin desagregar, el número de consultas de primera vez, tanto a pacientes como a familiares de pacientes, atención a pacientes (consumidores) en unidades hospitalarias y consulta externa; y las sumáramos, el número de todas estas se elevaría a mil millones 689,321,774 personas atendidas a lo largo del sexenio. El dato parece sorprendente puesto que la población ascendía para el año 2000 a más de 97 millones de habitantes. Ahora, si desagregamos y sólo contáramos la atención a pacientes usuarios de drogas, el número se reduce de forma sorprendente pues llega a tan sólo 84,794 atendidos por la SSA, IMSS, ISSSTE y Centro de Integración Juvenil.<sup>116</sup>

Considerando las acciones para disminuir la oferta y la demanda de

---

<sup>115</sup> PGR, *Commemoración...*, s/p, correspondiente al Sexenio de Ernesto Zedillo; PGR, *Informe... 1997-1998*, p. 93; PGR, *Informe... 1998-1999*, p. 63; Presidencia de la República, *Segundo... 1996*, pp. 17-18; Presidencia de la República, *Sexto... 2000*, p. 56. Las instituciones que establecieron estas leyes fueron la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, Unidad Especializada Contra el Lavado de Dinero, el Sistema Nacional de Seguridad Pública con su Consejo Nacional de Seguridad Pública y, a finales del sexenio, la Policía Federal Preventiva. Quizás uno de los mayores logros en este periodo de gobierno fue el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública que coordinó diversos aspectos en materia de seguridad, además de desarrollar una infraestructura en materia de inteligencia y de capacidad operativa del Estado mexicano. Un estudio que va en esta misma tendencia es de Viviana Macías y Fernando Castillo, "El Sistema nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el nuevo milenio" en Jorge Chabat y John Bailey (Comps), *Op. cit.*, pp. 81-102.

<sup>116</sup> Para la estimación de los datos presentados se tomaron las cifras colocadas en Secretaría de Salud (De aquí en adelante como SSA), *Informe de labores 1996-1997*, pp. 54-56; SSA, *Informe... 1997-1998*, p. 54-55; SSA, *Informe... 1998-1999*, pp. 55-57; SSA, *Informe... 1999-2000*, pp. 65-66. A la par del tratamiento a pacientes adicto, es necesario decir que se llevó a cabo una campaña de prevención mediante la difusión de mensajes en TV y Radio, así como la publicación de folletos que daban a conocer sobre los peligros de las drogas y las consecuencias de las personas involucradas en el tráfico de aquellas. Esta información también está presente en los informes de la SSA ya citados y en algunos informes de la PGR, también ya citados, apartados correspondientes a la participación social de dicha dependencia. Los datos del número de habitantes es de:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=14048&c=10252&s=est#>

drogas y confrontándolas con el porcentaje de la población usuaria de éstas, los datos que arrojó la Encuesta Nacional de Adicciones de 1998 fue que hubo un incremento de 1.37 de la población nacional respecto a los datos de 1993. Pasó de 3.90% en 1993 a 5.27% para 1998. La región norte siguió teniendo la población con mayor número de consumidores pues pasó de 4.92 a 6.00 en el periodo de tiempo comparado. La región centro pasó de 3.71 en 1993 a 5.97 en 1998. Hubo un incremento también en la región sur del país, zona que había presentado una disminución en el consumo de drogas, pasando de 2.29 en 1993, a 2.69% para 1998. En general, la tendencia resultó ser la misma, es decir, la región norte del país fue la de mayor consumo y la del sur la de menor tasa de consumidores de drogas.<sup>117</sup>

Si bien, al inicio de este apartado se mencionaba el aumento de la violencia, a causa de los grupos de narcotraficantes, el lector interesado podrá consultar el documento titulado: *La lucha de México contra el Narcotráfico (Reducción de la Oferta). Acciones y logros*, publicado en 1999, en el que se da cuenta de las acciones del gobierno contra los carteles de la droga. No ha sido el propósito de este capítulo el ahondar sobre las acciones de los gobiernos contra los grupos de narcotraficantes, basta con lo hasta ahora expuesto para tal fin.

#### A.12 EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA, 2000-2006

Llegados al año dos mil, con un gobierno opositor al hasta ahora estudiado, es decir, con una administración diferente al emanado del Partido Revolucionario Institucional, se pensaría que el modo de afrontar los problemas generados por el tráfico de drogas sería distinto. No fue así. La postura del nuevo gobierno panista, encabezado por Vicente Fox, fue la de seguir considerando al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional

---

<sup>117</sup> Secretaria de Salud, *El consumo de drogas en México. Diagnóstico, tendencias y acciones*, s/p. Tomado de la versión electrónica que se puede consultar en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1-2.htm>.

del Estado mexicano.<sup>118</sup>

En este nuevo gobierno panista, la institución encargada de llevar a cabo la coordinación de los entes participantes para el combate a las drogas, fue la misma que ha venido ejerciendo esta tarea desde los años de inicio de la investigación aquí presentada. La Procuraduría General de la República, coordinó y tuvo conocimiento de las acciones en materia preventiva, es decir, para el control de la demanda, así como de las acciones que se llevaron a cabo para controlar la oferta de drogas.

Como se ha dicho en otras secciones de este mismo capítulo, las principales instituciones encargadas del control de la demanda, a través de tareas de prevención y atención, fueron: Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública, junto con PGR. El Centro de Integración Juvenil se puso a la par de la Comisión Nacional contra las Adicciones, al ser una de las instituciones que más participara en las acciones de prevención de adicciones.

En el lado operativo, para el control de la oferta de la droga, las instancias encargadas de esta tarea recayeron en: PGR, SEDENA, SEMAR, SHCP, SRE, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública<sup>119</sup> SEDESOL, SEMARNAT, Secretaría de Economía, SAGARPA, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Gobiernos estatales.<sup>120</sup>

Dejando de lado lo anterior para pasar a observar las acciones del gobierno en materia preventiva y de atención a las adicciones; a inicios del

---

<sup>118</sup> PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, pp. 29 y 73. Si bien, el modo de ver el asunto del narcotráfico por el gobierno de Fox no fue muy distinto al de sus antecesores, es necesario decir que tal administración panista consideró que, se había llegado a aquellos niveles de inseguridad “debido a la corrupción e impunidad” que había ido creciendo a lo largo de los años.

<sup>119</sup> Esta Secretaría fue creada el 30 de Noviembre de 2000, *Cfr.* Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2001*, p. 591. Agregar, que los elementos que participaron dentro de esta nueva secretaría eran los cuerpos de la Policía Federal Preventiva, así como tiempo después, elementos “del 10o Batallón de Policía Militar” y “la 3/a Brigada de Policía Militar” de la Secretaría de la Defensa Nacional. *Cfr.* Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2002*, pp. 555 y 557; Presidencia de la República, *Tercer informe de Gobierno 2003*, p. 627. En Pedro José Peñaloza, *México a la deriva: y después del modelo policiaco, ¿qué?*, p. 84 se hacen algunos señalamientos al respecto, en particular del convenio de la SSP y SEDENA, durante el periodo 2000-2005.

<sup>120</sup> *Cfr.* PGR, *Programa Nacional el Control de Drogas*, pp. 102-115



sexenio se contaba con una infraestructura de 291 Comités Municipales contra las Adicciones (COMCA), para el último año del sexenio, se estimaban en 1,687 Comités, que “representa una cobertura de 58.9% del total de municipios del país.” Ahora bien, considerando la capacidad operativa de los Centros de Integración Juvenil que, para inicios de la administración foxista contaban con “54 centros regionales, 3 unidades de atención residencial, 4 de tratamiento en consulta externa y 12 centros locales distribuidos estratégicamente en el territorio nacional.”, a finales de 2006, contaba ya con “92 unidades de atención que desarrollan programas de atención curativa y de prevención, y cinco unidades de internamiento, distribuidos estratégicamente en el territorio nacional.” Se puede apreciar que las instalaciones no cambiaron mucho en su composición numérica.<sup>121</sup>

Con toda esta capacidad estructural para la atención de consumidores de drogas, los Centros de Integración Juvenil pudieron dar un millón 153 mil 637 servicios de consulta externa, que derivaron de la atención de 293 mil 523 pacientes consumidores, junto con familiares. El total de pacientes egresados de los centros de internamiento para recuperación fue de 2,674. Como se puede ver el número de consumidores es muy bajo. Ahora, si el número de consumidores de drogas ilícitas por primera vez en la vida, comprendía, según la Encuesta Nacional de Adicciones de 2002, el 5.03% de la población nacional (3 millones 506,602 personas) y lo comparamos con la atención ofrecida a los consumidores atendidas durante el sexenio que fue de 122 mil 140 personas (dejando de lado a los familiares), el impacto de tales acciones sólo fue de 3.48%.<sup>122</sup> Como se aprecia, una cifra muy baja.

---

<sup>121</sup> Para ver los números Cfr. SSA, *Informe de labores 2001*, pp. 184 y 188; SSA, *Informe de labores 2006*, pp.107 y 209. Respecto a la cobertura municipal de los Comités, el dato de 58.9% parecería erróneo si considera la instalación de un COMCA por cada municipio del país, y asimismo, tomáramos en cuenta que el total de municipios del país fuera, para aquel entonces, de 2,445 municipios. El dato, usando el número de Comités presentados y el total de municipios expuestos, sería de 68.9%, es decir, 10% más de lo señalados. Por otra parte en PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y Resultados. Memoria Sexenal 2001-2006*, p. 13; se reportan un total de 1,771 COMCA, superior a lo estimado por la Secretaría de Salud en su informe.

<sup>122</sup> Las cifras sobre servicios de consulta externa, egresados, números de pacientes y familiares atendidos corresponden a la sumatoria total del sexenio, y fueron tomados de: SSA, *Informe de... 2001*, p. 189; *Informe...*

Respecto a las acciones para el control de la oferta de drogas, se llevaron, entre muchos actos más, los operativos siguientes: “**Libélula**”, “**Guardián**”, “**Candado**”, “**Azteca**”, “Bloqueo”, “Zorro” “Toro 2” Operativos Antinarcomenudeo”, “*Topacio*”, “*Prisma*”, “*Púrpura*”, “Operativo México Seguro”, “Operativos Conjuntos de Combate a la Delincuencia”, “Matamoros” “**Derrumbamiento**”, “Corena”, “Metropolitano”, “Acapulco”, “Monterrey”, “Nuevo Laredo”, “Culiacán”, “Centinela”, “Movisat”, “**Sellamiento**”, “Tlalpan”, “Ciudad Juárez”, “Mexicali” “Ozolotepec” y “Tototan”.<sup>123</sup>

Como se puede apreciar, el número de operativos fue elevándose cada vez más a comparación de los sexenios anteriores, no así el número de elementos castrenses participantes en dicho operativos. El promedio mensual de los elementos de la SEDENA para tareas de erradicación fue de 18 mil militares y para acciones de intercepción de 12 mil elementos, es decir, un total de 30 mil elementos castrenses de la Defensa Nacional para la lucha contra las drogas. En este mismo sentido, el número promedio de elementos de la Secretaría de la Marina, participantes en tareas de combate a las drogas fue de 2,700 mensuales.<sup>124</sup>

Advertidos ya del gran número de operativos llevados a cabo por las instancias del gobierno federal, es necesario analizar el impacto que estas tuvieron, es decir, dar cuenta del decomiso y erradicación de las drogas. Así,

---

2002, p. 300; *Informe... 2003*, p. 309; *Informe... 2004*, p. 237; *Informe... 2005*, p. 257, e *Informe... 2006*, p. 210. Respecto al número de consumidores de drogas se consultó, Consejo Nacional Contra las Adicciones, *Encuesta Nacional de Adicciones 2002. Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen ejecutivo*, p. 19

<sup>123</sup> Los operativos mencionados aparecen en distintas fuentes oficiales consultadas; donde aparecen en conjunto son: PGR, *Tercer informe de labores 2003*, p. 130, y PGR, *Programa Nacional para el Control de... Memoria Sexenal 2001-2006*, p. 32, 39-40. También pueden verse los seis informes del gobierno federal, en la parte correspondiente al “Combate al narcotráfico y delincuencia organizada”. En los operativos marcados con cursivas se dice en los *informes de labores* de la PGR que estuvieron involucrados algunas instituciones estadounidenses como la DEA y, de igual forma, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Por otro lado, los operativos en negritas tuvieron que ver con el potencial de elementos de la SEDENA desplegados en los estados de mayor producción tanto de Marihuana como de Amapola. Los estados de mayor incidencia productiva de enervantes fueron: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

<sup>124</sup> Para los datos presentados sólo se consideró, entre otros tantos informes disponibles: Presidencia de la República, *Sexto Informes de Gobierno 2006*, pp. 327-328. Si el número de elementos de la marina no coincide con los presentados se debe a que se sacó un promedio del número presentados en los cinco informes presidenciales restantes.

en lo que respecta a la destrucción de la Marihuana, el número se elevó a un millón 692 mil 070 plantíos que abarcó una superficie de 183,301.7 hectáreas; y un decomiso de 10,988 toneladas de la hoja de marihuana. En el caso de la Amapola, hubo una destrucción de 998,357 plantíos, que cubrían una superficie de 110,442.5 hectáreas. En este mismo sexenio se decomisó un total de 142.9 toneladas de cocaína y, se destruyeron un total de 129 laboratorios encargados de procesar estupefacientes. Finalmente, se aseguraron, “del 1 de diciembre del 2000 al 30 de septiembre de 2006” un total de “36,350 armas”.<sup>125</sup>

Respecto a las modificaciones al marco legal, nacional e internacional; si bien se presentaron diversas iniciativas para modificar el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales y algunos artículos constitucionales, sólo se puede considerar una modificación a los dos *Códigos* mencionados. Por otra parte, no hubo acuerdos firmados y aprobados por el senado en materia de tráfico de drogas, aunque sí la aprobación con “vinculación de México” en los primeros meses de 2003 de la “Convención de Palermo”, que trata en específico sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.<sup>126</sup>

Considerando el Objetivo General del *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006* (PNCD 2001-2006), que a la letra mencionaba:

---

<sup>125</sup> PGR, *Programa Nacional para el Control... Memoria Sexenal 2001-2006*, pp. 58, 108-109. Hay que advertir al lector de que en los datos presentados, correspondientes estos, al decomiso de armas, hubo deficiencias en el propio documento citado, ya que por un lado, se daba el número de 36,350 armas aseguradas, y por el otro, se reportaban 5,901. Ahora, si considerásemos los datos presentados en: Presidencia de la República, *Sexto Informe... 2006*, p. 327; en el rubro de armas y las sumáramos, nos daría un número distinto: 9,731 armas de fuego incautadas. Para decirlo más claro, no hay un número exacto de armas decomisadas. Se tomó la cantidad señalada en el párrafo por ser la más detallada en su presentación.

<sup>126</sup> Presidencia de la República, *Tercer Informe.. 2003*, p. 728 y 739. También véase: [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA\\_ORGANIZADA.pdf](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA_ORGANIZADA.pdf) Es necesario tener presente que en este sexenio se llevaron a cabo diversos cambios a las disposiciones legales en materia de combate al crimen organizado, como la modificación de la ley que tipifica a diversos delitos como de delincuencia organizada, así como otras disposiciones legales vinculantes al tema de las drogas, tal fue el caso de la modificación del artículo 73 Constitucional que faculta a diversas instancia de los órdenes de gobierno en la investigación que tiene que ver con el narcomenudeo. Para comprender estas acciones en materia legal, es necesario ver los apartados que llevaron por título “Fortalecimiento del Marco Legal Reglamentario, Sustantivo y Procesal” en cada uno de los informes del gobierno federal.

Prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como una de sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos como el lavado de dinero y el tráfico de armas, bajo un esquema de atención integral que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional.<sup>127</sup>

A partir de lo señalado, si se hace una comparación entre los niveles de uso de drogas, presentes en las Encuestas Nacionales de Adicción, de los años 1998 y 2002, se llegará a la conclusión de que tal objetivo se cumplió en parte. Confrontando los datos de la ENA de 1998 con la publicada en 2002, se observará una pequeñísima disminución del 0.24%, pues pasa del 5.27% en 1998, de personas entre 12 y 65 que han consumido drogas alguna vez en su vida a 5.03%.

La tendencia de consumo de drogas por región continuó siendo la misma, pues nuevamente la región norte del país presentó un elevado nivel de consumo, pasando en 1998 del 6% a 7.45% en 2002. Lo mismo ocurrió en la región sur del país, que pasó de 2.69% en 1998 a 3.08% en 2002. Una tendencia a la baja se presentó en el centro del país, ya que pasó de tener una tasa de consumo de 5.97% a 4.87, bajó un punto porcentual. Respecto a las drogas consumidas, la marihuana gozó del mayor índice de prevalencia, seguido de la cocaína e inhalables.<sup>128</sup> Queda claro que hubo una disminución a nivel nacional, al menos hasta 2002, del consumo de drogas respecto a 1998, pero no que ésta se haya repetido en las tres grandes regiones del país. El objetivo general del *PNCD 2001-2006*, como ya se decía, se cumplió sólo en parte.

---

<sup>127</sup> PGR, *Programa Nacional... 2001-2006*, p. 80

<sup>128</sup> CONADIC, *Encuesta Nacional de Adicciones 2002. Resumen Ejecutivo*, pp. 19 y 21

Teniendo estos niveles de consumo, y estas tendencias dispares de la tasa nacional, es necesario hacerse una de las preguntas que se contestarán en el segundo capítulo de esta investigación, ¿Fue la preocupación por porcentaje de la población consumidora de drogas la determinante para que el Presidente Felipe Calderón, iniciara esta “guerra contra las drogas y crimen organizado”? ¿Cuál es la diferencia entre la estrategia seguida por el entonces mandatario y las administraciones pasadas para el combate a las drogas?

## B. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PARA EL COMBATE A LAS DROGAS DE FELIPE CALDERÓN, 2006-2012

### B.1 ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD

¿Tuvo algún nombre en específico la “estrategia” emprendida a lo largo de este sexenio para combatir al *crimen organizado*, en especial, al *narcotráfico* que se consideró como la “manifestación más significativa de la delincuencia organizada”<sup>129</sup>? La pregunta es válida ya que en el transcurso del periodo presidencial se escucharon varios nombres de la “estrategia”; desde “La guerra contra el crimen organizado” hasta: “Combate frontal e integral al crimen organizado”.<sup>130</sup> Fijar un nombre o un concepto a un hecho, en este caso, las acciones que llevó a cabo el gobierno Federal en contra de las organizaciones del narcotráfico, resulta importante ya que así se dimensiona el fenómeno al que se enfrenta.

De tal importancia resultó precisar el nombre de las acciones del gobierno contra el narcotráfico que al haberla llamado “guerra contra el crimen organizado”, resultó, en palabras del General Oscar Naranjo<sup>131</sup>: “un error garrafal”. Una de las razones que esbozó el General en una entrevista publicada por el diario español *El País*, es que en “un Estado de derecho [...] el delincuente no es un enemigo a aniquilar”<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Hay que hacer notar aquí que las palabras “crimen organizado” y “narcotráfico” no existen como tales en el marco jurídico penal mexicano. Existen, eso sí: “delincuencia organizada” (para crimen organizado) y “delitos contra la salud” (para narcotráfico, también cabe narcomenudeo), *cfr. Ley Federal Contra la Delincuencia organizada*, artículos: 1 y 2; *Código Penal Federal*, Título Séptimo; *Ley General de Salud*, Título Décimo Octavo, Capítulo VII. La referencia al “narcotráfico” como la manifestación más significativa de la delincuencia organizada se encuentra en: Secretaría de la Defensa Nacional, *Cuarto Informe de Labores 2010*, p. 109.

<sup>130</sup> *Cfr.* <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>.

<sup>131</sup> El 15 de junio de 2012, se publicó en *La Jornada* que el General Oscar Naranjo sería su asesor externo en materia de seguridad, *Cfr.* “Militar colombiano sería asesor externo de Peña Nieto en materia de Seguridad”

<sup>132</sup> Luis Prados y Salvador Camarena, “Llamar guerra a la política de seguridad en México es un error garrafal”, *El País*, 19 de Septiembre de 2012. En esta misma tesitura, para hacer algunas observaciones sobre el error que llevó llamar “lucha contra el crimen organizado”, puede consultarse a Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*, en especial, quinto y sexto capítulo.

Aquellas denominaciones de la estrategia llevada a lo largo del sexenio, no sólo estuvieron presentes en el discurso oficial y tomadas por los distintos medios informativos, sino también en los documentos oficiales entregados por el mandatario. Tan fue así que, en los *informes de gobierno* enviados cada primero de septiembre al Congreso de la Unión, se habla de la “lucha contra el narcotráfico” o “combate decidido y frontal al narcotráfico y delincuencia organizada”<sup>133</sup>

Dejando de lado el análisis del discurso, hay que señalar que en el sexenio 2006-2012, se presentaron dos programas en los que se fijaron los modos de proceder contra la delincuencia organizada. El primero de ellos fue *La Estrategia Integral de Prevención y Combate a la Delincuencia*; el segundo: *La Estrategia Nacional de Seguridad (ENS)*. Para los propósitos de esta investigación consideraremos solamente los componentes enmarcados en la *Estrategia Nacional de Seguridad*.

Se procederá de esta forma ya que a partir del *Cuarto Informe de Gobierno* se habló de la *Estrategia Nacional de Seguridad* en los mismos parámetros utilizados en los *10 mitos en la lucha por la seguridad*, los cuales abarcaban: “1) Operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos y que tiene el propósito de debilitar y contener a las organizaciones criminales; 2) Escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado; 3) Reforma al marco legal e institucional; 4) Política activa de prevención del delito; y 5) Fortalecer la cooperación internacional.”<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2007*, p. 24 y *Tercer Informe de Gobierno 2009*, p. 34. En el resto de los *informes de gobierno* también se mencionan las frases “luchas contra el narcotráfico” y/o “combate frontal contra la delincuencia” *Segundo Informe... 2008* p. 65, *Cuarto Informe... 2010* pp. 3 y 30; *Quinto Informe... 2011* pp. XVII, 36, 109, y; *Sexto Informe... 2012* pp. XVII, 41, 120.

<sup>134</sup> Poiré, Alejandro, *Los 10 mitos en la lucha por la seguridad. Primer mito: “no hay estrategia, es sólo el uso de la fuerza”*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/tag/10-mitos-de-la-lucha-por-la-seguridad/page/2/> . También se puede consultar Calderón Hinojosa, Felipe, *La lucha por la seguridad pública*, versión electrónica en: <http://portal.sre.gob.mx/chicago/pdf/061810SeguridadPublica.pdf>

Una vez establecido estos cinco componentes como ejes rectores en materia de seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón, es necesario pasar a la observación y análisis de cada uno de ellos, para así entender qué fue lo que hizo el primer mandatario del país para, según él<sup>135</sup>, restablecer la seguridad pública.

### B.1.1 OPERATIVOS CONJUNTOS

Siendo el primer componente aquel de los “Operativos Conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadano...” es primordial tratar de entender a qué se refería el gobierno cuando hablaba de *Operativos Conjuntos*. El término hacía alusión a la coordinación, no sólo de Fuerzas Federales como: Policías Federales, personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, elementos de la Secretaría de Marina y Agentes Federales de Investigación, sino también a las Fuerzas policiacas estatales y municipales. Estos *operativos* tenían entre sus principales objetivos, mediante el despliegue de las Fuerzas de seguridad mencionadas, disuadir la comisión de delitos, combatir en algunos casos la elevada incidencia de “ejecuciones”, combatir la producción y la comercialización de drogas, etc. Cada operativo tenía su lógica, es decir, no todos tenían la misma razón de ser, mientras en un estado se desarrollaba para atrapar a los homicidas, en otros se desarrollaba para atrapar a los extorsionadores y secuestradores.

El promedio anual de *operativos* durante el sexenio calderonista fue de trece y cada uno llevó el nombre de la localidad en donde se desarrollaron. Así se conocieron y se llevaron a cabo el “Operativo Conjunto Michoacán” y el “Operativo Conjunto Neza”. El primero de ellos dando inicio el 11 de Diciembre de 2006; el segundo, el 19 de septiembre de 2012, siendo este uno de los últimos operativos llevados por las Fuerzas Federales.

---

<sup>135</sup> Calderón Hinojosa, Felipe, *Op.cit.*, El documento no tiene numeración pero correspondería por el orden de las hojas, a la primera página.



La siguiente tabla (ver tabla 1) muestra el estado de Fuerza Federal desplegado en cada uno de los catorce operativos reportados por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, así como el resultado de cada uno de ellos:

TABLA 1

RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS CONJUNTOS DESPLEGADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL, 2007-2012								
OPERATIVO MICHOACÁN								
Año de Reporte	FUERZA FEDERAL DESPLEGADA		RESULTADOS					
	Elementos	Vehículos	Dólares	Moneda Nacional	Detenidos	Marihuana asegurada Kg.	Cocaína asegurada Kg.	Armas (Largas y Cortas)
2007	628	64	–	–	2	–	–	–
2008	–	–	–	–	7	28	–	13
2009	–	–	168,191	2,488,539	262	1,500	–	245
2010	–	–	309,573	1,181,477	419	–	–	286
2011	–	–	681,240	1,105,735	693	2,100	–	250
2012	–	–	48,144	912,438	2,073	332	4	256
OPERATIVO TIJUANA								
2007	388	35	–	–	1	–	–	–
2008	–	–	–	–	1	–	–	–
2009	–	–	160,742	776,941	895	11,560	671	325
2010	–	–	120,983	860,902	676	28,000	–	–
2011	–	–	351,291	247,546	876	4,800	–	41
2012	–	–	166,567	745,846	957	4,800	–	26
OPERATIVO GUERRERO								
2007	500	89	–	–	8	–	–	–
2008	–	–	–	–	1	114	–	–
2009	–	–	–	222,592	225	449	3	150
2010	–	–	12,000	203,040	347	560	–	115
2011	–	–	11,601	126,557	1,415	319	–	144
2012	–	–	43,422	536,937	2,065	1,400	–	320
OPERATIVO SIERRA MADRE (CHIHUAHUA, DURANGO Y SINALOA)								
2007	375	24	–	–	2	–	–	–
OPERATIVO NUEVO LEÓN-TAMAULIPAS								
2007	516	65	–	–	26	–	–	–
2008	–	–	–	–	10	10,780	–	24
2009	–	–	150,248	331,213	265	9,711	357	104
2010	–	–	50,156	78,178	481	–	–	56
2011	–	–	28,406	77,230	571	13,100	–	303
2012	–	–	1,156	102,957	557	2,300	–	97
OPERATIVO VERACRUZ								
2007	331	22	–	–	–	–	–	–
2008	–	–	–	–	3	–	–	–
2009	–	–	69,074	110,442	405	–	915	37
2010	–	–	–	1,452,510	696	160	3	22
2011	–	–	–	853,642	4,226	372	4	30
2012	–	–	–	806,852	6,824	831	29	81
OPERATIVO CANCÚN								
2008	–	–	–	–	3	–	–	10
2009	–	–	–	87,415	107	–	33	16
2010	–	–	10,000	58,288	132	191	–	–
2011	–	–	80,961	37,605	341	–	14	14
2012	–	–	201,829	884,620	499	10	–	8

Continúa

TABLA 1

RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS CONJUNTOS DESPLEGADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL, 2007-2012								
OPERATIVO SAN LUIS POTOSÍ								
Año de Reporte	FUERZA FEDERAL DESPLEGADA		RESULTADOS					
	Elementos	Vehículos	Dólares	Moneda Nacional	Detenidos	Marihuana asegurada Kg.	Cocaína asegurada Kg.	Armas (Largas y Cortas)
2008	–	–	–	–	3	–	–	9
2009	–	–	210,597	6,008,443	168	862	–	22
2010	–	–	–	–	193	2,300	–	–
2011	–	–	–	80,606	691	417	20	71
2012	–	–	234,116	1,019,346	1,10	798	276	56
OPERATIVO CHIAPAS-CAMPECHE-TABASCO								
2007	451	30	–	–	5	–	–	–
2008	–	–	–	–	8	–	–	–
2009	–	–	6,528	4,668,200	385	–	33	94
2010	–	–	258,000	1,011,808	726	344	52	53
2011	–	–	404,602	1,571,942	1,157	49	1,400	121
2012	–	–	858,704	963,511	1,913	155	282	52
OPERATIVO MONTERREY								
2007	840	40	–	–	–	–	–	–
2008	–	–	–	–	11	–	–	–
2009	–	–	–	1,509,180	355	9,000	–	51
2010	–	–	70,000	481,012	427	124	–	51
2011	–	–	128,757	629,833	1,294	1,100	–	232
2012	–	–	712,444	557,824	1,966	609	–	191
OPERATIVO CULIACÁN-NAVOLATO								
2008	–	–	–	–	6	–	–	20
2009	–	–	–	413,930	239	4,440	–	177
2010	–	–	15,000	–	312	2,300	1	71
2011	–	–	58,203	312,180	644	32	–	52
2012	–	–	–	–	1,256	2,200	–	78
OPERATIVO AGUASCALIENTES								
2007	220	–	–	–	–	–	–	–
2008	–	–	–	–	–	–	–	–
2009	–	–	–	–	112	–	–	31
2010	–	–	–	–	115	–	–	8
2011	–	–	–	–	251	–	–	10
2012	–	–	–	–	182	–	–	–

Finaliza

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Informe de Labores 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*.

Como se muestra en tabla 1, la media del personal federal desplegado en los *operativos conjuntos* es de apenas 480 elementos, siendo el *Operativo Monterrey* en donde hubo el mayor número de cuerpos federales reportados, con 840 elementos. Por su parte, hubo otros *operativos* en donde ni siquiera se mencionan los números de elementos participantes en ellos, tales fueron los casos del *operativo Cancún*, *operativo Chihuahua*, *operativo San Luis Potosí*, etc.

Y es que como se decía anteriormente, cada operativo tenía su propia lógica, además de las fases en las que podían entrar. Periódicamente se cambió el objetivo de cada uno. Así, tenemos que mientras el objetivo del *Operativo Monterrey* era el de “desarticular a los grupos delictivos dedicados al narcotráfico y combatir la elevada incidencia de ejecuciones y privaciones ilegales de la libertad... [o] ‘levantones’”, el del *Operativo Aguascalientes* era “diminuir los índices delictivos y a la detección de grupos del crimen organizado que operan en la localidad, en particular en la ciudad de Aguascalientes”, todo esto a “solicitud del gobierno estatal”.<sup>136</sup>

Si se siguen comparando estos dos *operativos* se notará que en el primero de ellos, es decir, el de *Monterrey*, se reporta a más personas detenidas, así como, más recursos económicos que los registrados en *Aguascalientes*. Mientras que el *Operativo Monterrey* reportó a más de 4 mil personas detenidas, en el *Operativo Aguascalientes* se tiene que hubo sólo 660. La sumatoria, en lo que respecta al decomiso de moneda nacional, en el primero de estos *operativos*, da la cantidad de 3 millones 177 mil 849 pesos, mientras que en el *operativo Aguascalientes*, simplemente no hubo registro alguno.

En lo que se refiere al decomiso de drogas pasó lo mismo, el *Operativo Aguascalientes*, no reportó cantidad alguna de marihuana o cocaína decomisada, mientras que en el caso del *Operativo Monterrey* se reporta más de diez toneladas de marihuana. Esta diferencia radica, no sólo en el número de elementos desplegados para el combate a la delincuencia organizada en cada uno de estos *operativos*, sino en los objetivos planteados al inicio de cada uno de ellos. Mientras que las acciones en el caso de *Monterrey* fueron para detener a personas vinculadas a los delitos contra la salud (narcotráfico) y relacionadas a los homicidios suscitados en aquél estado, el objetivo primordial del *Operativo Aguascalientes* estuvo enfocado a la

---

<sup>136</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe... 2008*, p. 25 y 26. Al hablar de crimen organizado dentro del *Operativo Aguascalientes* se referían al “secuestro” (Privación ilegal de la libertad)

“desarticulación de bandas de secuestradores que operaban en la ciudad capital.”<sup>137</sup>

Si bien hubo objetivos diferentes en cada uno de los *operativos* señalados, hay que decir también que hubo similitudes en otros; así al menos se menciona en lo que respecta al *Operativo Conjunto Michoacán*, *Operativo Tijuana* y *Operativo Conjunto Tamaulipas* (señalado en la tabla como *Operativo Nuevo León-Tamaulipas*). Del primero de ellos se dice que el objetivo era “desarticular a los grupos vinculados con la delincuencia organizada y redes del narcotráfico [...] además de combatir la elevada incidencia de ejecuciones y secuestros inherentes a dicha actividad y delitos conexos.”<sup>138</sup> El objetivo del segundo *operativo* era la de “abatir el fenómeno del narcotráfico y delitos conexos, en particular el delito de privación ilegal de la libertad conocido coloquialmente como ‘levantones.’”<sup>139</sup> En este mismo sentido, el objetivo del *Operativo Conjunto Tamaulipas* era para “abatir el narcotráfico y delitos conexos en acciones conjuntas con los gobiernos estatales y municipales, personal de la Secretaría de Marina, Armada de México y autoridades ministeriales.”<sup>140</sup> Como se aprecia, el propósito general de los tres *operativos* anteriormente señalados era la de desarticular a las bandas que se dedicaban a la comisión de delitos relacionados al narcotráfico.

No obstante, con un objetivo general similar, los anteriores *operativos* no tuvieron los mismo resultados; ya que mientras el *Operativo Michoacán* registró una tasa de decomiso de Marihuana de 3,960 kilogramos, el *Operativo Tijuana* tuvo un aseguramiento de aproximadamente cincuenta toneladas (49,160 kilos). El *Operativo Tamaulipas* también registró un nivel más alto de decomiso con respecto a *Michoacán*, llegando a tener 35,891 kilos de marihuana confiscada.

---

<sup>137</sup> Secretaría de Seguridad Pública (a partir de ahora: SSP), *Tercer Informe... 2009*, p. 33

<sup>138</sup> SSP, *Tercer Informe... 2009*, p. 27

<sup>139</sup> *Ibidem.*, p.28

<sup>140</sup> SSP, *Primer Informe... 2007*, p. 23

En donde el *Operativo Michoacán* resaltó por sobre el *Operativo Tijuana y Tamaulipas* fue en el número de recursos financieros decomisados, puesto que registró un aseguramiento de 5,688,189 pesos y 1,207,148 dólares; mientras que *Tijuana* le siguió con 2,631,235 pesos y 799,583 dólares. El *Operativo Tamaulipas* apenas pudo confiscar la cantidad de 589,578 pesos y 229,966 dólares. En este mismo orden de ideas, el *Operativo Michoacán* fue el que más armas incautó, registrando un total de 1,050 (entre armas cortas y largas), le siguió *Tamaulipas* con 584 armas decomisadas. El *Operativo Tijuana* logró embargar la cantidad de 392 armas, entre cortas y largas.

Como se aprecia, si bien los tres *Operativos Conjuntos* tenían objetivos similares, no obtuvieron los mismos resultados ya que hubo casos en donde se registró a más personas detenidas que en otras; pasando lo mismo en lo que se refiere al decomiso de armas o recursos financieros. Una de las posibles razones de esta diferencia en los resultados, pudiera radicar en el número de elementos desplegados en estos operativos, pero aún así, no basta para explicar tales diferencias. Otra de las razones, sería la lógica con la cual se movían los delincuentes, puesto como se recordará, se ha dicho que cada operativo tenía sus propias *fases*. Así fue con el *Operativo Conjunto Nuevo León-Tamaulipas*, que ante la “movilidad delincuencia de Nuevo León hacia Tamaulipas” pasó a ser “Operativo Conjunto Tamaulipas” desplegándose a más elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.<sup>141</sup> El mismo hecho sucedió con el *Operativo Michoacán* del cual se dice: “A consecuencia de la movilidad delincuencia, el 28 de julio de 2008 inició la cuarta etapa de este operativo [*Michoacán*], siendo reforzado un año después con el incremento de elementos federales en tareas realizadas en coordinación” con SEDENA, SEMAR y PGR a raíz de la ofensiva armada en contra de la Policía Federal por parte de miembros de la *Familia Michoacana* en respuesta a la captura de sus líderes.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> SSP, *Segundo Informe...2008*, p. 24

<sup>142</sup> SSP, *Tercer Informe...2009*, p. 27. El agregado es mío (DPM)

Así entonces, el estado de Fuerza Federal y los resultados mostrados en la tabla que da registro de los *Operativos Conjuntos* desplegados en el territorio nacional, se pueden entender a partir de las lógicas que tuvieron cada uno de ellos. Una de las explicaciones sobre el número de elementos utilizados en los *operativos* la dio el exsecretario de Gobernación, Alejandro Poiré, quien dijo:

Los Operativos Conjuntos no son eventos únicos ni de una misma intensidad, ni son siempre de dimensiones iguales. El criterio para definir cuánto personal, de qué tipo, por cuánto tiempo y con qué tareas específicas se despliega es resultado de un trabajo de planeación e inteligencia que se revisa cotidianamente. Con el paso del tiempo, el mismo operativo puede reducirse o, por el contrario, se emprenden labores de reforzamiento si la situación en la región así lo amerita. Posterior al anuncio de un operativo en cierta localidad, puede existir alta variación en las acciones realizadas por la autoridad a lo largo del tiempo en dichas zonas, a fin de atender las particularidades de las mismas.<sup>143</sup>

Aquí se puede apreciar lo que se ha dicho con anterioridad: cada operativo se manejaba bajo lógicas distintas y objetivos diversos, tal cual se ha dado a conocer en los párrafos anteriores. Lo mismo se puede decir de las fases en las que entraron cada uno de los *operativos*.

Dejando de lado lo anterior, es necesario preguntarse, ¿Tuvieron algún impacto real los *Operativos Conjuntos*? Es decir, ¿Qué tanto aportaron en la cantidad de droga asegurada, personas vinculadas a la delincuencia organizada detenidos y armas confiscadas? Para dar respuesta a estas preguntas es necesario observar a cuánto ascendió el total decomisado en la administración Calderonista. (ver tabla 2)

Antes de analizar los datos mostrados en la tabla es necesario aclarar que las personas registradas como detenidas dentro del *Esfuerzo Nacional*<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Poiré, Alejandro, “Los Operativos Conjuntos”, en: *Blog de la Presidencia*. <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#>

<sup>144</sup> En los documentos oficiales, en específico, informes del gobierno federal, se presenta dentro del “Esfuerzo Nacional” los resultados que obtuvieron todas las secretarías de Estado en su esfuerzo conjunto para la detención de

fueron sólo aquellas vinculadas al narcotráfico (delitos contra la salud), mientras que las registradas en la parte de *Operativos Conjuntos* son todas las personas detenidas en la comisión de delitos del orden federal.<sup>145</sup>

TABLA 2  
COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS EN LOS OPERATIVOS CONJUNTOS Y EL ESFUERZO NACIONAL  
PERIODO 2007-2012

Año	OPERATIVOS CONJUNTOS				EL ESFUERZO NACIONAL			
	MARIHUANA (Toneladas)	COCAÍNA (Toneladas)	ARMAS	PERSONAS	MARIHUANA (Toneladas)	COCAÍNA (Toneladas)	ARMAS	PERSONAS
2007	176.94	1.03	3,184	16,911	2,213.4	48.0	9,576	22,189
2008	173.53	25.58	2,952	10,764	1,684	19.6	21,047	19,323
2009	81.05	2.69	2,780	9,149	2,094.7	21.5	32,588	29,989
2010	59.23	1.10	1,993	13,643	2,313.4	9.9	34,004	18,888
2011	73.57	2.25	2,822	28,442	1,798.8	11.3	40,380	17,108
2012	42.84	0.89	2,369	39,263	629.5	1.2	15,835	5,136

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno, 2012*, p. 78 y SSP, *Primer informe...2007*, p.29; *Segundo informe...2008*, p. 27; *Tercer informe...2009*, p. 34; *Cuarto informe...2010*, p.24; *Quinto informe...2011*, p. 20 y *Sexto informe... 2012*, p. 24.

Este primer factor, es decir, de personas detenidas, en razón de que no hay desglose de información sobre las personas que únicamente se detuvieron por el hecho de cometer delitos contra la salud dentro de *Operativos Conjuntos*, dificulta la comparación, pues por la parte del “Esfuerzo Nacional” solamente se registró a personas vinculadas con el narcotráfico. Aún así, en lo que se refiere a personas detenidas hay un número casi similar en los dos lados, esto sin considerar que las cifras, dentro del “Esfuerzo Nacional”, a partir de 2011 fueron presentadas como cantidades preliminares.

En lo que respecta a la cantidad asegurada de marihuana, se observa que el despliegue de los *Operativos Conjuntos* sólo aportó un 5.65% del total

---

personas, decomiso y erradicación de drogas. En el “Esfuerzo Nacional” están presentes los resultados de los “Operativos Conjuntos”, aunque tales resultados se pueden extraer para presentarlos por separado, tal cual se hace en la tabla.

<sup>145</sup> Es necesario aclarar que no todos los delitos del orden Federal pertenecen a los tipificados por la ley como “Delincuencia Organizada” (Crimen organizado). En el caso de los Operativos Conjuntos, se detuvieron a personas vinculadas al secuestro, extorsión, robo, delitos contra la salud (esto comprende posesión, producción, transporte, tráfico, comercio y suministro), portación de armas, etc.

decomisado en la administración, es decir, cerca del 95% de la marihuana fue confiscada en operaciones que *nada* tuvieron qué ver con el número de *operativos conjuntos* llevados en el sexenio.<sup>146</sup> Un dato muy parecido resulta del análisis del decomiso de armas, el cual registra durante el periodo 2007-2012, un total de 153 mil 430 unidades; de éstas, 16,100 armas fueron confiscadas en los *Operativos*; quiere decir esto que cerca del 90% del arsenal armamentístico *no* fue asegurado, al igual que la marihuana, por el despliegue de las fuerzas Federales en los llamados *Operativos Conjuntos*.

En lo correspondiente a la cantidad de cocaína confiscada durante los años del presidente Calderón, resultó ser que sólo el 30.08% de esta droga fue decomisada mediante las acciones que emprendió el gobierno federal, a través de los *Operativos Conjuntos*, nuevamente, hay una cantidad mayor que fue asegurada a través de otras formas.

De todo lo anterior, resulta que los *Operativos Conjuntos* desplegados en territorio nacional, no aportaron mucho en lo que se refiere a la cantidad de droga y armas aseguradas en el periodo presidencial de Felipe Calderón. Se detuvo, eso sí, a un gran número de “presuntos delincuentes”.

Ahora bien, ¿De dónde salió toda aquella droga y el número de armas las cuales no fueron aseguradas por medio de los *Operativos Conjuntos*? La respuesta es clara si se considera que a la par de los *Operativos* tantas veces ya mencionados se llevaron a cabo *Operaciones* de intercepción y erradicación, ellos, llamados *Operativos de Alto Impacto*<sup>147</sup>, en los cuales se desplazaba a un gran número de elementos militares para la erradicación y decomiso de drogas. Estas operaciones como bien se recordará, no son algo

---

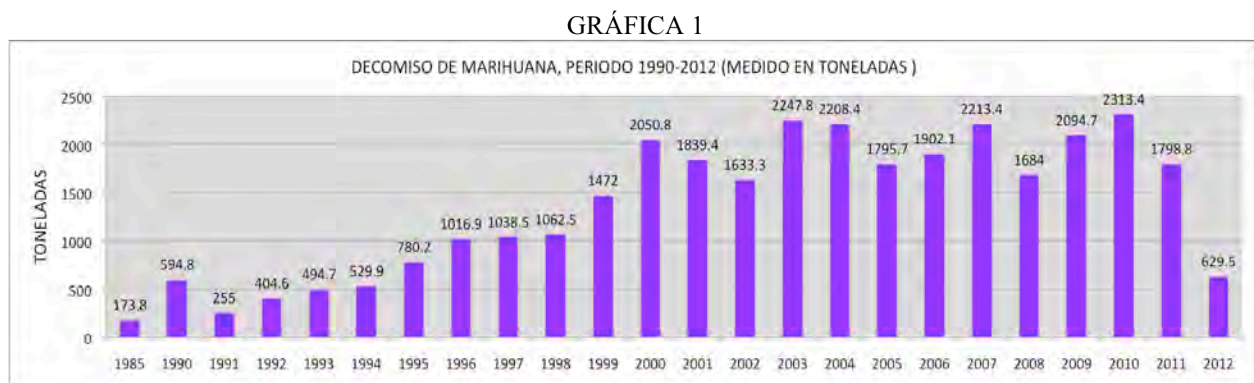
<sup>146</sup> Sumando los datos que en materia de marihuana reportó el “Esfuerzo Nacional” nos da que en el sexenio de Felipe Calderón se decomisó 10,733.8 toneladas de la droga en cuestión. De este total, el aportado por los “Operativos Conjuntos” fue de 607.16 toneladas.

<sup>147</sup> Estos operativos se llevaron a cabo en los estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Baja California, Tamaulipas, Coahuila, Jalisco, Zacatecas, Guerrero; además de aquellos lugares en donde se llevaron los operativos conjuntos. El aproximado de elementos de la SEDENA que participaron en tales operativos fue de 45 mil elementos, mientras que de la SEMAR, sólo poco más de 8,500 marinos; *Cfr.* Presidencia de la República, *Cuarto Informe... 2010*, pp. 30 y 32; *Quinto Informe... 2011*, pp. 36 y 39. Hay que advertir que del total de elementos castrenses, cierto número fueron partícipes en los operativos conjunto.



nuevo, se realizaban desde que las administraciones federales, anteriores al ahora expresidente Calderón, iniciaron la “lucha contra las drogas”.

Si se comparan los datos, tanto de la marihuana como de la cocaína decomisada en los años transcurridos del mandato presidencial de Calderón, se notará que no fue este el periodo el de mayor cantidad de droga asegurada. Así se hace notar en la siguiente gráfica que da cuenta de la confiscación de la marihuana.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Anexos Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, p. 78

En el sexenio de Vicente Fox se registró un total de 11,626.7 toneladas de marihuana decomisada, mientras en el periodo 2007-2012 la cifra apenas llega a las 10,733.8 toneladas. Si bien no hay mucha diferencia entre los números, ya que en el sexenio foxista se decomisaron casi una tonelada de más con respecto a lo asegurado en la administración de Calderón; resulta evidente que a inicios de la década de los 90s es cuando se suscita un incremento constante en la cantidad de marihuana incautada; pues se pasa de 594.8 toneladas en 1990 a 2,050.8 en el año 2000, para después registrar en 2010, un aseguramiento de más de 2,313 toneladas de la droga en cuestión.

En lo que tiene que ver al decomiso de marihuana, se puede concluir que en términos absolutos, no fue el sexenio calderonista en el que hubo la mayor cantidad de la “hierba” incautada, eso sí, el segundo; considerando que en la administración de Ernesto Zedillo la cantidad asegurada de la droga fue

de 7,420.9 toneladas, quedando así, en tercer lugar. En otras palabras, hasta el momento, ha sido durante el sexenio de Fox en el que se han llevado los más altos niveles de marihuana decomisada, seguido de Calderón y Zedillo, en este orden.

En lo que respecta a la cocaína decomisada, si se establece un comparativo de qué expresidentes, a partir de la década de los 90s, decomisó más cantidad de la droga en comento, se observará que el expresidente Calderón fue el que menos cocaína aseguró en su sexenio, ya que apenas tiene un registro de 111.5 toneladas confiscadas; en tanto que Carlos Salinas ha sido, según la gráfica que reporta el decomiso de cocaína, el expresidente con mayor número de toneladas incautadas, pues reporta 208.9. En segundo lugar está Ernesto Zedillo, quien reportó a lo largo de su periodo presidencial 161.4 toneladas; en tanto que Vicente Fox, apenas 142.7 toneladas de la misma drogas, aún así, treinta toneladas más que su sucesor Felipe Calderón.

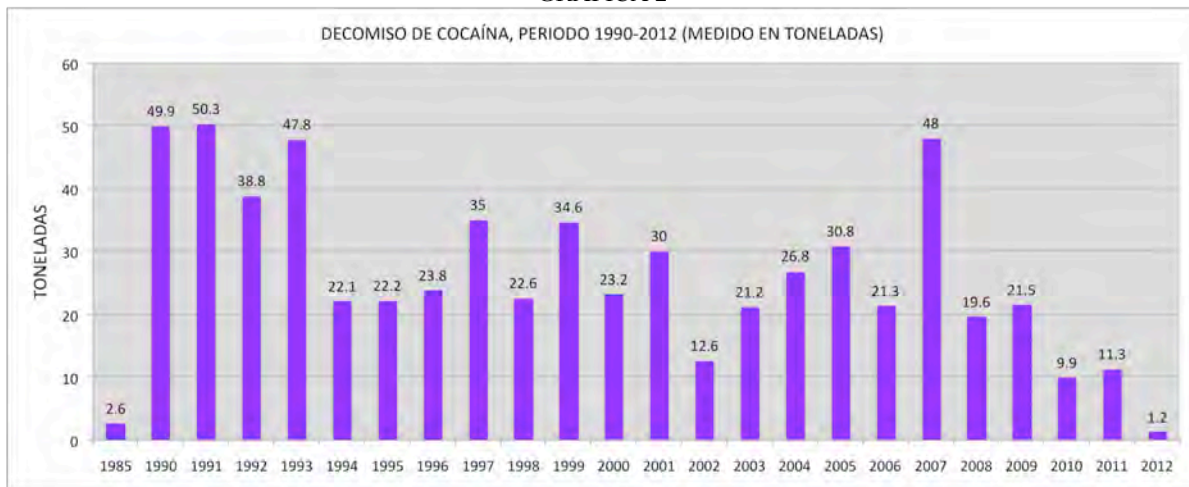
Así, al menos se puede ver en la siguiente gráfica (ver gráfica 2), en el que además se destacan los años en los que cada expresidente tuvo un mayor logro. Por ejemplo, se puede decir que Calderón tuvo un mayor logro en el decomiso de cocaína en 2007, puesto fue el año en el que pudo asegurar 48 toneladas de esa droga; en tanto que Salinas tuvo dos años consecutivos en las cuales logró un decomiso sin precedentes, al decomisar en 1990, 49.9 toneladas de cocaína y para 1991, 50.3 toneladas de la misma droga.

Ahora bien, si se analiza la cantidad de hectáreas erradicadas tanto de marihuana como de amapola, que son las dos plantas de droga que se cultivan en el territorio nacional, se comprobará también que Calderón, en este rubro sale por debajo de algunos de sus antecesores.

Considerando la gráfica de erradicación de cultivos ilícitos (ver gráfica 3) se observará que el expresidente Fox y no Felipe Calderón, ha sido el mandatario que más cultivos de marihuana y amapola erradicó durante su administración. Mientras que Calderón registra en la gráfica un total de 94,945.5 hectáreas de cultivo de marihuana erradicada, Fox en el mismo

asunto, llegó a erradicar 187,966.2, hectáreas, es decir, casi el doble que el reportado por Felipe Calderón.

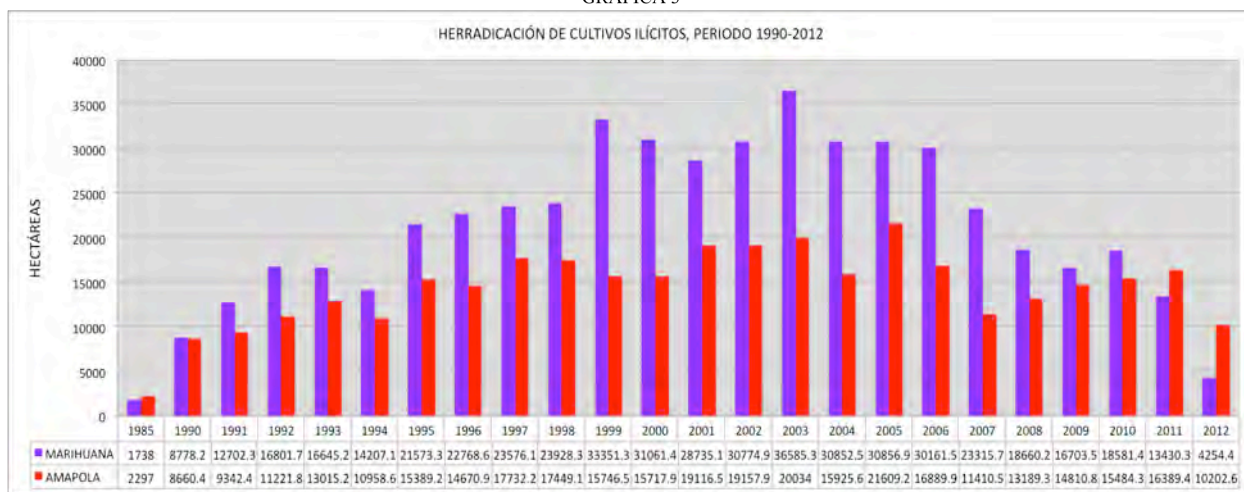
GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia a partir del *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, p. 78

Es más, la administración calderonista reportó, de acuerdo a la gráfica tres, menos hectáreas erradicadas que las que se señalan en los años que abarcaron la administración de Ernesto Zedillo, quien sumó un total de 156,259 hectáreas de marihuana eliminadas; 61,313.5 hectáreas más que Calderón Hinojosa.

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, p. 78

Lo mismo sucedió en el caso de la amapola, la administración de Felipe Calderón reportó menos cultivos erradicados que la de sus dos inmediatos

antecesores, es decir, da cuenta de menos cultivos eliminados que Fox y Zedillo. En el caso de la administración foxista, se aprecia dentro de la gráfica tres, hubo 112,733.1 hectáreas de amapola erradicadas, mientras que con Ernesto Zedillo se llegó a la suma de 96,705.8 hectáreas de la misma planta erradicada; con Calderón la suma da un total de 81,486.9, es decir, 31,246.2 menos que Fox y 15,218.9 hectáreas de amapola menos que Zedillo.

Lo anterior resultó trágico ya que mientras que en los medios de comunicación, en especial televisión y radio, se difundía la idea de que se decomisaban grandes cantidades de drogas, en la realidad, se comprobaba todo lo contrario, tal ha sido el caso que con las anteriores gráficas se da prueba de ello. Preocupa también por el hecho de que en diversos discursos pronunciados por el mandatario, cada vez que informaba sobre los resultados señalados en los *Informes de gobierno*, decía: “Como nunca antes, estamos debilitando a las estructuras logísticas y financieras de la delincuencia.” También dentro de los propios *Informes* entregados al Congreso se podía y puede leer, “El actual Gobierno de la República, como ningún otro en la historia del país, ha enfrentado, con estricto rigor y en el marco de la ley, a las bandas de narcotraficantes y a otras organizaciones delictivas”<sup>148</sup>, todo esto a sabiendas de que, como se ha expuesto en el primer capítulo de tesis, no ha sido el único que ha enfrentado, en el marco de la ley, a las bandas de narcotraficantes.

Dejando de lado el análisis del primer componente de lo que fue la Estrategia Nacional de Seguridad, es necesario pasar a estudiar el segundo de estos, es decir, aquel elemento que se refiere al refuerzo de “las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado.”

---

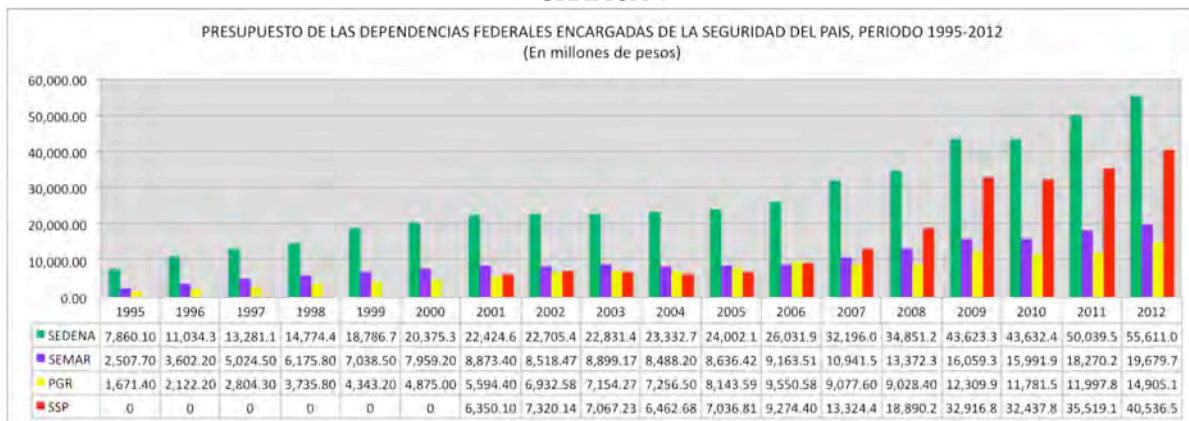
<sup>148</sup> Calderón, Felipe, *Op.cit.*, s/p., y Presidencia de la República, *Sexto Informe... 2012*, p. 41. Para un análisis del discurso calderonista confrontado con datos duros del propio gobierno y otras instancias, ver Flores Nández, Nancy, *La farsa detrás de la guerra contra el narco*. En este libro la autora da un seguimiento puntual sobre lo que el entonces presidente Calderón decía en sus discursos, en especial los que tenían que ver con el desglose de los *informes de gobierno*, y lo que mostraban los datos, tanto propios, es decir, dados a conocer por las secretarías de Estado, como aquellos datos dados a conocer por fuentes extranjeras, en especial de Estados Unidos.

## B.1.2 CAPACIDAD FINANCIERA, OPERATIVA Y TECNOLÓGICA DEL ESTADO

Este componente estuvo estructurado en dos vertientes, el primero de ellos fue el incremento tanto de los recursos financieros de las dependencias encargadas de proporcionar seguridad, en estos casos, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República, así como del número de elementos de la Policía Federal y la infraestructura material que la primera de las secretarías señaladas instaló a lo largo del territorio nacional. La segunda vertiente del componente fue la instalación de lo que se conoció como Plataforma México, el cual albergó una serie de datos delictivos correspondientes a los tres ordenes de gobierno.

A fin de desarrollar con más detalle y de manera esquemática el segundo componente de la ENS, es necesario partir de la observación de los recursos financieros asignados a cada una de las secretarías encargadas de propiciar la seguridad en el país.

GRÁFICA 4



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Subsecretaría de Egresos, *El Presupuesto de Egresos de la Federación*, p. A9; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2001-2012*. En <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Como se puede apreciar en la gráfica (ver gráfica 4), es claro que hubo un crecimiento del presupuesto en cada una de las dependencias señaladas ahí.

Ese aumento fue significativamente mayor a la tasa presupuestal que tendencialmente iba correspondiendo a cada una de las secretarías por año. Esto se comprueba observando que del año 1999 a 2006 no hubo gran diferencia entre lo presupuestado anualmente en cada una de las cuatro dependencias expuestas en la gráfica; si bien la Secretaría de la Defensa Nacional fue la que recibió más recursos financieros, estos no diferían mucho, puesto que de 18,786.7 millones de pesos en 1999 se pasó a 26,031.9 millones, es decir, aumentó únicamente 7,245.2 millones de pesos; en tanto que del año 2007 a 2012, la diferencia fue de 23,415 millones de pesos, esto si se considera que el presupuesto asignado a SEDENA era de 32,196 millones en 2007 y de 55,611 para el año fiscal 2012.

Poca diferencia presupuestal se puede observar con la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República, sus niveles de recursos financieros no dan grandes saltos como lo ocurrido con la Secretaría anteriormente descrita. Nuevamente, de 1999 a 2006 sólo hay 2,125 millones de pesos de diferencia por parte de la Secretaría de Marina, que pasó de tener 7,030.50 millones en 1999 a 9,163.51 millones de pesos asignados en el año 2006. Si bien, experimenta una creciente asignación de recursos, la media durante el periodo 2007-2012, llegó a ser sólo de 15,785.8 millones de pesos. La Procuraduría General de la República experimentó un fenómeno curioso en términos presupuestales ya que de un presupuesto de 4,343.20 millones de pesos en 1999, pasó a tener la cantidad de 9,550.58 en el año 2006, lo que vale a decir, que hubo un aumento de 5,207.38 millones de pesos de más para la Procuraduría en el último año señalado con respecto a lo asignado en 1999. Curioso por el hecho de que el resultados de las diferencias entre los montos asignados en los años 2007 y 2012, fue de 5,827.5 millones, tomando en cuenta que en el primero de estos años se le presupuestó la suma de 9,077.60 millones de pesos, en tanto que para 2012 fue de 14,905.1 millones de la moneda nacional. Estas dos diferencias, el primero de 5,207.38 millones de pesos (que resulta de los años 1999 y 2006) y el segundo de 5,827.5 millones

(de los años 2007 y 2012), en términos absolutos, indican que no hubo realmente un aumento significativo en la cantidad presupuestada para la PGR.

En lo que respecta a la Secretaría de Seguridad Pública, se notará que, de acuerdo a la gráfica cuatro, fue la dependencia Federal que experimentó la mayor de las diferencias, tanto en términos absolutos como en términos porcentuales. Si se consideran los años presupuestados 2001 y 2006, la diferencia no es mucha, puesto que apenas llega a 2,924.3 millones de pesos, tomando en cuenta que en 2001 se le asignó a tal Secretaría la cantidad de 6,450.10 millones y para el año 2006 el monto de 9,274.4 millones de pesos. La gran diferencia se observa a partir del periodo 2007-2012. En el primero de estos años se le asigna una suma total de 13,324.4 millones en tanto que para 2012 se eleva a 40,536.5 millones de pesos, de lo que resulta una diferencia de 27,212.1 millones de pesos, es decir, una diferencia del 23.7% respecto de la cantidad resultante (2,924.3 millones de pesos) de los años 2001 y 2006. En términos absolutos la SSP recibió más dinero que PGR y la Secretaría de Marina juntas, ya que mientras el total, en el periodo 2007-2012, ascendió a 173,624.8 millones de pesos por parte de la SSP, sumando la cantidad de dinero asignados a la Procuraduría y a Marina la cifra apenas llega a los 163,415.2 millones, es decir, PGR y SEMAR, tuvieron, juntas, 10,209.6 millones de pesos menos que la cantidad recibida en la Secretaría de Seguridad Pública.

Dejando a un lado los números presupuestales, es necesario preguntarse ¿Aprovecharon de manera satisfactoria los recursos asignados estas dependencias del gobierno federal? Si la tarea principal de aquellas fue la de confiscar la mayor cantidad de drogas posibles y detener al mayor número de personas vinculadas a la delincuencia organizada, poniéndose especial atención a los relacionados con las organizaciones de narcotraficantes, la respuesta sería que no. Un No parcial en tanto que, si bien no fue este el periodo (2007-2012) el de mayor decomiso de drogas, sí lo fue en lo que

respecta a personas detenidas.<sup>149</sup> Si el objetivo principal hubiese sido decomisar y erradicar la droga que pasa y se cultiva en el país, la respuesta cambiaría y sería un claro No; en razón de, como se ha escrito y comprobado, el sexenio de Calderón no fue el del mayor decomiso y erradicación de drogas, sino el de otras administraciones presidenciales que no hicieron los mismos gastos en la cantidad que se hizo durante el sexenio calderonista, hacia las dependencias de seguridad señaladas con anterioridad.

Sea cierto todo lo anterior, es necesario dimensionar la cantidad de recursos financieros que cada una de las secretarías aportó en materia de seguridad pública, puesto que se sabe, la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, no sólo llevan acciones para el establecimiento del orden público cuando se las necesita y, de erradicación de marihuana y amapola; sino, también, acciones de salvaguarda de las instalaciones estratégicas del país, así como del territorio nacional. Así se muestra con lo siguiente: “la SDN –Secretaría de la Defensa Nacional– proporcionó seguridad a 131 instalaciones estratégicas del país, empeñando a 2,347 elementos militares en promedio mensual, que realizaron patrullajes terrestres y aéreos en coordinación con otras dependencias...”<sup>150</sup> Por su parte la Secretaría de Marina declaró: “... el esfuerzo realizado por la SEMAR en la protección de áreas e instalaciones estratégicas implicó la participación en promedio mensual de 1,296 elementos navales, 25 buques, 46 aeronaves, 208 embarcaciones menores y 476 vehículos...”<sup>151</sup>

Dicho lo anterior, será conveniente observar cómo estuvo asignado el gasto sólo en materia de seguridad pública. Para esto, el rubro en donde se

---

<sup>149</sup> *Supra*. pp. 70, Tabla 2

<sup>150</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Primer Informe... 2007*, p. 82. Hay que decir que la SEDENA, en esta misma página, define a las Instalaciones Estratégicas como “aquellas que por su ubicación geográfica y función son indispensables para la operación general del país, por ser consideradas centros de decisión Político-Financiero o formar parte de la estructura básica del desarrollo nacional y elementos fundamentales en la planta productiva del país.”

<sup>151</sup> Secretaría de Marina, *Primer Informe... 2007*, p. 16.



indican los montos que cada una de la secretarías federales antes expuestas aportó a la seguridad es, el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así expuesto, y como se mostrará en la tabla siguiente, no todas las dependencias federales, como la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de la Marina asignaron los mismos recursos financieros hacia la parte de seguridad pública.

TABLA 3  
ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA  
(MILLONES DE PESOS)

DEPENDENCIAS Y RAMO	2007		2008		2009		2010*		2011	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
Total de recursos Federales	20,379.3	24,380.5	29,891.5	30,886.8	44,517.7	45,122.2	43,327.8	45,761.1	53,724.6	59,136.9
FASP (R-33)	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,124.3
SSP	13,664.7	17,603.1	19,711.6	21,140.3	32,916.8	33,557.2	32,437.8	30,184.9	35,519.1	41,056.9
SEDENA	1,435.0	1,872.5	1,751.4	1,438.0	2,022.0	2,169.7	2,273.3	2,674.8	2,498.1	2,563.5
SEMAR	229.6	232.5	229.6	246.4	234.6	355.4	174.4	294.5	234.6	373.7
PGR	-	122.4	1,698.9	1,562.1	2,227.5	1,923.1	1,525.5	1,365.7	1,645.2	1,600.4
R-23	50.0	-	500.0	500.0	200.0	200.0	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 (CHPF), p. 366; CHPF 2008, p. 411; CHPF 2009, p. 414; CHPF 2010, p. 415 y, CHPF 2011, p. 413.

Bien se muestra en la tabla número tres que la única Secretaría que ejerció todo su presupuesto y aún más, en materia de seguridad pública, fue la SSP. No sorprende puesto que fue la encargada de “desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal...”<sup>152</sup> La Secretaría de la Defensa Nacional a pesar de tener un gran presupuesto, muy por arriba al de aquellos tres órganos del gobierno Federal, tal cual se ha visto en páginas anteriores, muestra en la tabla asignando un monto muy parecido al que aportó la PGR. Esto queda claro cuando se comparan los recursos originales asignados y ejercidos<sup>153</sup> en los años 2008-2009, en donde incluso la Procuraduría aportó y ejerció más recursos que la SEDENA. No pasó lo mismo con la cantidad concedida por SEMAR, secretaría

<sup>152</sup> Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Abril de 2010.

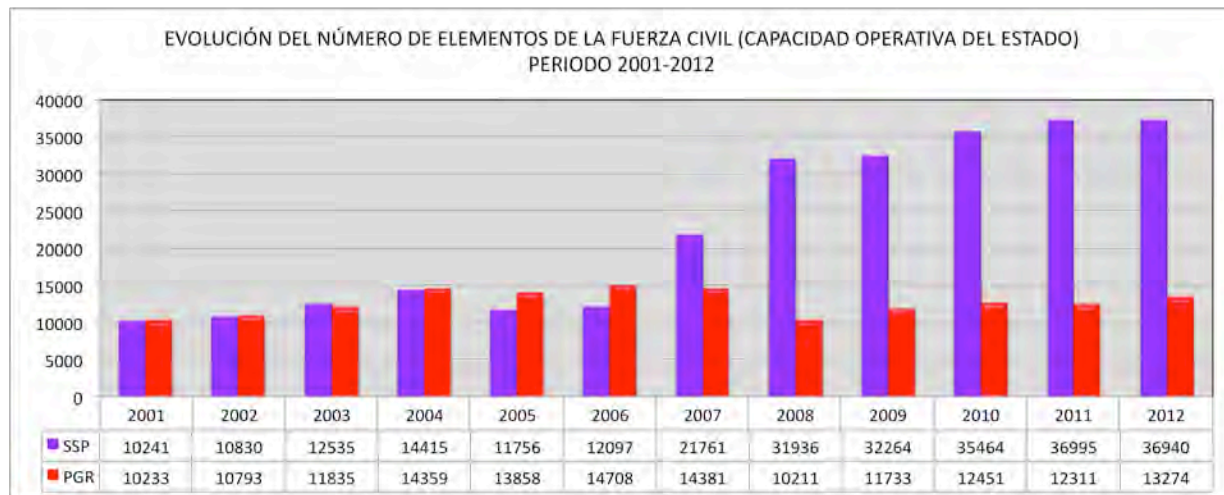
<sup>153</sup> Los recursos originales se refieren a aquellos montos que la Cámara de Diputados le asigna a cada una de las dependencias dentro del Presupuesto Anual, mientras que el monto ejercido es aquel que se gasta durante el año fiscal correspondiente. Se puede gastar más dinero ya sea por el hecho de que la propia Cámara permita ampliar el monto original asignado o atrayendo deuda.

que a pesar de tener un presupuesto mucho mayor al de la PGR, ayuda con menos recursos que esta última en materia de seguridad pública.

Dejando de lado el análisis de los recursos asignados a las dependencias que representan la fuerza del Estado, para pasar a otra de las vertientes del segundo componente de la Estrategia Nacional de Seguridad, es decir, aquella que se refiere al incremento del número de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como la capacidad instalada de esta Secretaría en el territorio del país, se verá cómo fue creciendo el número de elementos de la Policía Federal, así como el número de personal de la PGR.

La gráfica número cinco muestra cómo fue evolucionando la capacidad operativa, medido en el número de elementos de la Policía Federal, de la Secretaría de Seguridad Pública.

GRÁFICA 5



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, p. 71. Las cifras de PGR corresponde a la suma de los Elementos de la Agencia Federal de Investigación, Agentes del Ministerio Público, Peritos, Delegados, Seguridad a Funcionarios, ACIME, Oficial Ministerial “C”, Pilotos y de Campaña contra el narcotráfico. El número de elementos de la SSP sólo atañen a la Policía Federal.

Se aprecia claramente que al menos desde 2008 el número de Policías Federales triplicó al número de agentes de la Procuraduría General de la República, esto sin considerar que los números reportados dentro de la gráfica correspondiente a PGR, incluyó a Agentes Federales de Investigación,

Agentes del Ministerio Público Federal, peritos, pilotos de campaña contra el narcotráfico, etc., todos ellos involucrados de algún modo en el mantenimiento de la seguridad pública.

Si bien hubo un aumento de elementos de la Policía Federal, esto no repercutió significativamente ni en el aumento de drogas, armas y personas detenidas, ni en el establecimiento de la seguridad pública, pues como se indicará al analizar los parámetros establecidos como anhelos en la *Visión 2030*, el número de robos con violencia aumentó durante el periodo estudiado (2007-2012), así como la percepción de inseguridad de la ciudadanía<sup>154</sup>. Haber incrementado el número de Policías Federales no repercutió por tanto al establecimiento del orden público, si es que así se pensaba.<sup>155</sup>

Llama la atención el poco incremento que se registra dentro de los números de elementos de la PGR, esto, considerando que son parte clave en las investigaciones ministeriales, para que los culpables de actos delictivos sean consignados y sentenciados por los jueces. Los números señalados en la gráfica muestran que hubo el tripe de elementos (Policía Federal) encargados de establecer el orden público que aquellos (Agentes del Ministerio Público Federal y AFIs) relacionados a la investigación del delito. Si bien la Policía Federal podía prestar ayuda a la PGR en la investigación de los delitos, no tenía como tal dicha misión, sino aquella de “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...”<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> *Infra.*, pp. 131 y 134. Las gráfica de estas páginas muestran claramente el aumento tanto de los robos con violencia como de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía.

<sup>155</sup> En el documento *La lucha por la Seguridad Pública*, se menciona: “Uno de los factores asociados al cambio en la forma de operar del crimen organizado y que contribuyó a que la delincuencia organizada creciera es, sin duda, la *impunidad*. Por eso, decidimos fortalecer y profesionalizar a las instituciones de seguridad y de justicia.” *Cfr.* Calderón, Felipe, *Op.cit.*, s/p. Las cursivas son mías (DPM)

<sup>156</sup> [http://ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7f9](http://ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9) Dentro de la propia *Ley de la Policía Federal*, se puede leer en su artículo 2, fracción primera, cómo uno de sus objetivos es la de “Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”, dejando hasta la fracción cuarta la de “*Investigar* la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables” Las cursivas en los son mías (DPM)

La anterior disparidad entre el número de elementos involucrados en la investigación del delito (PGR) y los encargados de prevenir y combatirla (Policía Federal), puede dar una posible respuesta del por qué si se iniciaron 131,582 averiguaciones previas en 2009, sólo 25,808 delincuentes fueron sentenciados de forma condenatoria en el mismo año, esto considerando que las cifras (de averiguaciones previas) fueron las más bajas de los años comprendidos del sexenio de Felipe Calderón. Lo previamente escrito también quiere decir, que el 80% de los delitos del fuero federal denunciados ante el Ministerio Público quedaron sin castigo.

El aumento del número de Policías Federales no disminuyó la criminalidad del fuero Federal y tampoco la previno, si bien pudo haber contribuido en la captura de cierto número de delincuentes, esto no bastó, puesto que como se ha dicho, el 80% de los delitos del fuero Federal no se castigaron.

Para tener un marco comparativo, se puede decir que en el sexenio de Fox el crimen sin castigo fue de 67.29%. Esto tomando en cuenta los datos de la gráfica que lleva por título “Posibles hechos delictivos denunciados y tipo de sentencia”<sup>157</sup>, en especial los del año 2002 (tiempo en el que se registran los niveles más bajo de denuncias que inician averiguaciones previas) que reportó un total de 73,803 denuncias por delitos del fuero Federal así como de 24,142 sentencias condenatorias; en el sexenio de Calderón, tomando también los datos más bajos de denuncias en su administración, el delito sin castigo llegó al 80%.

Pasando al análisis de la capacidad en infraestructura instalada por la Secretaría de Seguridad Pública a lo largo del territorio nacional, que forma parte de otra de las ramas del segundo componente de la Estrategia Nacional de Seguridad es necesario ver qué tanto cambió aquella a lo largo del sexenio estudiado.

---

<sup>157</sup> *Infra.*, p. 123 Gráfica 8.

Teniendo lo anterior en cuenta, se puede apreciar en la tabla cuatro que no todas las estaciones policíacas tuvieron el mismo desarrollo. Unas fueron proyectadas para su construcción en gran escala, como lo fue el caso de los “Centros de Mando” y otras, de acuerdo a la necesidad de las entidades en donde se instalaron, tal cual fue el caso de las “Estaciones de la Policía Federal”<sup>158</sup>. No todas las proyecciones de construcción llegaron a su fin, como bien se presentan, al contrario, fueron marginales si consideramos el caso de los “Centros de Mando”, que de una proyección de 40, apenas se llegó a la construcción de 2 Centros; uno de ellos se instaló en Ciudad Juárez, el otro, en la Ciudad de México<sup>159</sup>. El tercer “Centro de Mando” que se registra, pero que no se considera como construido, pertenece al que está ubicado en la Delegación Iztapalapa; instalación que sirvió como modelo para que en un inicio se pensara construir uno de estos *Centros* en cada entidad federativa del país.

TABLA 4

INFRAESTRUCTURA INSTALADA POR LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA PERIODO 2007-2012					
	CENTROS DE MANDO Y DE INTELIGENCIA		ESTACIONES DE LA POLICÍA FEDERAL		COORDINACIONES ESTATALES
	PROYECTADOS	CONSTRUIDOS	PROYECTADOS	CONSTRUIDOS	INSTALADOS
	40	2	8	6	32
CAPACIDAD TOTAL INSTALADA	3		169		32

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SSP, *Informe de Labores 2008*, p. 21; *Informes... 2010*, p. 15, *Informes... 2011*, pp. 18-19, *Informes... 2012*, p. 20.

Como se ha dicho, la instalación de cada inmueble obedecía a las necesidades de las entidades en donde fueron instaladas, otras, a la necesidades propias de

<sup>158</sup> Las nuevas instalaciones policíacas fueron construidas en Uruapan, Michoacán; Querétaro, Hermosillo, Sonora; Matamoros, Tamaulipas; Cuernavaca, Morelos y, Matehuala, San Luis Potosí.

<sup>159</sup> Este “Centro” mas que ser un “Centro de Mando” fue un “Centro de Inteligencia” que pudo aprovechar las ventajas de la diversidad de información almacenada en Plataforma México.

logística y para la mejor coordinación de la Secretaría con las policías locales. Así estuvieron planeados las instalaciones de las *Coordinaciones Estatales* de la Policía Federal, que tenían como principal función la de prevenir y combatir “los delitos federales, así como garantizar la seguridad pública en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de dos unidades de operación: una de investigación y otra de seguridad preventiva.”<sup>160</sup>

En el caso de la construcción de las *Estaciones de la Policía Federal* a lo largo del territorio nacional, aunque fueron pocas, es claro que obedece a una lógica natural de los cuerpos de seguridad pública, propias de cualquier cuerpo de policía que se supone Federal.

Descrito lo correspondiente tanto en materia financiera aportado a las dependencias de seguridad del país, como la cobertura en infraestructura y la evolución del número de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la PGR; es tiempo de pasar a ver qué pasó con Plataforma México, pilar<sup>161</sup> al refuerzo tecnológico de la fuerza del Estado.

Para tratar el tema de Plataforma México, es oportuno preguntarse ¿Qué fue *Plataforma México*? Una primera respuesta sería: fue el programa tecnológico en donde se almacenó la información correspondiente, no sólo de los delincuentes, sino también de todo el personal de las corporaciones policíacas del país (año de ingreso a la policía, año de salida, rango dentro de la corporación, etc.) así como de los instrumentos (vehículos y armas) utilizados por los policías. La información que llegó a tener provino de las instancias federales y de todas las corporaciones policiales del país; como también de otros países, entre ellos: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana<sup>162</sup>, etc.

---

<sup>160</sup> SSP, *Cuarto Informe... 2010*, p. 13

<sup>161</sup> Cfr., SSP, *Libro Blanco de Plataforma México*, p.1

<sup>162</sup> SSP, *Sistema de Interconexión para la generación de inteligencia Operativa*, p. 7. Versión electrónica: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/RM00021T.pdf>

Entre los principales sistemas de información que albergó estuvo el *Sistema Único de Información Criminal (SUIC)*, el *Informe Policial Homologado*, el *Kárdex Policial*. El primero de estos integraba las “bases de datos con información y registros de orden criminal, con la finalidad de apoyar a los cuerpos policiales y organizaciones vinculadas con la seguridad pública de las 32 entidades federativas del país a ubicar y relacionar personas, objetos y eventos asociados al fenómeno delictivo.”<sup>163</sup> El *Informe Policial* fue un formato establecido para la carga de información en la *Plataforma México* sobre un hecho delictivo. Contribuyó “en la generación de una base de datos estructurada a nivel nacional que permitió a las instituciones de seguridad pública establecer el cruce de información de personas, armas y vehículos involucrados en un hecho delictivo y explotar la información para la generación de inteligencia.”<sup>164</sup> Por su parte el *Kárdex* almacenaba los “datos generales, experiencia profesional, servicio y equipamiento, desarrollo académico y profesional de cada policía...”<sup>165</sup>

Con todo lo anterior, vale la pena observar el aporte de *Plataforma México*, considerando las consultas por parte de las autoridades que la manejaron, así como los puntos de interconexión que se generaron a lo largo del sexenio y el gasto que significó para el país la puesta en marcha de tal infraestructura tecnológica.

TABLA 5

GASTO PRESUPUESTAL TOTAL Y ALCANCE DE PLATAFORMA MÉXICO				
Presupuesto total asignado a lo largo del sexenio (pesos)	Número de Puntos de Interconexión desarrollados a lo largo del sexenio		Número de Consultas hechas a Plataforma México durante el sexenio	
	Instituciones Estatales y Municipales	Instituciones Federales	Consultas de las Entidades Federativas	Consultas de las Instituciones Federales
3,955,453,371	788	340	2,956,714	2,346,183

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, años: 2008-2012, correspondiente al monto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública; Presidencia de la República, *Sexto Informe...* p. 26., y SSP, *Sexto Informe de Labores*, p. 43.

<sup>163</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe...* p. 36

<sup>164</sup> SSP, *Sexto Informe 2012*, p. 22

<sup>165</sup> Presidencia de la República, *Tercer Informe...* 2009, p 30

El esquema muestra (ver tabla 5) que de acuerdo a los puntos de interconexión registrados hubo una cobertura amplia por parte del gobierno federal; esto tomando en cuenta que las únicas secretarías que consultaron la información fueron: SEDENA, SEMAR, SSP<sup>166</sup>, SRE, PGR, SFP y SG.

Por parte de las entidades federativas, al menos se instaló un punto de interconexión a *Plataforma México*, es decir, cada corporación de la policía estatal pudo tener acceso a la base de datos que se almacenaron dentro de la *Plataforma*, consultando, en el caso de que así fuera necesario, la información de los delincuentes ahí registrados.

Tratando de establecer un parámetro comparativo y de acuerdo a la información de la tabla cinco, vale la pena señalar que si bien los sitios de interconexión fueron abarcados en mayor medida por las entidades federativas, no menos cierto es que estas hicieron una consulta menor que las registradas por las dependencias federales. Si se toman en cuenta las veces que se accedieron a *Plataforma*, el número es casi el mismo. Observando la proporción entre el número de instituciones conectadas a *Plataforma México*, tanto Federales como de las instancias federativas, se apreciará que mientras una dependencia del gobierno Federal hizo 6,900 consultas a la base de datos, cualquiera de los órganos de las entidades federativas apenas registró 3,752.

Ahora bien, haciendo una comparación entre los recursos financieros asignados a *Plataforma* con los recursos destinados al programa *Escuela Segura*, que fue uno de los proyectos en materia de prevención de la seguridad, se notará que el presupuesto hacia aquella infraestructura tecnológica es mucho más elevado que lo concedido al programa preventivo, pues este apenas suma poco más de 2 mil 888 millones de pesos, mientras que como se aprecia en la tabla, el monto de *Plataforma* llegó a alcanzar cerca de los 4 mil millones de pesos.

---

<sup>166</sup> Esta Secretaría tuvo por lo menos 204 puntos de interconexión si consideramos su capacidad operativa de acuerdo a la tabla 4 que mostraba su infraestructura instalada.



Dejando de lado las comparaciones que versan con recursos financieros asignados, puntos de interconexión y consulta de la base de datos de *Plataforma México*, es necesario decir que, si bien esta plataforma tecnológica llegó a almacenar 500 millones de registros, de nada servirán éstos, si no se le da seguimiento; puesto que la *Plataforma* sólo fue pensada para funcionar hasta noviembre de 2012, lo que viene a decir que no se tuvo una idea a largo plazo en lo correspondiente a la información de seguridad pública del país.<sup>167</sup>

Para finalizar con esta parte del análisis de los componentes de la ENS, es necesario decir que si bien, el gobierno logró la meta de asignar más recursos financieros a las dependencias que tienen encomendada la seguridad del país, más alta en los últimos año; así como elevar la capacidad operativa, tanto en número de elementos como en infraestructura instalada de la Secretaría de Seguridad Pública, e instaló una plataforma tecnológica que albergó gran cantidad de información criminal; no alcanzó disminuir la violencia y la inseguridad en el país.<sup>168</sup>

### B.1.3 REFORMAS AL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Pasando ahora a la observación en lo que se refiere a las reformas al marco legal e institucional que fueron el tercer elemento en lo que respecta a la Estrategia Nacional de Seguridad, es prudente advertir que no se hará un análisis propio de cada una de las leyes o códigos mandados por el Ejecutivo a reformar, sino que se considerarán las iniciativas de reformas más

---

<sup>167</sup> Hay que recordar que *Plataforma México*, no sólo almacenó información criminal, sino también información que tiene que ver con los elementos policíacos, al respecto, los últimos números reportados relacionados al *Kárdex policial* da un total 408,810 elementos registrados, *Cfr.* Presidencia de la República, *Tercer Informe... 2009*, p. 30. En esta misma tesitura se tiene que hubo 1,457,579 registros del personal de seguridad pública, entre personal “activo y que alguna vez estuvo integrado alguna vez a instituciones de seguridad pública municipal, estatal, federal o de empresas de seguridad privada”, *Cfr.* Presidencia de la República, *Sexto Informe... 2012*, p. 37. En lo que se refiere a la duración de *Plataforma*, *Cfr.* SSP, *Libro Blanco de Plataforma México*, p. 1

<sup>168</sup> En el tercer capítulo se desplegarán una serie de indicadores que sustentan esta afirmación

importantes y cuáles fueron las causas por las cuales el entonces presidente Calderón las consideró necesarias de modificar.

TABLA 6

INICIATIVAS DE REFORMAS AL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL ENVIADAS POR EL EJECUTIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, PERIODO 2007-2012			
AÑO	NOMBRE DE LEYES O CÓDIGOS REFORMADOS	FECHA DE PROPUESTA Y CÁMARA DE ENVÍO	FECHA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
2007	Artículos 16-18,20-22,73,122,123, Apartado B, fracción XXIII de la CPEUM.*; Artículo 343 <i>Bis</i> , en su tercer párrafo y 343 <i>Ter</i> , del CPF <sup>1</sup> y, artículo 1 de la LOPGR <sup>2</sup>	09 de Marzo de 2007 (Senadores)	No Publicada
2008	Adición de una fracción XVII al artículo 194 del CFPP <sup>3</sup>	27 de Marzo de 2008 (Senadores)	09 de Junio de 2009
	Reforman y adicionan diversas disposiciones de la LOEYFAM <sup>4</sup> , y LOAM <sup>5</sup>	27 de Marzo de 2008 (Diputados)	12 de Junio de 2009
	Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del CFPP, LFDO <sup>6</sup> , LENMRSS <sup>7</sup> , CPF, LPPF <sup>8</sup> , LOPGR	23 de Septiembre de 2008 (Senadores)	23 de Enero de 2009
	Expide la LGSNSP <sup>9</sup> y adición de diversos artículos del CPF	2 de Octubre de 2008 (Diputados)	2 de Enero de 2009
	Reforman artículos: 3, 13, 191, 192, 192 <i>Bis</i> , 192 <i>Ter</i> , 192 <i>Quater</i> , 192 <i>Quintus</i> , 192 <i>Sextus</i> , 193 <i>Bis</i> , 204, y 473 a 482 de la LGS <sup>10</sup> ; artículos: 194, 195,195 <i>Bis</i> y 199 del CPF, y artículos: 137, 180 <i>Bis</i> , 194, y 523 al 537 del CFPP	2 de Octubre de 2008 (Senadores)	20 de Agosto de 2009
	Adición de segundo párrafo de la Fracción XXI del Artículo 73 de la CPEUM	30 de Octubre de 2008 (Diputados)	25 de Junio de 2012
2009	Reforman los Artículos: 160, 164 <i>Ter</i> , 164 <i>Quater</i> , 165 <i>Quintus</i> , 189 <i>Bis</i> , 373, 390 y 403 <i>Bis</i> del CPF; el artículo 194 del CFPP; fracción I del artículo 2 de la LFDO; artículo 50 de la LOPJF <sup>11</sup> , diversos artículos de la LFAFyE <sup>12</sup> ; artículos: 1, 3 al 7, 10,13 al 15, 18, 19, 32 44, 46, 51, 53 y 57, 68 al 81 de la LSN <sup>13</sup>	21 de Abril de 2009 (Senadores)	No Publicada
	Reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la LOAM	28 de Septiembre de 2009 (Senadores)	No Publicada
2010	Expide la LGPySDS <sup>14</sup> ; Reforma artículo 73 de la CPEUM; artículo 194 del CFPP; artículos: 19, 24, 55, 64, 85, 180 <i>Bis</i> , 215, 366 y 366 <i>Bis</i> del CPF; artículos: 2, 3 y 13 de la LFDO.; artículos 50 <i>Bis</i> y 50 <i>Ter</i> de la LOPJF; artículo 51 de la LPF <sup>15</sup> ; y artículos: 31, 39 y 149 de la LGSNSP	18 de Febrero de 2010 (Senadores)	30 de Noviembre de 2010
	Reforman y Adicionan: Artículos 24, 40, 60, 400 y 400 <i>Bis I-Bis 8</i> del CPF; Artículos: 181,194 y 243 del CFPP, y Artículos: 2,14 <i>Bis</i> y 27 <i>Bis</i> al 27 <i>Novies</i> de la LFDO	26 de Agosto de 2010 (Permanente)	No Publicada
	Expide la LFPIORPI <sup>16</sup>	31 de Agosto de 2010 (Permanente)	17 de Octubre de 2012
	Reforma de los artículos: 21, 73, 115, y 116 de la CPEUM <sup>8</sup>	6 de Octubre de 2010 (Senadores)	No Publicada

Continúa

TABLA 6

INICIATIVAS DE REFORMAS AL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL ENVIADAS POR EL EJECUTIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, PERIODO 2007-2012			
AÑO	NOMBRE DE LEYES O CÓDIGOS REFORMADOS	FECHA DE PROPUESTA Y CÁMARA DE ENVÍO	FECHA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
2010	Reforman, Derogan y Adicionan el CJM <sup>17</sup> , LOPJF, CPF, CFPP y LENMRSS	18 de Octubre de 2010 (Senadores)	No Publicada
	Reforma de los artículos: 164, 170, 191, 193 y 195 de la LOEyFAM	18 de Noviembre de 2010 (Senadores)	1 de Junio de 2011
2011	Expide la LFSPyES <sup>18</sup> , Reforma artículo 50 <i>Quater</i> de la LOPJF	14 de Abril de 2011 (Diputados)	No Publicada
	Expide el CFPP <sup>b</sup>	21 de Septiembre de 2011 (Diputados)	No Publicada
2012	Reforma artículo 245 de la LGS	23 de Enero de 2012 (Permanente)	No Publicada
	Expide la LGAyPV <sup>19</sup> ; Reforman los artículos: 10, 12, 20, 25, 33 <i>Bis</i> , 33 <i>Ter</i> , 33 <i>Quater</i> , 115 y 134 de la LGSNSP, y artículo 182-R del CFPP	30 de Agosto de 2012 (Permanente)	No publicada

Finaliza

\*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>1</sup> Código Penal Federal

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

<sup>3</sup> Código Federal de Procedimiento Penales

<sup>4</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Armada de México

<sup>6</sup> Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

<sup>7</sup> Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

<sup>8</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva

<sup>9</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

<sup>10</sup> Ley General de Salud

<sup>11</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

<sup>12</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

<sup>13</sup> Ley de Seguridad Nacional

<sup>14</sup> Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro

<sup>15</sup> Ley de la Policía Federal

<sup>16</sup> Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley contra el Lavado de Dinero)

<sup>a</sup> Reforma de artículos constitucionales que pretendía establecer el Mando Único Policial

<sup>17</sup> Código de Justicia Militar

<sup>18</sup> Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones

<sup>b</sup> Nuevo Código Federal de Procedimientos Penales

<sup>19</sup> Ley General de Atención y Protección a la Víctimas

Fuente: Elaboración propia a partir de las iniciativas que se registraron en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/gobierno/iniciativas-de-ley/>

El anterior cuadro (ver tabla 6) muestra todas las iniciativas que se reformaron, adicionaron y derogaron a ciertos artículos de leyes federales y de códigos; también muestra la intención de expedir nuevas leyes; tal cual fueron los casos de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad*

*Pública, Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, que si bien fue propuesta en 2010, su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, fue dos años más tarde: 17 de Octubre de 2012.

Hay que advertir también que en la tabla no se muestran todas las leyes reformadas que competen al ámbito de la seguridad y justicia, tan es así que no se registró la *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia* o *Reforma al Sistema de Justicia Penal*<sup>169</sup> del 18 de Junio de 2008. La importancia de mencionar esta *Reforma Constitucional*, radica en el hecho de que a partir de ella se presentaron, ya sea por parte del Ejecutivo Federal o del propio Poder Legislativo, iniciativas de reformas en materia de seguridad y justicia<sup>170</sup>.

Antes de señalar cuáles de las reformar presentadas en el cuadro anterior guardan relación con aquella publicada en Junio de 2008, es necesario primero entender qué significó esta *Reforma Constitucional*.

Si bien, publicado en Junio del año mencionado, la *Reforma al Sistema de Justicia Penal*, tuvo un largo proceso para que fuera aprobada en ambas Cámaras del Poder Legislativo, así como también por parte del Ejecutivo Federal. El antecedente más lejano de dicha *Reforma* data del año 2004, cuando el entonces Presidente Vicente Fox, presentó ante el Senado de la República “una iniciativa de reforma al sistema penal y de seguridad, en la cual propuso por un lado cambiar el sistema procesal penal mixto por uno de

---

<sup>169</sup> Presidencia de la República, *Segundo Informe... 2008*, p. 9 Los artículos de la Constitución que fueron reformados son: del 16 al 22, fracciones XXI y XXIII del artículo 73, fracción VII del artículo 115 y la Fracción XIII del apartado B del artículo 123.

<sup>170</sup> *Cfr.* “En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, *deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios* a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.” En: Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008; *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos* párrafo segundo del segundo artículo transitorio. Las cursivas son mías (DPM).

Pueden consultarse su versión electrónica en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

corte acusatorio y adversarial y por otro darle más poder a las instituciones encargadas de prevenir y perseguir a la delincuencia.”<sup>171</sup> Ya sea por el propio proceso legislativo al cual se someten todas las normas a modificar o por alguna otra disposición, tal iniciativa no fue promulgada.

En diciembre de 2006, nuevamente se presentaron ante la Cámara de Diputado, por un grupo de diputados del PRI, PAN, PRD y Partido Verde, las reformas a los artículos: 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del texto Constitucional. En la exposición de motivos se dice que: “La construcción de los estándares internacionalmente reconocidos del debido proceso legal, comienza desde los mandatos constitucionales. La Constitución es el texto idóneo para precisar la manera en que el Estado mexicano debe procura e impartir justicia en materia penal”<sup>172</sup> Todos los artículos anteriormente señalados para su reforma tenían que ver de alguna manera con las formas y métodos empleados en la aplicación de la ley penal.

Finalmente<sup>173</sup>, por parte del Ejecutivo Federal, se presentó en Marzo de 2007 la reforma a los artículos Constitucionales: 16-22, 73, 122 y 123 apartado B, fracción XIII, todos ellos mencionados en la tabla *Iniciativa del Reformas al Marco Legal...* esta iniciativa de reforma “si bien hacía una declaración de principios a favor de un sistema penal acusatorio y de oralidad, concedió mayor importancia a diversas medidas de política criminal y para enfrentar la delincuencia organizada”<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica de Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012*, p. 14

<sup>172</sup> Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cuaderno de apoyo. Reforma Constitucional en materia de Justicia y Seguridad Pública (Proceso Legislativo)*, p. 10

<sup>173</sup> Para una resumida revisión de todo el proceso por el que pasó la Reforma Constitucional en materia penal, Cfr. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Op. cit.*, en especial las páginas que comprende el subcapítulo “Proceso legislativo de la Reforma Constitucional e iniciativas anteriores”

<sup>174</sup> *Ibidem.*, p. 15. Asimismo, Cfr. Subsecretaría de Enlace Legislativo, *Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, s/p., donde se menciona: “Es de advertir que la presente iniciativa parte de un tratamiento diferenciado entre los delitos graves y aquéllos considerados como de delincuencia organizada. En estos últimos, se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la

Dejando de lado las diversas etapas por la cual pasó dicha *Reforma Constitucional*, es necesario decir que su aprobación y publicación “constituyó *la base* del proceso de transformación del sistema de justicia penal en todo el país y que entre los principales elementos está el establecimiento de un debido proceso legal eficaz y continuo, el cambio de un sistema procesal inquisitorio mixto a uno acusatorio adversarial, así como el establecimiento de salas presenciales públicas y la oralidad en los juicios penales...”<sup>175</sup> Para aplicar los cambios mencionados anteriormente, se estableció un lapso de 8 años a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. En este periodo de tiempo se espera que las diversas legislaturas de los estados modifiquen sus marcos normativos en materia penal, así como también, habiliten espacios en donde se lleven aquellos juicios orales que a la autoridad judicial le competará resolver<sup>176</sup>.

Las acciones que el Ejecutivo Federal realizó para no contravenir a lo dispuesto por los artículos transitorios de la *Reforma Constitucional* de Junio de 2008, en especial el quinto y séptimo, que se refieren a la modificación de la ley sobre readaptación social y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respectivamente, fue enviar tanto a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Diputados, iniciativas que expedían *nuevas* leyes. Tal fue el caso que se envió y aprobó la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* quedando abrogada así la *Ley General que Establece las bases de*

---

premura que estos casos requieren. El gobierno de México es enfático en reiterar su compromiso de enfrentar al crimen organizado con todas las fortalezas del Estado, con permanencia y efectividad. Esta reforma es fundamental para lograr ese objetivo.” Las cursivas son mías (DPM)

<sup>175</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Op.cit.*, p. 19. Las cursivas son mías (DPM)

<sup>176</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo transitorio Octavo: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.”

*Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* de 1995. En este mismo sentido, el presidente Felipe Calderón, envió en Abril de 2011 el *Decreto por el que se expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario*, que pretendía abrogar la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*. El decreto de 2011, como se aprecia en la tabla de *Iniciativas de Reforma al Marco Legal...* quedó sin ser aprobada durante el sexenio de Felipe Calderón<sup>177</sup>.

Si bien una de las razones para reformar o expedir nuevas leyes en materia de seguridad y justicia fue por el acatamiento a lo dispuesto en los artículos transitorios (5° y 7°) de la *Reforma Constitucional* de Junio de 2008, no menos cierto es que en ellas se argumentaba que la “creación de un marco normativo específico permitirá garantizar la seguridad...”<sup>178</sup>

Otro de los cambios en materia normativa que obedeció, o que tuvo como referente la *Reforma Constitucional* de 2008, fue el decreto por el cual se pretendió expedir el nuevo *Código Federal de Procedimientos Penales*. En la exposición de motivos que presentaba el Ejecutivo Federal se podía leer: “esta iniciativa de Código Federal de Procedimientos Penales constituye el primer paso a nivel federal, hacia una reforma integral del sistema penal para la modernización de la administración de justicia que garantice, además, la gobernabilidad, factor fundamental en el funcionamiento de un sistema político, generando una justicia accesible, imparcial e igualitaria que cumpla con las exigencias del debido proceso de un Estado Democrático de Derecho...”<sup>179</sup> Esta reforma, si bien fue enviada el 21 de Septiembre de 2011 por el expresidente Calderón, la Cámara de Diputados la turnó a la Comisión de Justicia y la sometió a una prorroga de 200 días el día jueves 27 de

---

<sup>177</sup> La Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, quedó dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 312 votos en pro, 12 en contra y 4 abstenciones, el martes 17 de Abril de 2012. *Cfr.* <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>178</sup> Subsecretaría de Enlace Legislativo, *Decreto por el que se Expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, p. 5

<sup>179</sup> Subsecretaría de Enlace Legislativo, *Decreto por el que se expide el Código Federal de Procedimientos Penales*, s/p.

Octubre de 2011.<sup>180</sup> Si se atiende a esto, la prórroga quedó vencida en Mayo de 2012, pero el nuevo *Código Federal...* no fue discutido por la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados<sup>181</sup>; eso sí, se discutieron otras modificaciones del *Código Federal de Procedimientos Penales* vigente.

Señalado ya al menos tres nuevas leyes que el expresidente Calderón, presentó ante el Poder Legislativo y que fueron parte importante para el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos transitorios de la *Reforma al Sistema de Justicia Penal*, es necesario mencionar otras dos nuevas leyes que el Ejecutivo Federal sometió al Congreso para su discusión y aprobación. La primera de ellas fue la expedición de la nueva *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo* (Ley contra el Lavado de Dinero) la segunda, la reforma a la *Ley de Seguridad Nacional*. El objetivo principal tanto de la expedición como de la reforma a los dos marcos normativos señalados fue reafirmar el compromiso del Gobierno Federal en el “combate al crimen organizado y la tarea de contrarrestarlo y erradicarlo.”<sup>182</sup>

Como se puede apreciar hasta este momento, las razones para que el presidente Felipe Calderón mandara iniciativas de reforma o decretos de expedición de nuevas leyes, tal cual quedaron expuestas y señaladas en la tabla de *Iniciativas de Reforma*, fue por un lado, cumplir con lo dispuesto en

---

<sup>180</sup> Cfr. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>181</sup> Para evidenciar la falta de discusión, aún después de cumplido el plazo, de la prórroga que se le fijó al nuevo *Código Federal de Procedimientos Penales*, Cfr. <http://gaceta.diputados.gob.mx>., en especial a partir de Mayo de 2012, no hay mención alguna dentro de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados

<sup>182</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo*, p. 2. Se puede consultar el proceso legislativo de esta ley en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/003\\_DOF\\_17oct12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/003_DOF_17oct12.pdf). Dentro de la exposición de motivos para la reforma a la *Ley de Seguridad Nacional*, se mencionaba: “Uno de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consiste en 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*.”

El Estado mexicano vive hoy un momento crucial en su desarrollo democrático. *La realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente*. Hoy es momento de dar determinación legal al concepto de seguridad interior para establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar en esta materia.” Las cursivas son mías (DPM)



los artículos transitorios de la *Reforma Constitucional* de Junio de 2008 y, por el otro, facultar con más disposiciones a los órganos encargados de aplicar la ley, como lo fue el caso de las reformas a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* o la expedición de la *Ley de la Policía Federal*.

Los cambios legales que tuvieron estrecha relación con el tema de esta investigación, se aplicaron tanto a la *Ley General de Salud* como al *Código Penal Federal*. En ellas se modificaron los artículos correspondientes al tema de *los Delitos contra la Salud*. El argumento expuesto por el Gobierno Federal en las iniciativas de reformas del CPF, CFPP y LGS del 2 de Octubre de 2008 y aprobadas en Agosto de 2009, fue la de “*dotar de nuevos y mejores instrumentos jurídicos al Estado en su tarea de garantiza la seguridad pública, para tales efectos se enfoca en la persecución y sanción de quienes faciliten o promuevan el funcionamiento de cadenas delictivas...*”<sup>183</sup> las cadenas delictivas referidas eran y son, aquellas actividades (venta, almacenamiento, transporte) mediante la cual se trafican las drogas tipificadas como tales en el Capítulo V y VII de la *Ley General de Salud*, sancionadas todas ellas en el artículo 193 del *Código Penal Federal*.

Una vez visto los cambios en el marco normativo efectuados por el presidente Calderón, es claro notar que la modificación de estas no se traducen en un establecimiento del orden público en sí, mucho menos una disminución en la tasa de impunidad. Esto queda evidenciado si se considera que después de la puesta en marcha de la *Reforma al Sistema de Justicia Penal* de 2008, el nivel de delitos del fuero Federal sin sentencia condenatoria fue de 73.7%; mientras que por los delitos del fuero común se quedaron sin condena el 93.7% de total de los delitos cometidos en 2011. Se observa así que a tres años de aprobada la *Reforma al Sistema de Justicia Penal*, el nivel de impunidad siguió siendo casi el mismo al observado antes de su

---

<sup>183</sup> Cfr. <http://calderon.presidencia.gob.mx/gobierno/iniciativas-de-ley/page/3/>. También puede encontrarse en: Senado de la República, *Gaceta del Senado*, Num. 264, 2 de Octubre de 2008. Versión electrónica: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=18080>. Las cursivas son mías (DPM)

aprobación, tomando en cuenta que por cada delito del fuero Federal denunciado ante el Ministerio Público en 2006 quedaban sin castigo el 76.1%, cifra no muy lejana a la observada en 2011 por delitos del mismo fuero.

#### B.1.4 FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el cuarto componente de la Estrategia Nacional de Seguridad, que se denominó *fortalecimiento de la cooperación internacional*; la política que más se destacó fue sin duda alguna, la llamada *Iniciativa Mérida*.<sup>184</sup>

La *Iniciativa* tuvo su antecedente en Marzo de 2007, durante la gira del entonces presidente George W Bush, por cinco países de América Latina. En aquel mes hubo lugar para el encuentro entre el mandatario estadounidense y el entonces presidente Calderón, en la ciudad de Mérida, Yucatán. De ahí el nombre de la *Iniciativa*. En esa reunión el mandatario mexicano, “planteó la necesidad de hacer esfuerzos conjuntos para fortalecer las capacidades bilaterales –entre México y Estados Unidos, obviamente– de combate a la delincuencia organizada.”<sup>185</sup>

Pero no fue sino hasta el 22 de Octubre de 2007 que, de forma oficial, se diera a conocer la declaración conjunta entre los gobiernos de México y Estados Unidos. En esa declaración que tenía como título *Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, se hacía alusión a “maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas.” Para lograr aquella eficacia se debían: “1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en

---

<sup>184</sup> De aquí en adelante se utilizarán las palabras *Mérida* o *Iniciativa* para hacer alusión a la *Iniciativa Mérida*.

<sup>185</sup> Cortes Piedra, Yanci Sayde y Prado Lallande, Juan Pablo, “Cronología de la Iniciativa Mérida” en Prado Lallande, Juan Pablo y Velázquez Flores, Rafael (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, p.395. El agregado es mío (DPM)

México; 2) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.” (sic.)<sup>186</sup>

En este mismo sentido, para conseguir aquellas metas se fijó un monto de transferencia de 1.4 mil millones de dólares; cantidad que no iba a ser entregada en una sola presentación, sino de forma multianual<sup>187</sup>, según la *declaración conjunta* de 2007. Cabe decir también que la suma de dinero no se le entregaría al gobierno mexicano en efectivo, sino a través de “transferencia de equipo, tecnología y capacitación para México”<sup>188</sup>

Teniendo lo anterior en cuenta, vale la pena preguntarse ¿fue la *Iniciativa Mérida* realmente un nuevo paradigma en materia de seguridad? La respuesta a esta pregunta se dio a través del *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida*, en donde se mencionó: “Ni el combate al narcotráfico es una actividad novedosa, ni la necesidad de enfrentarlo de manera coordinada es inédita [...] A lo largo de los años, México ha desarrollado mecanismos bilaterales y multilaterales para fortalecer la cooperación en esta materia”<sup>189</sup> Y es muy cierto lo que se dijo en aquel Mecanismo con la Sociedad Civil, tan es así que en esta investigación se ha documentado que desde los 70s los gobiernos de Estados Unidos y de

---

<sup>186</sup> Cfr. [http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion\\_conjunta\\_Iniciativa\\_Merida\\_esp.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf)

<sup>187</sup> Fue hasta marzo de 2009 cuando se mencionó que la entrega de los recursos sería en un periodo de tres años.

<sup>188</sup> Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, *La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes*” s/p. En el reporte entregado a los miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos que lleva por título *The Merida Initiative: “Guns, Drugs, and Friends”*, se menciona: Details of the supplemental request released by the Department of State include:

Non-intrusive inspection equipment, ion scanners, canine units for Mexican customs, for the new federal police and for the military to interdict trafficked drugs, arms, cash and persons; Technologies to improve and secure communications systems to support collecting information as well as ensuring that vital information is accessible for criminal law enforcement; Technical advice and training to strengthen the institutions of justice, such as vetting for the new police force, case management software to track investigations through the system to trial, new offices for citizen complaints and professional responsibility, and witness protection programs. Helicopters and surveillance aircraft to support interdiction activities and rapid operational response of law enforcement agencies in Mexico.

<sup>189</sup> Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, *Op.cit.*, s/p

México, emprendieron acciones conjuntas contra el narcotráfico, y a partir de los 90s, acciones contra el tráfico de armas y lavado de dinero.

Considerando lo hasta ahora expuesto, se puede apreciar que el gobierno de Estados Unidos continuó ejerciendo su política de programa asistencial tradicional, iniciada en 1970 por el “Grupo Conjunto de Trabajo México-Estados Unidos de América sobre Estupefaciente, Marihuana y Drogas Peligrosas”, finalizadas por el Gobierno de Miguel de la Madrid.<sup>190</sup>

Lo anterior desmiente el argumento que se dijo respecto que la *Iniciativa* “no es un programa asistencialista tradicional”<sup>191</sup> La tabla que sigue aporta elementos que sustentan este hecho.

TABLA 7

RECURSOS Y PRINCIPALES EQUIPOS ENTREGADOS DENTRO DEL MARCO DE INICIATIVA MÉRIDA					
AÑO FISCAL	MONTO DE RECURSOS ENTREGADOS (En millones de dólares)	DEPENDENCIAS FEDERALES BENEFICIADAS			
		Procuraduría General de la República	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Marina
2008	400	4 Sistemas de	27 Camionetas con	8 Helicópteros	1 Avión Casa
2009	300	Identificación	equipos de	Bell-412, 10	235, 3
2010	211	Balística	inspección no	Camionetas de	camionetas
2011 <sup>a</sup>	310	Integrado y 6	intrusiva (Rayos X	Rayos X Móviles	blindadas y 3
2012 <sup>a</sup>	289	vehículos	Móviles) y 6	y 30 Escáneres de	vehículos ZBV
		blindados	helicópteros UH-	iones.	con equipos de
			60 M Blackhawk		inspección no
					intrusiva

<sup>a</sup> Los montos en estos dos años fueron considerados a partir de los presupuestos del año fiscal 2011 y 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Ribando Seelke, Clare y M. Finklea, Kristin, *U.S.- Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, 2011, pp. 7-8; Department of State, *Executive Budget Summary. Function 150& other International Programs. Fiscal Year 2012*, pp. 156, 161 y 171; y los datos de la página oficial de Iniciativa Mérida <http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Documentos>

Si se recuerda, los equipos entregados por parte del gobierno de Estados Unidos durante el periodo 1970-1988, fueron en su mayor parte helicópteros *Bell* y aviones *Cessna*, para ser utilizados en labores contra las drogas, tal cual quedó también estipulado dentro de los equipos entregados vía la *Iniciativa Mérida*.

<sup>190</sup> *Supra*. Primer Capítulo, en especial los Sexenios de Luis Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid

<sup>191</sup> *Cfr.* Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, *Op.cit.*, s/p

Ahora, tomando en cuenta los montos que el gobierno norteamericano entregó, que como se ha dicho, no fueron en efectivo, sino más bien en equipo; se puede apreciar que no fueron cantidades suficientes o las prometidas que serían entregadas. No lo fueron considerando que para el año 2008 se solicitó al Congreso estadounidense la suma de 500 millones de dólares, de los cuales sólo fueron aprobados 400 millones, señalados en el anterior esquema. Pasó lo mismo en 2011 cuando se esperaba recibir “500 millones más” antes de que concluyera el año.<sup>192</sup> De la misma manera, no se cumplió el plazo de tres años para que la entrega de recursos sumara la cantidad de 1.4 mil millones de dólares. El total de la cifra mostrada en la tabla precedente fue de poco más 1.5 mil millones en cinco años, es decir, 100 millones de dólares más que la cantidad fijada en los tres años de la *Iniciativa*.<sup>193</sup>

Dejando de lado por un momento esto, y entrando someramente en la confrontación de los argumentos expuestos en los documentos oficiales de *Iniciativa Mérida*; se puede decir, a partir de los hechos reales, que *Mérida* no se sostuvo “en los principios de *responsabilidad compartida, confianza mutua*, respecto a la jurisdicción de cada país, y la complementariedad de los esfuerzos nacionales y de cooperación” tal cual se expuso en la Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel celebrado el 23 de Marzo de 2010 en la Ciudad de México.<sup>194</sup>

No se sostuvo en dicha *confianza y responsabilidad* por el hecho de que a la par de que se entregaban los recursos correspondientes a *Mérida*, el

---

<sup>192</sup> Cfr. Declaración conjunta *Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, s/p., y Tercera Reunión del Grupo de Alto Nivel, *Declaración conjunta del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales*, s/p., También pueden consultarse las versiones electrónicas en: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Documentos>

<sup>193</sup> Hay que advertir al lector que de acuerdo a la respuesta que emitió Secretaría de Relaciones Exteriores a una solicitud de información pública, con folio: 0000500005213, se reconoce que el gobierno de Estados Unidos sólo entregó “1.1 mil millones de dólares”. Se prefirió colocar el dato expuesto en la tabla porque fueron aquellos los números que se mostraron en el presupuesto de egresos de la nación estadounidense.

<sup>194</sup> Cfr. Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel, *Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, punto 3. Las cursivas son mías (DPM)

gobierno norteamericano llevaba a cabo su *Operativo Rápido y Furioso*. Este *Operativo* consistió en dejar pasar, a través de la frontera Estados Unidos-México, cerca de dos mil armas de fuego<sup>195</sup> para ser rastreadas y así conocer el *modus operandi* de los traficantes<sup>196</sup>.

Los hechos ocurridos que ayudaron para que tal *Operativo* saliera a la luz pública fueron, el asesinato de un agente de la patrulla fronteriza estadounidense de nombre Brian Terry, y la investigación que iniciaron agentes del *Buró Federal de Investigaciones* (FBI). Datos más recientes que se conocieron a través de la investigación elaborada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos apuntan a que, además del agente de la patrulla fronteriza asesinado, ciento cincuenta personas más fueron asesinadas por armas del *Operativo Rápido y Furioso*.<sup>197</sup> Estas últimas 150 personas fueron ejecutadas en territorio mexicano.

A pesar de todo esto, el gobierno norteamericano apenas ha logrado imputar responsabilidad a veinte personas involucradas en *Rápido y Furioso*, aunque ninguno de ellos sentenciados por las consecuencias mortales del *Operativo*. De la misma manera, no se imputó en 2012 responsabilidad administrativa o penal a por lo menos cuatro colaboradores cercanos al Fiscal General Eric Holder, quienes conocieron de la puesta en marcha del *Operativo* desde 2009 y 2010.<sup>198</sup>

Visto así, es claro concluir que *Iniciativa Mérida*, si bien fue la acción más destacada en el plano internacional por parte de la administración del presidente Felipe Calderón, no fue lo que se esperaba de ella, ya que durante su puesta en marcha hubo acciones de manera unilateral por parte del gobierno norteamericano, tal cual se ha expuesto con el *Operativo Rápido y Furioso*.

---

<sup>195</sup> Cabe mencionar que la mayoría de estas armas eran del tipo AK-47, que según la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, son de uso exclusivo del ejército.

<sup>196</sup> Cfr. U.S. Department of Justice, *A Review of ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, pp. 1-3

<sup>197</sup> <http://issues.oversight.house.gov/fastandfurious/TheVictims.pdf>

<sup>198</sup> <http://issues.oversight.house.gov/fastandfurious/WhenTheyKnew.pdf>

Lo anterior también demuestra que mientras el gobierno estadounidense apoya a su vecino del sur con equipos, sea el caso de helicópteros o aviones, para su uso en el combate a las organizaciones de narcotraficantes, actúa sin consultar al su par en México dentro operaciones que vulneran la soberanía del Estado mexicano, quedando como muestra el “caso Camarena” y, de forma más cercana, el *Operativo Rápido y Furioso*<sup>199</sup>.

Una vez analizado cuatro de los cinco componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad implementado por el expresidente Calderón, es necesario pasar a estudiar el último de éstos.

#### B.1.5 POLÍTICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y ADICCIONES

Este último componente se refiere a la *Política activa de prevención del delito*, misma que comprendía al menos tres acciones o programas de gobierno. El primero de ellos se refiere al *Programa Escuela Segura*, el segundo al *Programa de Rescate de Espacios Públicos* y el tercero, a las acciones en materia de *prevención y tratamiento de adicciones*.<sup>200</sup>

Los dos primeros programas anteriormente señalados tuvieron como finalidad general brindar ambientes seguros dentro del campo de acción en el que cada programa fue aplicado. En esta misma tesitura, los objetivos específicos de *Escuela Segura* fueron las de “Consolidar las escuelas pública de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propicios para la formación integral de los

---

<sup>199</sup> Una breve descripción de lo que implicó este operativo puede encontrarse también en: Coss Noguera, Magda, *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*, pp. 23-28. Para una revisión a mayor profundidad consúltese el estudio ya citado: *A Review of ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, elaborado por el departamento de Justicia de Estados Unidos.

<sup>200</sup> Cfr. Procuraduría General de la República, *Modelo de Operación Estratégica y Táctica frente a la Delincuencia Organizada*, s/p.

alumnos”<sup>201</sup>; mientras que los del programa *Rescate de Espacios Públicos*, serían las de “Rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad, en localidades urbana integradas físicamente a la zona metropolitana y ciudades, para el uso y disfrute de la comunidad, y, con ello, propiciar la sana convivencia y la cohesión social.”<sup>202</sup>

Respecto a las acciones en materia de *prevención y tratamiento de adicciones* el objetivo general fue plasmado en el documento titulado *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Tratamiento de las Adicciones*. En ella se mencionaba “Disminuir el uso, abuso y la dependencia, así como el impacto de las enfermedades y las lesiones que ocasionan en individuos, familias y comunidades, mediante intervenciones de tipo universal, selectivas e indicadas dirigidas a los diversos grupos de población.”<sup>203</sup>

Como se ve, el objetivo plasmado anteriormente es demasiado vago en tanto no define la sustancia al cual se pretende disminuir en el consumo. Dejando de lado la observación de la vaguedad en el objetivo, es necesario decir que si bien existe tal imprecisión, no menos cierto es que en el mismo documento se menciona la siguiente meta con respecto al consumo de drogas ilegales: “Disminuir en 10% la prevalencia de consumo por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad en el periodo 2007-2012.”<sup>204</sup>

Una vez observado los objetivos generales y específicos de cada uno de los programas en materia de prevención del delito, es necesario pasar al

---

<sup>201</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 2010, *ACUERDO número 557 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura*, s/p. Hay que señalar que de acuerdo al año fiscal se emitían nuevas *Reglas de Operación*, aunque en todas ellas se tenía el mismo objetivo.

<sup>202</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 2010, *ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2011*, s/p. Hay que señalar que en cada nuevo año fiscal se emitían nuevas *Reglas de Operación*, aunque en general tenían el mismo objetivo.

<sup>203</sup> Secretaría de Salud, *Op.cit.*, p. 34

<sup>204</sup> *Ibidem.*, p. 34



análisis de cada uno de ellos, en este orden: 1) *Escuela Segura*; 2) *Rescate de Espacios Públicos*, y, 3) *Tratamiento de las adicciones*.

Ya que las escuelas, sean públicas o privadas y del nivel escolar que sean, no son un lugar desvinculado del entorno social, el gobierno Federal implementó, con especial atención en los institutos de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), el *Programa Escuela Segura*. Este programa de gobierno, estuvo enfocado a los municipios de mayor incidencia delictiva que durante el periodo 2007-2011, pasaron de 150 a 358.

Así como fueron aumentando los municipios de mayor incidencia delictiva también aumentaron las escuelas participantes dentro del *Programa* estudiado que, pasaron de 1,175 en el año 2008 hasta llegar a un total de 44,874 escuelas de educación básica atendidas.<sup>205</sup> Haciendo una comparación para medir el impacto del programa con respecto al total de escuelas existente en el territorio nacional durante el ciclo escolar 2010-2011, tenemos que *Escuela Segura* sólo tuvo una cobertura del 19.8% con respecto a los 226,374 escuelas de educación básica existente en el ciclo escolar señalado anteriormente.<sup>206</sup>

Ahora bien, tal parece que con los números anteriores hubo una desatención del 80% del total de escuelas existentes en el país que no cubrió el *Programa Escuela Segura*, pero como se decía párrafos arriba, sólo tenía el objetivo de cubrir las escuelas de los municipios de mayor incidencia delictiva; teniendo esto en cuenta y debido a la falta de información dentro de las propias evaluaciones externas que llevó la Secretaría de Educación Pública para medir el impacto del *Programa* en cuestión, es necesario decir que a

---

<sup>205</sup> Secretaría de Educación Pública, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Anexo 11, Evolución de la Cobertura*. s/p. La consulta de este material es indispensable para observar el impacto del programa en el número de escuelas de educación básica. Ver **Anexo III**

<sup>206</sup> La cifra de 226,374 de escuelas de educación básica existente se tomaron de Secretaría de Educación Superior, *Sistema de Consulta Interactivo de Estadísticas Educativas*, s/p. También puede consultarse: [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1\\_Estadisticas](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Estadisticas)

partir de cálculos propios, *Escuela Segura* cubrió con el 58.2% del total de escuelas que tenía como fin apoyar.<sup>207</sup>

Con la cobertura anteriormente señalada, los últimos datos disponibles (año de 2012) dentro de la página electrónica del *Programa Escuela Segura*<sup>208</sup>, se mencionaba que se capacitó en materia de prevención de adicciones a 322,389 docentes de nivel secundaria, mientras que de nivel primaria, hubo un total de 388,999. Sin distinción, es decir, sin mencionar si fueron docentes de secundaria o primaria, se capacitaron a un total de 9,116 maestros en materia de “Mediación de Conflictos”, y, de la misma manera, un total de 15,205 maestros en materia de “Dirección Coral”<sup>209</sup>

Hay que decir que este tipo de capacitaciones a docentes fue sólo una de las dos formas en las cuales se apoyaba a las escuelas inscritas dentro del *Programa Escuela Segura*, en tanto que la otra, fue de manera financiera. En este caso, el único monto proporcionado por la dependencia de manera pública dentro de su página electrónica, fue de 94 millones 664 mil 100 pesos, cantidad asignada para el gasto en 2008.<sup>210</sup> A razón de desplegar más adelante de manera esquemática la parte financiera del programa dejaremos hasta aquí este punto.

Con lo ya expuesto, es evidente que si bien *Escuela Segura* cumplió con el 58.2% de la cobertura fijada y con un porcentaje del 59.9% de profesores de todo el país capacitados en materia de prevención de adicciones, no menos cierto es que apenas capacitó al 0.76% de los docentes del país en materia de

---

<sup>207</sup> El dato de 58.2% sale de la cantidad de 77,030 (número de 2010) escuelas potenciales que eran posibles de ayudar con el total neto de escuelas atendidas 44,874 (número de 2011). Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Op. cit.* En especial *Anexo II* del documento citado.

<sup>208</sup> Cfr. <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php>, Última visita 07 de enero de 2013.

<sup>209</sup> Secretaría de Educación Pública, *Programa Escuela Segura. Avance en el proceso de capacitación por entidad federativa*, s/p. Versión electrónica:

<http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/capacitacion/junio2012.pdf>

<sup>210</sup> Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Bases de Operación del Programa Nacional Escuela Segura 2008*, p. 8. Para su versión electrónica consúltese:

<http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/transparencia/basesPES.pdf>

“Mediación de Conflictos”<sup>211</sup>, siendo que esta era de las más importantes actividades dentro del apoyo técnico ofrecido por el *Programa*<sup>212</sup>.

En cuanto al *Programa de Rescate de Espacios Públicos* implementados por la Secretaría de Desarrollo Social hay que decir que dicho programa sólo se aplicó a zonas urbanas “constituido por todas las ciudades mayores a 50 mil habitantes y los municipios integrantes de zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional.”<sup>213</sup>

Por la forma en el que estuvo estructurado el *Programa*; éste se dividió en dos modalidades: “Participación Social y Seguridad Comunitaria, y Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos.” La primera de estas modalidades se orientó, de manera general, a la actividad participativa de la comunidad mediante acciones “para fomentar la participación comunitaria en el desarrollo de proyectos de expresión artística, cultura, cívica, deportiva y de esparcimiento en los espacios públicos”. Como su nombre lo indica, la segunda modalidad estuvo orientada a “Construir, recuperar, remozar o rehabilitar plazas, áreas verdes, bosques y jardines, espacios deportivos, así como otros espacios públicos dedicados al desarrollo de actividades recreativas y culturales de uso comunitario.”<sup>214</sup>

Sin dejar de atender lo anterior, es necesario decir que si bien el *Programa de Rescate de Espacios* estuvo orientado para “propiciar la sana convivencia y la cohesión social” mediante la mejora de los espacios

---

<sup>211</sup> La cantidad de 0.76% surge tomando en cuenta los 9,116 maestros registrados capacitados en 2012, teniendo una población total de docentes de nivel básico de 1,186,764; Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras Ciclo Escolar 2011-2012*, p. 15. También disponible en versión electrónica en:

[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales\\_cifras\\_2011\\_2012.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2011_2012.pdf)

<sup>212</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 2010, *ACUERDO número 557 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura*.

<sup>213</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Primer Informe de Labores 2007*, p. 55. También se pueden consultar las Reglas de operación del Programa en la siguiente dirección: [http://www.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglas\\_de\\_Operación](http://www.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglas_de_Operación)

<sup>214</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de Febrero de 2007, *ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2007*, s/p. Las Reglas de Operación que se emitieron anualmente a partir de 2007 hasta 2012, estuvieron siempre divididas en aquellas dos modalidades.

públicos, sean estos parques, “canchas para la práctica de diversos deportes, instalaciones de circuitos de patinaje, pistas de atletismo, gimnasios al aire libre”<sup>215</sup>, etc., el programa tuvo la deficiencia de no contar con una meta sexenal, lo cual dificulta establecer un parámetro que indique si cumplió o no con su cometido. Esto mismo lo indicó el grupo evaluador del *Programa*, quienes forman parte del Colegio Mexiquense, mencionando entre una de las tantas debilidades de *Rescate de Espacios Públicos* la “Inexistencia de un diagnóstico de partida” y “la dificultad para cuantificar con la población potencial y objetivo, y consecuentemente la evolución en la cobertura, así como otros indicadores”<sup>216</sup>

A pesar de las anteriores imprecisiones del *Programa*, se pueden destacar ciertos logros del mismo, tales como que a lo largo del sexenio se fueron elevando el número de espacios públicos rescatados. Si en 2007 se rescataron 820 espacios públicos, en 2008 se rescataron otros 1,000<sup>217</sup>; llegando a sumar para 2012 la cantidad de 4,566 espacios recuperados.<sup>218</sup>

Esto en cuanto al impacto de espacios físicos habilitados para la convivencia social, mientras que la cantidad de personas beneficiadas con la construcción de tales lugares se logró estimar un total anual de 4 millones de habitantes “que viven en los barrios y colonias de las zonas urbanas,”<sup>219</sup> lugares en los cuales fue destinado la implementación del *Programa Rescate de Espacios Públicos*.

En este mismo sentido hay que decir que dentro del *Programa Rescate de Espacios Públicos*, se contempló levantar cada cierto tiempo una encuesta que diera cuenta sobre la percepción de seguridad por parte de las personas que utilizaban los espacios públicos habilitados mediante la instrumentación

---

<sup>215</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Segundo Informe de Labores 2008*, p. 47

<sup>216</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (Coord.), *Meta Evaluación 2007-2012. Tercer Entregable. Informe Final. Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP)*, pp. 22, 24

<sup>217</sup> Secretaria de Desarrollo Social, *Segundo Informe... 2008*, p. 47

<sup>218</sup> Secretaria de Desarrollo Social, *Sexto Informe de Labores 2012*, p. 52

<sup>219</sup> *Ibidem*.

del *Programa* analizado. Los primeros resultados de tales encuestas, que datan del año 2009, señalaban que para aquel entonces el 84.7% de los entrevistados se sentían *seguros* en los espacios públicos; para el año 2010, dicho porcentaje bajo a un 82.6% de entrevistados que manifestaron estar *seguros*, mientras que para 2011, último año de levantamiento de la encuestas, llegó a sentirse *seguro* sólo el 79% de los entrevistados<sup>220</sup>. Como se logra apreciar, con el avance del tiempo, la cantidad de personas que se sentían seguros fue disminuyendo hasta llegar a descender 5 puntos porcentuales de la primera medición a la última reportada.

Si bien, *Rescate de Espacios Públicos*, programa instrumentado como uno de los ejes de la *política activa de prevención del delito* llevada a cabo durante la administración calderonista, presenta algunos logros; no menos cierto es que por el modo en el cual estuvo diseñado no se pueden elaborar criterios generales que indiquen su impacto en la mejora social, toda vez que el resultado de las encuestas que se levantaron para medir la percepción de la seguridad en los hogares aledaños a los espacios públicos beneficiados por el *Programa* marcó una clara tendencia a la baja en la percepción de seguridad de 84.7% en 2009 a 79% en 2011, último año en el que se levantó la encuesta.<sup>221</sup>

Visto ya dos de los programas que se instrumentaron como parte del componente de la *política activa de prevención del delito*, resulta indispensable pasar a observar los logros obtenidos durante el periodo 2007-2012 en lo que respecta al *tratamiento de adicciones*.

El programa elaborado para el tratamiento de las adicciones tuvo dos fases, la primera de ellas enmarcada en el documento *Programa de Acción Específico 2007-2012*, citado en páginas anteriores; la segunda, en el

---

<sup>220</sup> Los resultados están en: Secretaría de Desarrollo Social, *Cuarto Informe de Labores 2010, Quinto Informe... 2011 y Sexto Informe 2012*, pp. 52, 52 y 53, respectivamente. El levantamiento de las encuestas se hacía en los alrededores de los hogares en donde se encontraba el espacio público rescatado.

<sup>221</sup> Para una comprensión más detallada de las deficiencias del programa así como algunos de sus logros puede verse el documento ya citado coordinado por el Dr. Alfonso X. Iracheta

documento *Programa de Acción Específico. Prevención y tratamiento de las Adicciones. Actualizado 2011-2012*. Este cambio en los programas se debió más que nada a partir de la reforma a la Ley General de Salud que hacía algunos cambios en el *Reglamento Interior del Consejo Nacional contra las Adicciones*.<sup>222</sup>

Si bien sirvieron como base en la política de tratamiento de las adicciones los dos documentos anteriormente anunciados, fueron los Centros de Integración Juvenil y los Centros Nueva Vida los encargados de instrumentar el objetivo general de tales documentos; hay que advertir sin embargo que en el *Programa... Actualizado 2011-2012*, no se mencionaba dentro de los objetivos específicos disminuir el 10% en la prevalencia de consumo por primera vez<sup>223</sup>, pero sí el objetivo general, de disminuir el uso, abuso y la dependencia de las drogas.

Para cumplir con el objetivo establecido en los *Programas de Tratamiento de Adicciones*, el Centro de Integración Juvenil (CIJ, de ahora en adelante) aumentó su capacidad instalada a lo largo del sexenio. Si en 2007 contaba con 101 unidades, en 2012 sumaban ya 113. La forma en el que estuvieron estructuradas dichas unidades fueron, por una parte, en Centros de Integración que desarrollaban programas de “atención curativa y de prevención”, por la otra, en centros de internamiento “distribuidas estratégicamente en el territorio nacional”<sup>224</sup>, 12 a finales del sexenio. Una tercera forma en la cual estuvieron compuestos dichos Centros fueron las “unidades de tratamiento a personas con problemas de consumo de heroína”, ubicadas únicamente en Ciudad Juárez y Tijuana. No menciona el por qué de la instalación en dichas ciudades.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Para atender a los pormenores del cambio anunciado Cfr. Secretaría de Salud y Comisión Nacional contra las Adicciones, *Programa de Acción Específico... Actualización 2011-2012*, pp. 19-20

<sup>223</sup> *Supra*, p. 103

<sup>224</sup> Los estados en donde se ubicaron dichos centros fueron: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Zacatecas, Estado de México y Jalisco, estos últimos dos estados con dos centros cada uno.

<sup>225</sup> Secretaría de Salud, *Cuarto Informe de labores 2010*, p. 106; y *Sexto Informe de Labores 2012*, p. 171

Con la anterior capacidad de centros instalados el CIJ pudo ofrecer, a lo largo del sexenio, 1,707,686 consultas externas y atender a una población de 329,176 pacientes y familiares de pacientes. En este mismo orden de ideas, de los centros de internamiento egresaron 5,514 personas consumidoras de “varias sustancias psicoactivas”, mientras que en los centros de tratamiento de personas consumidoras de heroína fueron atendidos un total de 1,518 adictos.<sup>226</sup>

Haciendo una comparación de las consultas externas y del total de pacientes atendidos con respecto al sexenio inmediatamente anterior, es decir, el sexenio de Vicente Fox; se podrá observar que hubo un avance del 32.4% con respecto a las consultas y de sólo 10.8% con el de pacientes atendidos, todo ello sin considerar que en el sexenio de Fox se encontraban en funcionamiento 97 Centros de Integración Juvenil, es decir, 15 Centros menos que en el de la administración de Calderón.<sup>227</sup>

Ahora bien, pasando a la observación de los Centros Nueva Vida, se puede decir que la instalación de dichos Centros estuvo orientada a la ampliación de la “red de infraestructura necesaria para el tratamiento de las adicciones.”<sup>228</sup> Como meta, se fijó una construcción de por lo menos 300 Centros, llegándose a superar tal cantidad a finales del sexenio, pues para 2012 se registraron 335 Centros Nueva Vida a lo largo del territorio nacional.<sup>229</sup>

Todos estos Centros lograron aplicar un total de 2,254,685 pruebas de tamizaje<sup>230</sup> a la “población adolescente escolariza para detectar jóvenes en

---

<sup>226</sup> Los datos de consultas así como de pacientes atendidos corresponden al total de la sumatoria de los números presentados en: Secretaría de Salud, *Primer Informe de Labores 2007*, p. 157; *Tercer Informe... 2009*, p. 119; *Cuarto Informe... 2010*, p.106; *Quinto Informe... 2011*, pp. 159-160 y *Sexto Informe... 2012*, pp. 171-172. De los egresados de los centros de internamiento no se indica la sustancia la cual eran adictas, sólo se generalizan bajo las palabras “varias sustancias psicoactivas”

<sup>227</sup> En el sexenio de Fox se realizaron 1,153,637 consultas externas y se atendieron a 293,523 pacientes, *Supra.* 56.

<sup>228</sup> Secretaría de Salud, *Programa de Acción Específico 2007-2012...* p. 34

<sup>229</sup> Secretaría de Salud, *Primer Informe... 2007*, p. 66; y, *Sexto Informe...2012*, p. 74

<sup>230</sup> El tamizaje se entiende, según la Organización Mundial de la Salud como “el uso de una prueba sencilla en una población saludable, para identificar a aquellos individuos que tienen alguna patología, pero que todavía no presentan síntomas”, *Cfr.* Galvan Barahona, José Luis, “Pruebas de Tamizaje” en: *Red de Comunicación e*

riesgo de consumo”, así como una atención de 462,701 consultas de “intervención breve”.<sup>231</sup> Hay que mencionar que la meta para la consulta durante el sexenio estuvo fijada en 524,400 consulta<sup>232</sup>, de lo cual se deduce que tuvo un cumplimiento de la meta de 88.3%.

Con todos los datos expuestos, es necesario ahora examinar si aquellas consultas y acciones llevadas a cabo tanto por los Centros de Integración Juvenil como los Centros Nueva Vida, lograron revertir el consumo del 10% en la prevalencia por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad en el periodo 2007-2012. Para esto, los números a consultar son las dos Encuestas Nacionales de Adicciones (ENA) publicadas durante el sexenio, la primera del año 2008 y la segunda, del 2011, comparadas con las de 2002.

En el año 2002, según la *Encuesta Nacional de Adicciones* existían en el país un total de 215,634 adolescentes, de entre 12 y 17 años, que alguna vez en la vida había consumido alguna droga ilegal, para 2008 según la ENA, la población de 12 a 17 que consumió drogas ilegales alguna vez en su vida subió a 349,171; es decir, 38.2% más respecto a 2002.<sup>233</sup>

Ahora bien, debido a que la ENA de 2011 no presenta el dato de población de 12 a 17 que *alguna vez en su vida* consumió drogas ilegales, sino sólo aquella que marca el *consumo en el último año*, la comparación con respecto a 2002 es que dicho número porcentual subió a 0.8%; esto considerando que los adolescentes entre 12 y 17 años de edad que dijo haber

---

*Integración Biomédica*, p. 2. Versión electrónica: [http://www.uacj.mx/ICB/RedCIB/MaterialesDidacticos /Monografas/Pruebas%20de%20Tamiz.pdf](http://www.uacj.mx/ICB/RedCIB/MaterialesDidacticos/Monografas/Pruebas%20de%20Tamiz.pdf)

<sup>231</sup> Los datos de consultas corresponden al total de la sumatoria de los números presentados en: Secretaría de Salud, *Tercer Informe... 2009*, p. 171; *Cuarto Informe... 2010*, p.145; y *Sexto Informe... 2012*, p.74

<sup>232</sup> Cfr. Secretaría de Salud y Subsecretaría de Prevención de Adicciones y Promoción de la Salud, *Programa de Acción Específico 2007-2012...* p. 36; en donde se menciona: “Meta de Resultados 1: Otorgar 524,440 consultas de 1a. vez para la prevención y tratamiento de las adicciones en los Centros ‘Nueva Vida’”

<sup>233</sup> CONADIC, *Encuestas Nacional de Adicciones 2002. Resumen Ejecutivo*, p. 20; y, CONADIC, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, p. 80



consumido cualquier droga ilegal en el último año, según el ENA 2002 fue de 0.7% y en la ENA de 2011, el 1.5%.<sup>234</sup>

Tomando en cuenta los anteriores datos, es claro observar que el objetivo propuesto en el *Programa de Acción Específico 2007-2012*, de reducir el 10% de consumidores entre 12 y 17 años de edad, de cualquier droga ilegal alguna vez en la vida no se logró, puesto que hubo un incremento en términos absolutos, según se pudo observar del 38.2% en el periodo 2002-2008. Lo mismo sucedió con los consumidores de drogas ilegales que dijo haber consumido drogas durante el último año, después del levantamiento de las encuestas respectivas.

Dejando de lado las comparaciones de la población entre 12 y 17 años, para pasar a observar la tendencia en el consumo de la población en general del país (12 a 65 años), se observará que el nivel de consumo de drogas ilegales *en el último año* (después del levantamiento de la encuesta), pasó de 0.8% en 2002; 1.4% en 2008 y de 1.5% en 2011, lo que indica un incremento del 0.7% de la población general. La región norte del país fue, nuevamente, la de mayor consumo de drogas ilegales durante el último año con un 2.3% en 2011, siguiéndole la región centro con 1.3%; quedando en tercer lugar la región sur del país con un 1.1% de consumidores.<sup>235</sup>

Por otra parte, la droga de mayor consumo en el último año en la población general de 12 a 65 años fue la marihuana con un 1% durante 2008 para pasar a 1.2% en 2011. Mientras que la cocaína fue la segunda droga de mayor consumo con el 0.4% en 2008 y el 0.5% durante 2011. Por su parte, los estimulantes de tipo anfetamínico resultaron ser durante 2011 el tercer tipo de droga ilegal de mayor consumo en el último año, con un 0.2%.<sup>236</sup>

Visto todos los anteriores datos en lo concerniente a la *Política activa de prevención del delito*, es decir, tanto de los *Programas de Escuela Segura*

---

<sup>234</sup> CONADIC, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, p. 36

<sup>235</sup> CONADIC, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, p. 31

<sup>236</sup> *Ibidem.*, p. 31

como de *Rescate de Espacios Públicos* y de *Tratamiento de las Adicciones*, es preciso observar cuáles fueron los montos financieros asignados para la puesta en marcha de dichos programas, así, en la siguiente tabla ( ver tabla 8) se desglosan las cantidades destinadas a cada uno de estos *Programas*.

TABLA 8

MONTO DE INVERSIÓN EN ÓRGANOS Y PROGRAMAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA DELINCUENCIA <sup>4</sup>												
(Pesos)												
SECRETARÍA	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
ÓRGANO O PROGRAMA DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA	MONTO TOTAL	% DEL PRESUPUESTO DE SECRETARÍA
CENTRO DE INTEGRACIÓN JUVENIL (SSA) <sup>1</sup>	372,026,026	0.66	438,732,222	0.63	380,384,651	0.44	896,754,477	0.99	1,390,246,072	1.32	1,594,478,158	1.40
PROGRAMA ESCUELA SEGURA (SEP) <sup>2</sup>	-	-	-	-	200,000,000	0.09	226,563,499	0.10	329,434,847	0.14	329,554,519	0.13
RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS (SEDESOL) <sup>3</sup>	-	-	1,216,161,008	2.42	1,279,789,222	1.87	1,118,879,678	1.39	1,158,130,400	1.44	1,000,000,000	1.17

<sup>4</sup> Los programas de "Escuela Segura" y "Rescate de Espacios Públicos" son los señalados en el documento *Modelo de Operación Estratégica y Táctica frente a la Delincuencia Organizada* bajo el componente de "Política activa de prevención del delito". Se integraron a la tabla los montos asignados al "Centro de Integración Juvenil A.C." ya que como se marcó en el primer capítulo es uno de los órganos encargados de asistir con terapia a los adictos a las drogas.

<sup>1</sup> Dentro del "Análisis Funcional Programático Económico" de los años 2007 y 2008 correspondiente a la Secretaría de Salud, aparecen bajo la "Denominación" Centro de Integración Juvenil A.C., varios montos; esos montos se sumaron y dan la cantidad presentada en la tabla. A partir de 2009 se modifica la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación, apareciendo bajo la "Denominación" *Prevención y atención contras las adicciones y Prevención y atención contra las adicciones (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)*; los recursos bajo estas dos "Denominaciones" fueron sumadas y dan la cantidad presentada.

<sup>2</sup> Si bien se dice que el *Programa Escuela Segura* inició en 2007, no fue hasta 2009 que se le asignó presupuesto propio.

<sup>3</sup> Este programa recibió recursos públicos propios y reconocido en el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Presupuesto de Egresos de la Federación*, años: 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012; en la Sección o Apartado "Análisis Funcional Programático Económico" y "Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (Resumen)"

Como se aprecia en la tabla, si bien los números van en aumento constantemente tanto en términos porcentuales como en términos absolutos, no menos cierto es que dichos montos representan un nivel muy bajo si los comparamos a los recursos destinados al *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Tomando en cuenta los recursos, de forma global, presentados en la tabla anterior se puede apreciar que llegan a sumar 11,931 millones 134,860 pesos durante los seis años de la administración calderonista, mientras que el monto más bajo de sólo un año (2007) asignado al *Sistema Nacional* fue de 20,379.3 millones de pesos<sup>237</sup>, es decir casi el doble de lo proporcionado en materia preventiva durante todo el sexenio de Calderón. Esto indica que la prioridad estuvo más en las acciones que tuvieron que ver con las acciones policíacas que con las preventivas.

<sup>237</sup> *Supra*. p.80, Tabla 3.

Dejando de lado lo anterior y retomando las preguntas hechas al final del primer capítulo, es decir aquellas interrogantes sobre si los motivos del presidente Calderón para iniciar la “guerra contra las drogas y el crimen organizado” y sobre si hubo alguna diferencia entre la estrategia seguida por el ahora exmandatario respecto a las administraciones anteriores a su periodo presidencial, es necesario concluir, al menos para este capítulo, que si bien la tendencia en el consumo de drogas en el país ha ido en aumento a lo largo de los años, tal incremento es insignificante como se ha logrado observar en el desarrollo de esta investigación; por lo tanto, no fue esta su preocupación, de haberlo sido, hubiera asignado más recursos financieros a los programas de prevención de adicciones. Como se ha visto, esto no sucedió.

Respecto a si hubo diferencias en las estrategias emprendidas por presidentes anteriores a Calderón se puede decir que sí las hubo, pero que éstas obedecieron al tiempo de la puesta en marcha de cada uno de los expresidentes. Es decir, algunos modificaron los marcos legales nacionales así como otros firmaron acuerdos internacionales para el combate a las drogas. Algunos más, se sirvieron de los instrumentos tecnológicos para incautar las drogas que circulaban por el territorio nacional; tal fue el caso del gobierno de López Portillo, cuando se utilizaron rastreadores electro-ópticos. En tanto que Calderón se sirvió de la plataforma tecnológica conocida como *Plataforma México*. Lo que iguala de alguna forma las estrategias en el combate a las drogas de los expresidentes, a partir de López Portillo, es que cada uno de éstos desplegó a las Fuerzas Armadas en gran volumen para impedir el tráfico de drogas, así como también, cada uno de ellos firmó acuerdo bilaterales con distintos países productores de drogas.

## C. DE VISIÓN 2030 A LOS COSTOS SOCIALES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD, 2006-2012

### C.1 COMPONENTES DE VISIÓN 2030

El documento que lleva por título: *Visión 2030. El México que queremos*, fue un proyecto de largo aliento. No debió terminar cuando concluyó el sexenio calderonista, sino trascender el periodo presidencial<sup>238</sup>, no fue así. Fue también una de las bases del *PND 2007-2012*, sustento de toda política pública emprendida por el gobierno federal.

El propio documento se definía como un “proyecto de país de largo alcance y una propuesta que da certeza sobre el destino que queremos alcanzar como nación; tiene como propósito identificar objetivos compartidos para el futuro del país y ofrecer una metodología para evaluar los avances en el logro de esos objetivos.”<sup>239</sup>

Sobre la metodología contenida en la *Visión 2030* o más bien, sobre los indicadores que en ella se muestran es necesario detenerse y analizar qué tanto avanzó o retrocedió el país a lo largo de los seis años transcurridos del gobierno de Felipe Calderón. Teniendo lo anterior en cuenta es necesario recordar que los aludidos indicadores fueron: “1) Índice de fortaleza institucional; 2) Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la víctima; 3) Número de homicidios por cada 100 mil habitantes; 4) Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes; y 5) Porcentaje de la población mayor de 18 años y más que se siente insegura.”

---

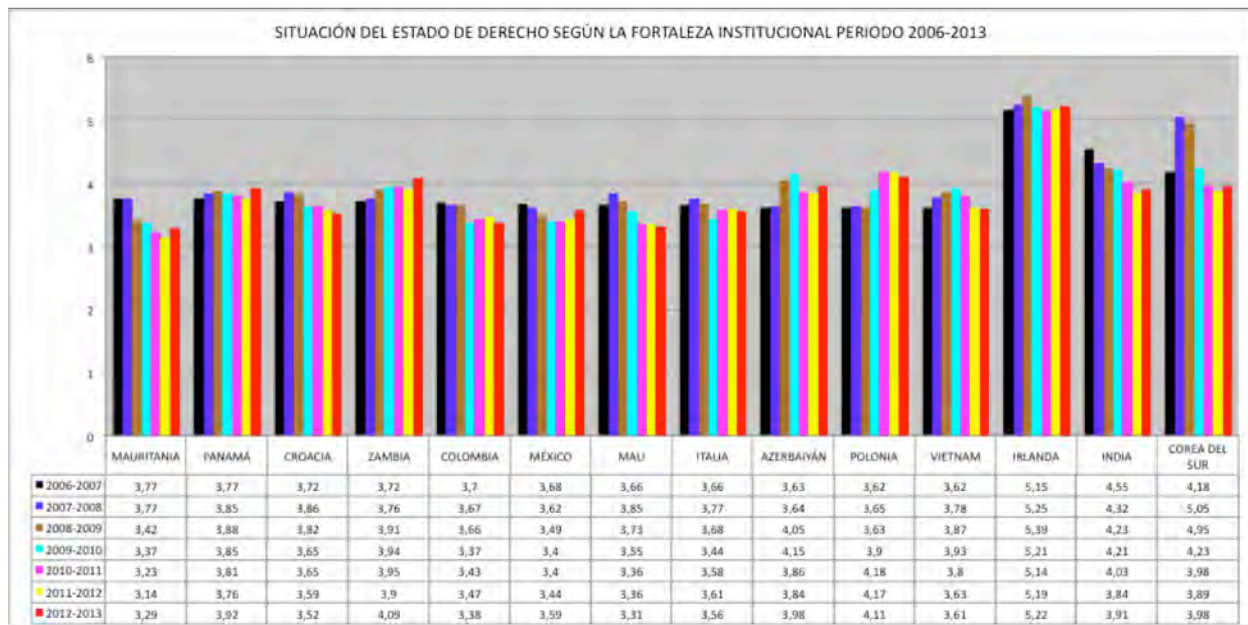
<sup>238</sup> Hay que advertir que en la Ley de Planeación está presente la posibilidad de que los programas trasciendan periodos de gobierno.

<sup>239</sup> *Ibid.* Como dato curioso, en 2001 apareció la reimpresión de un libro editado en el año 2000; coordinado por Julio A. Millan B. y Antonio Alonso Concheiro que lleva por título: *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. Como dato adicional, en el libro no se menciona el tema de la seguridad pública, se le daba más pesos a la cuestión económica.

### C.1.1 ÍNDICE DE FORTALEZA INSTITUCIONAL

Es necesario hacer notar aquí que el primer indicador utilizado en la *Visión 2030...*, es decir, aquel de la “fortaleza institucional” comprendía en 2006, quince factores que determinaron la fortaleza institucional de los países analizados en el *Global Competitiveness Report 2006-2007*, que fue de donde se tomó el parámetro que estableció el gobierno calderonista para medir el cómo estaba y cómo debería estar el país respecto a una parte del Estado de Derecho.<sup>240</sup> Hay que advertir que los factores que englobaban la fortaleza institucional variaron según el periodo de año del reporte, ya que de quince en 2006 pasaron a veintidós en 2012.<sup>241</sup>

GRÁFICA 6



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de: *The Global Competitiveness Report 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013*.

<sup>240</sup> Presidencia de la República, *Manual informativo de los indicadores 2030. Estado de Derecho y Seguridad*, s/p. Un esbozo del concepto de Estado de Derecho se puede encontrar con Costanza Margiotta, “Estado de derecho” en: Marcello Flores, Tania Groppi y Ricardo Pisillo Mazzeschi (Coords.), *Diccionario básico de los derechos humanos: cultura de los derechos en la era de la globalización*, pp. 113 y 121

<sup>241</sup> Cfr. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013*. Para esta última véase en especial la página 257. En todas las demás remítase al apartado que analiza la situación de México.

La gráfica seis muestra datos de cómo estaban México y otros países en el año 2006, y cómo estuvieron en 2012. Como se puede observar, México pasó de tener una fortaleza institucional de 3.68 en 2006 a 3.59. El parámetro de medición utilizado por el *Reporte Global* fue de 1 y 7, donde 7 es la mejor calificación. Teniendo esto en cuenta, se aprecia que 2009 y 2010 fueron los años en el que México tuvo menor fortaleza institucional, iniciando un repunte a partir de 2011. Si bien hubo un repunte en el año anotado, no se alcanzó el nivel de 2006, sino todo lo contrario, dando como resultado una debilidad institucional. En este parámetro establecido por el gobierno federal, por lo menos se puede decir que fracasó al no superar siquiera el nivel base con el que inició su gestión; retrocedió nueve centésimas, tal cual se ha mostrado.<sup>242</sup>

Como se ha mencionado, el índice de fortaleza institucional consideró varios factores de medición para establecer qué tan sólido era un país en términos institucionales. De entre los muchos factores considerados y que se repitieron constantemente en el *Global Competitiveness Report* para la elaboración de la gráfica presentada, se encontraban: Derechos de propiedad, los costos del terrorismo, costos del crimen y la violencia, crimen organizado y la efectividad en los cuerpos policíacos.

---

<sup>242</sup> Los países con los cuales el proyecto *Visión 2030*, estableció un parámetro comparativo aspiracional fueron: Irlanda, India y Corea del Sur; para así poder estar en el primer quintil de la medición y no en el tercero, como lo estaba en 2006. Es decir, el gobierno mexicano se proponía alcanzar los niveles de fortaleza institucional semejante a aquellos países. Los otros países se establecieron a cuenta de quien esto escribe (DPM), para hacer otro comparativo de los países que en 2006 tenían, por un lado, cinco posiciones por arriba de México y por el otros, cinco por debajo. Los únicos países que en el 2006 estaban por arriba de México y que lograron subir en 2012 fueron: Panamá y Zambia; el primero subió de 3.77 en el año base a 3.92 en el último año indicado de la medición, mientras que el segundo pasó de 3.72 a 4.09, respectivamente. Respecto a los países que se encontraban por debajo de la fortaleza institucional de México Azerbaiyán y Polonia fueron los países que logran despuntar, ya que pasan de 3.63 a 3.98, y de 3.62 a 4.11, respectivamente. Un caso que es digno de mencionar es Vietnam que a lo largo del periodo 2006-2011 está por arriba de su índice de 2006 que era de 3.62, pero que en 2012 pasa a 3.61.

En el caso de los países establecidos en *Visión 2030*, como parámetros comparativos de medición sólo Irlanda logró elevar su fortaleza institucional pasando de 5.15 en 2006 a 5.22 en 2012. India y Corea del Sur decaen, al pasar de 4.55 a 3.91, el primero y, de 4.18 a 3.98, el segundo; aunque cabe decir que la descendente de Corea del Sur no fue constante, sino que tuvo altas y bajas en el periodo estudiado, mientras que en India sí hay una constante en la descendencia.

De aquellos factores, el primero establecía qué tan seguro es un país de vigilar los derechos de propiedad de los inversionistas establecidos. Los otros factores constituyeron los gastos (costos) que las empresas tuvieron que hacer para su seguridad; el último factor, medía la eficacia de los cuerpos policíacos en tanto que estos son los sujetos obligados de hacer, en una parte, que la ley se cumpla.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en la tabla número nueve, que corresponde a la situación de México y otros países ahí anotados. Como ya se decía con anterioridad, la fortaleza institucional de México lo ubicaba en el lugar 69 para 2006. Considerando la fiabilidad de proteger los derechos de propiedad de los inversionistas, el país se encontraba en un punto medio, pues este se ubicaba en el lugar 60 de 125 países evaluados.

TABLA 9

PAÍS <sup>2</sup>	SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO <sup>1</sup> SEGÚN EL ÍNDICE DE FORTALEZA INSTITUCIONAL DEL REPORTE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD 2006-2007											
	ÍNDICE DE FORTALEZA INSTITUCIONAL <sup>1</sup>		DERECHOS DE PROPIEDAD		COSTOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA		CRIMEN ORGANIZADO		COSTOS DEL TERRORISMO		EFECTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIALES	
	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>
Mauritania	3.77	64	3.7	93	4.5	58	4.9	60	5.4	37	4.2	61
Panamá	3.77	65	5.0	44	4.1	68	4.8	63	5.1	66	4.6	44
Croacia	3.72	66	4.0	81	4.3	63	4.2	84	5.7	27	3.7	77
Zambia	3.72	67	4.6	61	3.0	104	5.7	31	6.1	8	4.0	67
Colombia	3.70	68	4.7	58	3.0	101	3.2	111	3.0	123	4.4	53
<b>México</b>	<b>3.68</b>	<b>69</b>	<b>4.6</b>	<b>60</b>	<b>2.4</b>	<b>117</b>	<b>3.1</b>	<b>114</b>	<b>5.3</b>	<b>51</b>	<b>2.0</b>	<b>105</b>
Mali	3.66	70	4.1	77	3.8	79	4.4	75	5.3	48	4.3	57
Italia	3.66	71	5.1	43	4.4	60	3.0	117	4.9	81	4.9	40
Azerbaiyán	3.63	72	3.6	98	5.5	26	5.4	42	5.0	76	4.4	50
Polonia	3.62	73	3.7	92	4.3	62	3.7	102	4.5	93	3.9	69
Vietnam	3.62	74	4.4	69	4.6	56	4.3	83	5.2	61	4.5	46
<i>Irlanda</i>	<i>5.15</i>	<i>17</i>	<i>6.4</i>	<i>9</i>	<i>5.0</i>	<i>41</i>	<i>5.7</i>	<i>33</i>	<i>5.3</i>	<i>49</i>	<i>5.3</i>	<i>29</i>
<i>India</i>	<i>4.55</i>	<i>34</i>	<i>5.7</i>	<i>25</i>	<i>5.6</i>	<i>24</i>	<i>5.4</i>	<i>44</i>	<i>4.8</i>	<i>84</i>	<i>4.5</i>	<i>48</i>
<i>Corea del Sur</i>	<i>4.18</i>	<i>47</i>	<i>5.4</i>	<i>34</i>	<i>4.9</i>	<i>46</i>	<i>5.0</i>	<i>54</i>	<i>5.2</i>	<i>63</i>	<i>4.9</i>	<i>39</i>

<sup>1</sup> El Estado de Derecho es presentado como uno de los cinco “temas centrales” en el documento *Visión 2030. El México que queremos*, y para su medición se establece el “Índice de Fortaleza Institucional”. Este índice agrupa una serie de factores que varía de acuerdo al periodo de *Reporte* consultado; para fines prácticos sólo establecemos los cinco factores registrados a la derecha de esta columna que son, entre otras, las que comprende dicho índice.

<sup>2</sup> Los países que comprenden esta columna son para establecer un comparativo entre aquellas y México; los que están en cursivas son propios del comparativo que se hace en el documento *Visión 2030*; como tal, las usamos para ver qué tanto cambiaron en el sexenio. La forma de seleccionar a los diez primeros países obedece en razón de ver cómo evolucionan los cinco países que están por arriba y por debajo de nuestro país; por tal motivo, se consideró sólo el *ranking* del lugar de “fortaleza institucional” que ocupan en la lista del *Reporte 2006-2007*.

<sup>3</sup> La calificación va de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación

<sup>4</sup> El Lugar es el sitio que ocupó cada país de un total de 125 países evaluados.

En la misma tabla, se puede observar que al país le costaba mucho lidiar contra la violencia y el crimen organizado. En esos dos indicadores México ocupada los últimos lugares, pues tenía el lugar 117 y 114, respectivamente.



De 125 países evaluados, el país estaba por arriba del centenar en el periodo 2006-2007.

Ahora bien, los anteriores datos (tabla 9) correspondían a los años previos a que Calderón asumiera formalmente el cargo como presidente de la República.<sup>243</sup> Si se hace una evaluación del último año de su gestión, es decir, 2012, se podrá observar que los números no le favorecen en nada. (Ver tabla 10)

TABLA 10

PAÍS <sup>2</sup>	SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO <sup>1</sup> SEGÚN EL ÍNDICE DE FORTALEZA INSTITUCIONAL DEL REPORTE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD 2012-2013											
	ÍNDICE DE FORTALEZA INSTITUCIONAL <sup>1</sup>		DERECHOS DE PROPIEDAD		COSTOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA		CRIMEN ORGANIZADO		COSTOS DEL TERRORISMO		EFECTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIALES	
	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>	Calificación <sup>3</sup>	Lugar <sup>4</sup>
Mauritania	3.29	122	3.4	117	5.3	50	5.7	53	4.5	122	2.9	130
Panamá	3.92	69	4.9	43	3.6	118	4.8	95	5.4	87	4.7	52
Croacia	3.52	98	3.8	100	5.2	54	5.2	72	6.2	30	4.7	51
Zambia	4.09	56	4.5	58	4.7	79	5.8	37	6.2	28	4.4	63
Colombia	3.38	109	3.8	96	2.8	136	2.8	140	2.9	144	4.2	74
México	3.59	92	4.2	71	2.9	135	2.9	139	4.7	117	2.8	134
Mali	3.31	120	3.6	108	4.2	103	4.4	109	4.0	132	3.6	103
Italia	3.56	97	4.3	69	4.5	91	3.5	131	5.6	62	5.1	38
Azerbaiyán	3.98	63	4.0	87	5.3	52	5.3	69	5.8	55	4.0	80
Polonia	4.11	55	4.4	63	5.5	38	5.7	48	6.1	40	4.3	67
Vietnam	3.61	89	3.5	113	4.8	71	5.0	84	5.4	84	4.6	53
Irlanda	5.22	19	5.8	16	5.6	29	6.3	18	6.3	21	6.0	15
India	3.91	70	4.4	61	5.0	64	5.0	81	4.8	114	4.3	69
Corea del Sur	3.98	62	4.7	52	5.4	44	5.5	57	5.5	74	5.0	39

<sup>1</sup> El Estado de Derecho es presentado como uno de los cinco “temas centrales” en el documento *Visión 2030. El México que queremos*, y para su medición se establece el “Índice de Fortaleza Institucional”. Este índice agrupa una serie de factores que varía de acuerdo al periodo de *Reporte* consultado; para fines prácticos sólo establecemos los cinco factores registrados a la derecha de esta columna que son, entre otras, las que comprende dicho índice.

<sup>2</sup> Los países que comprenden esta columna son para establecer un comparativo entre aquellas y México; los que están en cursivas son propios del comparativo que se hace en el documento *Visión 2030*; como tal, las usamos para ver qué tanto cambiaron en el sexenio. La forma de seleccionar a los diez primeros países obedece en razón de ver cómo evolucionan los cinco países que están por arriba y por debajo de nuestro país; por tal motivo, se consideró sólo el *ranking* del lugar de “fortaleza institucional” que ocupan en la lista del *Reporte 2006-2007*.

<sup>3</sup> La calificación va de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación

<sup>4</sup> El Lugar es el sitio que ocupó cada país de un total de 144 países evaluados.

En la tabla número diez, es claro observar que México quedó en los últimos lugares. De 144 países evaluados, el nuestro ocupó el lugar 135 en lo que se refiere a los costos por crimen y violencia; en el lugar 139 por costos del crimen organizado y el 134 en cuanto a la poca eficiencia de los cuerpos policiales. Colombia es el único país peor que México, quedando en los

<sup>243</sup> Hay que decir que si bien el *Reporte Global de Competitividad* señala los años 2006-2007, en éste sólo se evalúa el año 2006, no así 2007. El reporte propiamente se publica en 2007.



lugares 136, 140 y 74, respecto a los costos por crimen y violencia, crimen organizado y eficiencia en los cuerpos policiales, respectivamente.

De lo anterior, resalta el hecho de que si bien, para el Estado colombiano se presentan altos costos por la violencia y el crimen organizado, se consideré a sus fuerzas policiales más eficientes que los cuerpos mexicanos. Es decir, ante hechos delictivos hay más certeza de que los policías colombianos actúen con mayor eficiencia de castigar el ilícito que sus colegas mexicanos.

De todo lo anterior, para el punto de *fortaleza institucional* se puede concluir que el gobierno de Felipe Calderón, no pudo lograr la meta establecida en el documento *Visión 2030*, en el que se aspiraba tener un índice de fortaleza del 4.11 para fines del sexenio<sup>244</sup>; en su lugar, México quedó con una fortaleza institucional del 3.59, bajando nueve centésimas respecto a 2006 (ver tabla 9 y 10).

### C.1.2 PORCENTAJE DE DELITOS COMETIDOS CON RESOLUCIÓN SATISFACTORIA PARA LA VÍCTIMA

Continuando con el análisis de los indicadores establecidos en *Visión 2030*, sólo que ahora observando el “Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la víctima” y acotando estos a sólo delitos del fuero federal, puesto que lo que se hace en esta investigación es el análisis de la estrategia federal, no así el de los gobiernos estatales; procederemos primero a observar la tendencia de denuncias presentadas ante el Ministerio público, ya que es a partir de esto que inicia la averiguación previa.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> De acuerdo a Presidencia de la República, *Manual informativo...* México debería tener al final del sexenio 4.11 de fortaleza institucional, para que después de 2012 se diera una mejora anual del 1.14% y así lograr estar en el año 2030 entre los primeros países de mayor fortaleza institucional, lamentablemente la meta no se logró.

<sup>245</sup> Para el concepto “Averiguación previa”, *Cfr.* Márquez Piñero, Rafael “Averiguación”, quien dice: “El a. 1 – artículo 1- del CFPP, al establecer los distintos periodos del procedimiento penal, señala en su fr.I –fracción

GRÁFICA 7



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, p. 74

Considerando sólo los posibles hechos delictivos denunciados de mayor relevancia para el fuero federal, y en particular, los que guardan relación con el crimen organizado, como lo son los delitos contra la salud (narcotráfico), y demás señalados en el esquema anterior; se podrá observar que, si bien, la tendencia a partir de 1995 no es muy clara, puesto que tiene años de altas y otras de baja incidencia en la denuncia, fue en el año 2005 que el número de denuncias por delitos contra la salud alcanzó casi a duplicarse respecto al número de denuncias recibidas en 1995, y de ahí comienza a la alza. En otras palabras, en los años 2005-2007, se recibieron los mayores números de denuncias por los delitos registrados en la gráfica. En 2008 inició una baja en el número de denuncias por delitos contra la salud, aunque continuó aumentando el número por los delitos de portación de arma de fuego. (ver gráfica 7)

---

*primera-* el de la investigación previa, que comprende las diligencias necesarias para que el ministerio público pueda determinarse en orden al ejercicio de acción penal. [...] La fase de la averiguación comprende desde la denuncia o la querrela (que pone en marcha la investigación) hasta el ejercicio de la acción penal, con la consignación, o -en su caso- el cuerdo de archivo con la conclusión de la averiguación, o la determinación de reserva, que solamente suspende la averiguación.” ; en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano, A-CH*, p. 299. Para los concepto que se utilizan el proceso penal en general, sirve ver también: Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo*, e: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*, Anexo F “Ubicación temática de las estadísticas judiciales en materia penal en el procedimiento penal mexicano” .

El posible hecho delictivo denunciado “por portación de armas”, si bien, es muy menor comparado con las denuncias hechas por los delitos contra la salud, no menos cierto es que el número de denuncias de los años que comprenden 2008-2011, fue más elevado que la cantidad recibida en los años 1999-2002, época en la que la cantidad de denuncias es más elevada hasta antes del periodo sexenal de Felipe Calderón

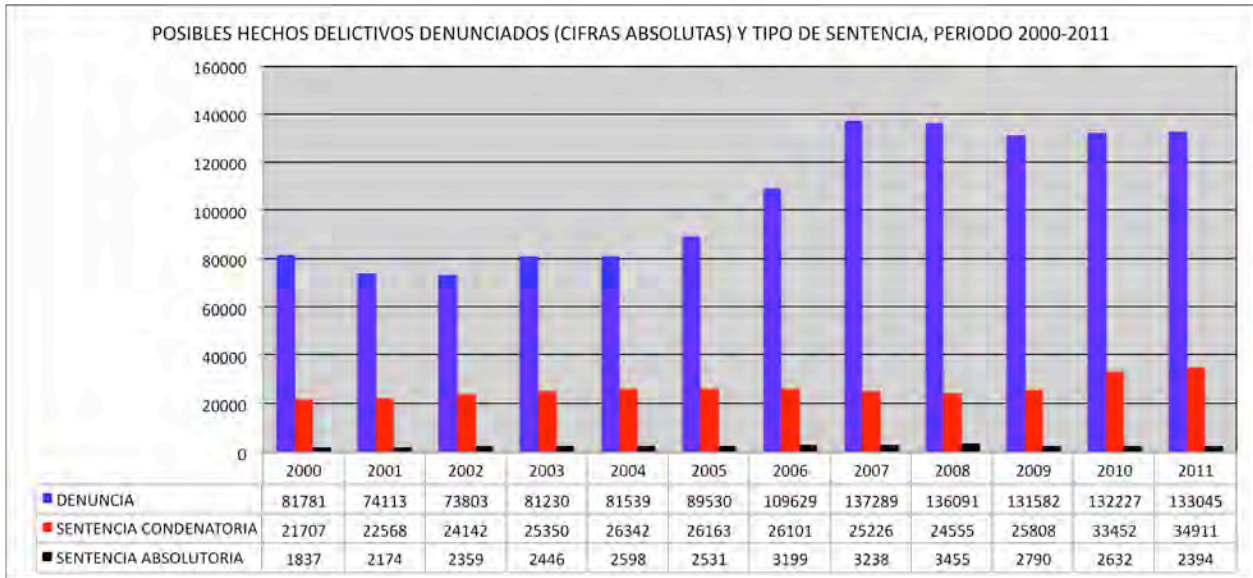
Por otro lado, en el caso de las denuncias hechas por “violación a la ley general de población”, por no decir, tráfico de personas; no se establece ninguna tendencia clara en el periodo de tiempo marcado por el esquema, aunque sí, una posible baja a partir de 2008, semejante a los años 1996-1999.

Considerando todo lo anterior, no se puede decir que se ha probado que las resoluciones fueran “satisfactorias para la víctima”, puesto que lo único que se ha presentado, es la tendencia en el número de denuncias ante el ministerio público.

Para que se logre ver el impacto de aquellas denuncias es necesario considerar el número de sentencias condenatorias. Antes, hay que aclarar, que en el proceso penal existen dos tipos de sentencias: la condenatoria y la absolutoria. Para establecer la “satisfacción de la victima” se considerará por válida que el juez haya dictado “sentencia condenatoria”, puesto que toda víctima de delito, por lógica, espera que el culpable de la infracción legal pague por el ilícito cometido.

Teniendo esto presente, en el siguiente esquema (ver gráfica 8) se presentan las cantidades de denuncias, ya no de forma desagregada como en la anterior gráfica, sino en cifras absolutas; así también, el número de sentencias condenatorias y absolutorias. Esto, para observar qué relación guardaron las denuncias presentadas ante el Ministerio Público (MP) con el número de sentenciados de manera condenatoria o absolutoria.

GRÁFICA 8



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Anexo Estadístico del Sexto Informe de gobierno 2012*, pp.74-75.

Dejando de lado por un momento las denuncias desagregadas (posibles hechos delictivos denunciados por los delitos contra la salud, portación de arma, etc.) presentadas ante el Ministerio Público, propias todas del fuero federal, en este esquema es más que evidente la poca relación que guardaron las denuncias ante el MP y el número de sentencias condenatorias emitidas por los juzgados de primera instancia. (ver gráfica 8)

Si se considera que todas las denuncias emitidas ante el Ministerio Público registradas en la gráfica dan pie a que se inicie una averiguación previa para probar que existe un delito y un culpable de tal delito, es de llamar la atención el gran aumento de denuncias a partir de 2007 y que éstas no se vean relacionadas con igual aumento de sentencias.

Sólo por considerar dos casos comparativos, las cifras más altas de denuncias y las más bajas en la misma materia en el sexenio foxista y otro en el calderonista. En 2005 se presentó la cantidad más alta de denuncias: 89,530 y una tasa de sentencias condenatorias de 26,163; lo que representa un 29.22% de efectividad. En otro caso, 2007 tuvo la cifra más alta de denuncias en la administración de Felipe Calderón: 137,289 con un total de 25,226

personas que recibieron sentencia condenatoria, representando el 18.37% de efectividad. Esto quiere decir, que se emitieron 10.85% menos condenas por denuncia en 2007 que en 2005, donde la efectividad fue de 29.22%.

Por otro lado, si se comparan las cantidades más bajas en las dos administraciones federales, es decir, si se analizan los datos de 2002, año en el que se recibieron 73,808 denuncias con las de 2009, cuando se recibieron 131,582; y un total de sentencias condenatorias de 24,142 y 25,808, respectivamente; se observará que mientras en el año 2002 se obtuvo un 32.71% de condenas respecto al número de denuncias, en 2009 apenas se logra obtener un 19.61% correspondiente al mismo asunto. Hay por lo tanto una efectividad denuncia-condena de menos 13.1% en el caso de las cifras más bajas de la administración calderonista.

Con todo lo anterior, se puede establecer que en este indicador – Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la víctima- señalado en el *Visión 2030*, la administración de Felipe Calderón también sufrió una baja, puesto que las sentencias condenatorias, que son las que establecen alguna pena al delincuente, no aumentaron en relación al número de denuncias presentadas en el Ministerio Público.

### C.1.3 NÚMERO DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

Quizá el tema de mayor trascendencia durante el gobierno de Felipe Calderón fue la creciente tasa de homicidios. Y no es para menos, pues el homicidio es la “privación de vida a otro”, jurídicamente hablando.<sup>246</sup> Si bien el homicidio es por principio un delito castigado en todo el mundo, es también uno de los

---

<sup>246</sup> El *Código Penal Federal*, en su artículo 302, así lo define: “Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro.” Dependiendo de las condiciones del delito la sentencias por homicidios pueden llegar a alcanzar hasta sesenta años de prisión.

indicadores más usados en cuanto a la medición de “los niveles de violencia y de inseguridad en cualquier país.”<sup>247</sup>

La gran mayoría de los estudios<sup>248</sup> que se dieron a conocer durante la presidencia de Calderón, sobre el homicidio en México coincidían en dos puntos; primero, a partir de 2007 la tasa de homicidios en el país aumentó; segundo, este aumento estuvo asociado al crimen organizado.<sup>249</sup>

Antes de pasar al análisis de la evolución en el número de homicidios en México es preciso hacer algunas observaciones sobre lo que implica el homicidio. Así, hay autores que consideran el homicidio como un hecho social que sigue pautas. Afirman que “Si se mira el conjunto de casos, en un periodo cualquiera, es obvio que la distribución de las víctimas no es aleatoria: es mucho más probable para determinados grupos de edad, por ejemplo, es *mucho más frecuente en determinadas localidades. Y esa distribución dice cosas acerca del orden social*”<sup>250</sup>

Si bien, el homicidio puede indicar cómo está conformado el orden social en determinadas localidades, hay otros estudiosos que explican las causas desde los factores de riesgos, situacionales y de oportunidades. Así, en la primera de estas causales, es decir, factores de riesgo, los estudiosos consideran con mayor preponderancia las características particulares de los

---

<sup>247</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *El homicidio en México entre 1990-2007. Aproximación estadística*, p. 9

<sup>248</sup> Entre ellos, el del propio Fernando Escalante Gonzalbo, *El Homicidio en México...*, Ramírez de Alba, Leticia (Coord.), *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, Sánchez Pérez, Gabriela, et.al, *Estudio Especial: Homicidio Doloso* y Echarri Cánovas, Carlos Javier (Coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*.

<sup>249</sup> Un error que cometieron la mayoría de los que hablaron sobre crimen organizado durante el anterior sexenio fue confundir o tomar indistintamente crimen organizado como sinónimo de narcotráfico. En estricto sentido el narcotráfico o con más precisión, los delitos contra la salud, sólo forman parte de *uno* de los más de diez delitos que la *Ley Federal contra la delincuencia organizada*, tipifica como tales, es decir, de delincuencia organizada. En este mismo sentido hay que decir que la frase “crimen organizado” no existen en el orden jurídico mexicano, eso sí, “delincuencia organizada”, que se define en la legislación nacional “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tiene como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos...” como terrorismo, terrorismo internacional, delitos contra la salud, falsificación de moneda, etc., para un panorama general sobre algunos errores semánticos cometidos por analistas en materia de seguridad puede verse Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación... passim*.

<sup>250</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *El homicidio en México...* p. 25. Las cursivas son mías (DPM)

perpetradores de homicidios, generalmente analizando la psique del homicida. Cuando se trata de explicar el homicidio desde la causa situacional, se hacen observaciones desde el ámbito más cercano del homicida, es decir, se estudia al sujeto desde el espacio familiar y el rol desempeñado por éste en dicho espacio. Finalmente, en los factores de oportunidades se contemplan las estructuras sociales en el que se desenvuelven los individuos, considerando aspectos institucionales, culturales, económicos, sociales, etc., teniendo siempre presente la relación entre individuo y la comunidad.<sup>251</sup> Hay que advertir que si bien se han encontrado tres pautas causales del homicidio, éstos no están desvinculados entre sí.

De aquellos tres factores sociales, nos interesa el que está relacionado a las oportunidades con las que cuenta el sujeto homicida de salir librado del delito cometido. Y es que este hecho sólo puede darse en un Estado donde la efectividad de las instituciones públicas de control social, es decir, de seguridad pública y justicia, son escasos. Esta variante de poca efectividad en los cuerpos de seguridad y de justicia, es por lo tanto, lo que puede explicar el por qué se incrementó el número de homicidios durante el sexenio calderonista.<sup>252</sup>

Dejando de lado por un momento lo que implica el homicidio para pasar al análisis del tercer índice establecido en el proyecto *Visión 2030*, es decir, aquel que se refiere al *número de homicidios por cada 100 mil habitantes*, en la siguiente gráfica se presenta, en un primer momento, el lugar que ocupaba

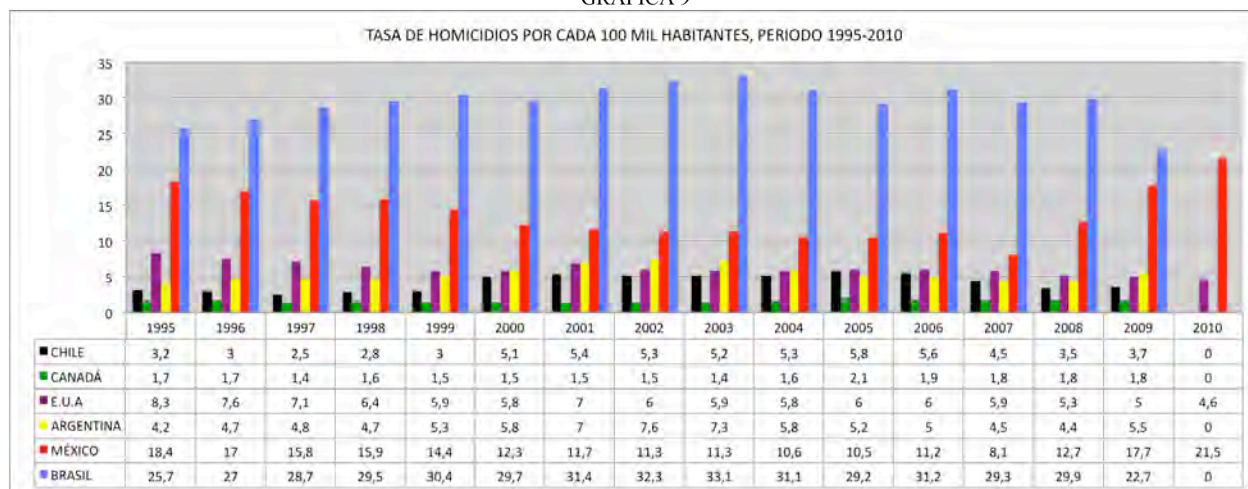
---

<sup>251</sup> Sánchez Pérez, Gabriela, *et.al*, *Op.cit.*, pp. 9-13

<sup>252</sup> En Ramírez de Alba, Leticia (Coorda.), *Op.cit.*, p.7, se puede leer: “Independientemente de si se cuenta o no con información sobre víctimas o perpetradores, se puede desincentivar la comisión de homicidios por medio de las sanciones. Sin embargo, en México observamos que nuestro sistema de seguridad y justicia penal no está cumpliendo con este cometido. De hecho, durante los últimos años la impunidad se ha incrementado considerablemente. Lo anterior en virtud de la incapacidad institucional para investigar, procesar y sancionar un número importante de casos de homicidio.[...] *el esquema institucional mexicano no impone costos a la mayoría de los perpetradores y éstos pueden seguir cometiendo homicidios.*” Las cursivas son mías (DPM)

México antes y después de 2006, de entre un grupo de países del continente americano.<sup>253</sup>

GRÁFICA 9



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Global Study on Homicide 2011*, p. 107 (Statistical Annex)

Si bien en la gráfica número nueve se muestra que en Brasil se cometen el mayor número de homicidios por cada 100 mil habitantes, no menos cierto es que México es el país que le sigue. En el caso del primer Estado aludido se puede observar que la tendencia a partir del año de medición es hacia la alza, mostrando una pequeña baja en 2000, llegando al tope más alto de homicidios en 2003. A partir de este último año la inclinación fue hacia la baja, hasta llegar un nivel comparable a los años 1996-1999. En el caso mexicano, la tendencia fue la contraria. Es decir, partiendo de 1995, año del inicio de la muestra, la predisposición en el índice de homicidios descendió hasta 2007, fecha en la que se registra la menor tasa de homicidios con un total de 8.1 por cada 100 mil habitantes. En 2008 hasta llegados 2010, la tendencia fue hacia un mayor caso de homicidios, semejantes a los registrados a mediados de los 90s.

<sup>253</sup> Los países presentados en la gráfica corresponden a los ofrecidos en el documento elaborado por Presidencia de la República, *Manual informativo de los indicadores 2030. Estado de Derecho y Seguridad*. Este documento no tiene numeración, pero correspondería a la página diez. Hay que decir que el *Manual* forma parte del anexo de *Visión 2030. El México que queremos*.



Respecto a los demás países, el índice de homicidios es menor a los primeros dos Estados aludidos: Brasil y México. Estados Unidos y Argentina, que son las dos naciones que siguen en el nivel de homicidios muestran una tendencia poco clara, teniendo alzas y bajas en los distintos años que se muestran en el esquema, aunque en el primer caso, es decir, Estados Unidos, se aprecia una ligera inclinación a la baja, respecto a 1995, año de mayor incidencia en el número de homicidios. Argentina llegó a 2002 en el nivel más alto, de 7.6 homicidios por cada 100 mil habitantes, hasta 4.4 en 2008, año de menor registro en el número de asesinatos.

A nivel continental y sólo considerando los países de la grafica nueve, se puede decir que si bien, México no fue el país más violento de América, tuvo un incremento constante en el nivel de homicidios a partir de 2008.

Visto ya el nivel de homicidios en plano continental, es preciso observar qué pasó en lo nacional, tomando en consideración sólo aquellos Estados de la República en donde se llevaron a cabo los llamados *Operativos Conjuntos*.

Como se aprecia en la tabla once, de 16 Estado en donde se llevaron los *Operativos Conjuntos*, sólo en Chiapas se registró una tendencia a la baja, con una tasa de homicidios semejante a los años previos de 2006. En Michoacán, por otra parte, si bien se registran tasas menores de homicidios a los registrados en 2006, estos números no son menores a los años del periodo 1997-2005, pues es claro ver que a partir de 2008 la tasa promedio está por arriba de los 15 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En este mismo sentido, en los Estados de Tabasco y Veracruz, el nivel de crecimiento en el número de homicidios fue constante. Aunque en estas dos entidades federativas la intensidad de los homicidios no tuvo un crecimiento exabrupto, es claro ver que los números a partir de 2009 son superiores a los presentados a los años previos. (ver tabla 11)

De acuerdo a esa misma tabla, fueron seis las entidades federativas en donde se presentaron los mayores incrementos en el número de homicidios:

Baja California, Tamaulipas, Chihuahua, Durango Guerrero y Sinaloa. De estas seis, las últimas cuatro fueron las que tuvieron las tasas más elevadas en homicidios. Destacando de entre ellas Chihuahua, con una media por arriba de los cien homicidios durante el periodo 2009-2011. Esto indica que durante tres años consecutivos Chihuahua fue el Estado de la República más violento, seguido de Sinaloa y Durango.

TABLA 11

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES SEGÚN ENTIDAD EN DONDE SE LLEVARON A CABO LOS OPERATIVOS CONJUNTOS Y AÑO DE OCURRENCIA, 1997-2012																
ENTIDAD	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AGUASCALIENTES	2.5	5	2.4	1.7	2.3	3	2.3	2.1	2.3	2.4	3.8	5.1	5.6	6.1	7	4
BAJA CALIFORNIA	14.8	24.5	26.3	17.1	15.8	16.4	16.5	16.9	15.4	15.7	12.7	35.7	48.2	46.9	25	18
CAMPECHE	11.3	12.9	11.2	9.1	7.5	7.4	5.8	4.9	6.5	4.1	6.4	6.6	6.9	5.7	6	9
COAHUILA	6.7	6.3	6.2	5.3	6.5	5.7	4.8	4.7	5.8	3.8	4.2	6.7	10.1	15.5	26	41
CHIAPAS	15.8	21.2	15.3	10.6	4.3	11.2	10.5	5.3	6.9	11.9	2.3	5.6	10.8	4.1	4	8
CHIHUAHUA	22.3	21	17.4	18.9	19.4	19.7	16.4	14.8	19.3	18.4	15.4	78.8	108.8	181.5	126	77
DURANGO	17.1	16.8	13.5	10.6	11.1	11.5	13.1	10.4	10.7	10.8	11.2	26.7	64.3	64.4	63	48
GUERRERO	34.3	35.5	30.9	24.9	20.7	19.1	18.2	18.4	18.4	25.3	22.6	31.5	53.3	43.1	70	77
MICHOACÁN	20.8	15.9	15.9	14.7	15.1	13.3	13.5	13.7	16.7	24.3	13	15.4	21.7	15.3	19	18
NUEVO LEÓN	3.1	3.5	3.1	2.9	2.2	2.5	3.6	2.8	3.5	4.1	6.3	5.5	7.4	19.5	45	38
QUINTANA ROO	11.4	9.5	9.9	8.9	10.5	7.1	13.1	13.1	6.3	5.8	10	11.6	10.8	10.8	12	11
SAN LUIS POTOSÍ	8.7	13.8	12.2	11.6	9.8	6.4	6.1	5.5	5.3	6.4	5.7	7.8	8.1	13.7	14	17
SINALOA	23.6	22.1	20.3	17.7	18.3	17.5	16.1	14.7	16.9	16.8	14.3	31.9	50.8	81.9	69	48
TABASCO	8.8	7.7	7.8	4.6	5.2	4.9	5.8	5.4	4.9	7	6.8	7.2	8	8.2	10	8
TAMAULIPAS	10.3	11.9	10.3	9.4	6.6	6.2	7.6	7.5	11.4	11.1	6.1	8.3	9.5	28.9	32	46
VERACRUZ	8.8	7.1	6.2	6	5.5	5	5.5	4.7	4.8	4.8	5.2	4.5	8.8	5.9	13	13
TOTAL NACIONAL*	14.1	14.1	12.4	10.8	10.3	9.9	9.7	9	9.5	9.7	8.2	12.9	17.7	22.1	24	22

Fuente: Elaboración propia a partir de Echarri Cánovas, Carlos Javier (Coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*,

p. 70 e INEGI, *Boletín de prensa número 288/13*, p. 3

\* Si bien, el cuadro sólo presenta el número de homicidios de las entidades federativas en donde se llevaron a cabo los operativos conjuntos, esta parte del esquema incluye la media nacional considerando todos los Estados de la República.

Los números tan altos en el caso de Chihuahua se explican a partir de municipios como Juárez “en donde la descomposición social producto de un sinnúmero de factores de orden económico, político y social, ha provocado altos niveles de violencia representada día con día en homicidios relacionados con el narcotráfico[...] y en otra problemática latente: los llamados feminicidios...”<sup>254</sup>

<sup>254</sup> Sánchez Pérez, Gabriela, *et.al*, *Op.cit.*, p. 17. En la misma tesitura de Sánchez Pérez, señalando el papel de los grupos dedicados al tráfico de drogas y las características del lugar, Fernando Escalante Gonzalbo, *El homicidio en México...* p. 121, señala: “En las ciudades de la frontera norte [...] Muy seguramente influye la organización de contrabando de drogas hacia Estados Unidos y los conflictos entre bandas rivales por controlar los pasos fronterizos, también la competencia por el control de los mercados ilegales en ciudades de tamaño muy considerable, como

Con lo anterior es notorio que a pesar de que los *Operativos Conjuntos* tuvieran el objetivo de disuadir la comisión de delitos, entre ellos, el de homicidio, sus efectos fueron contraproducentes en el mayor número de casos, pues antes de que se llevaran a cabo, la tendencia en el número del delito era a la baja, después de 2007, la tendencia involucionó.

Como conclusión para este indicador establecido en *Visión 2030*, se puede decir que, el gobierno nuevamente fracasó ya que no logró mantener la tendencia a la baja en el número de homicidios, sino al contrario, durante su administración hubo un incremento en el número de asesinatos. Basta decir que en *El México que queremos* se establecía una meta de reducción anual del 2% (inercial) o de reducción anual de 3.4% (deseable) para llegar a ser en el año 2030 uno de los países con menor número de homicidios.<sup>255</sup> En el periodo 2006-2012 la tendencia deseable no se logró y la inercial no se cumplió.

#### C.1.4 NÚMERO DE ROBOS CON VIOLENCIA POR CADA 100 MIL HABITANTES

Pasando a la observancia del cuarto indicador, aquel que mide el “Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes”, y considerando la misma fuente establecida por el gobierno federal para evaluar qué tanto se avanzó en este asunto, se podrá ver, en un primer momento, a través de las distintas Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI)<sup>256</sup>, qué tanto avanzó o retrocedió el gobierno federal.

---

Tijuana y Juárez. No obstante, eso tiene que ponerse en el contexto de una autentica explosión demográfica: municipios de quinientos mil habitantes, de un millón de habitantes, que han duplicado su población en veinte años y que, verosímilmente, no han tenido capacidad para brindar servicios urbanos mínimos –educación, salud, agua potable, alumbrado- a esa nueva población.”

<sup>255</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Manual informativo de los indicadores 2030...* Este documento no tiene numeración, pero correspondería a la página diez.

<sup>256</sup> Se decidió tomar como referente los datos del ENSI, ya que es a partir de los números de esta en cuenta que el gobierno federal estableció su marco referencial, Cfr. Presidencia de la República, *Manual informativo...* Este documento no tiene numeración, pero correspondería a la página nueve.

Antes de esto es necesario aclarar que en las mencionadas encuestas, por cuestiones metodológicas, se miden sin distinción alguno el porcentaje de personas que reportan robo con violencia (sean estos robos a transeúntes, a casa habitacional, de automóvil, etc.). Teniendo lo anterior en cuenta pasemos a observar la tendencia registrada en el periodo disponible del levantamiento de las encuestas.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de *ENSI-7 Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, 2010, s/p.*

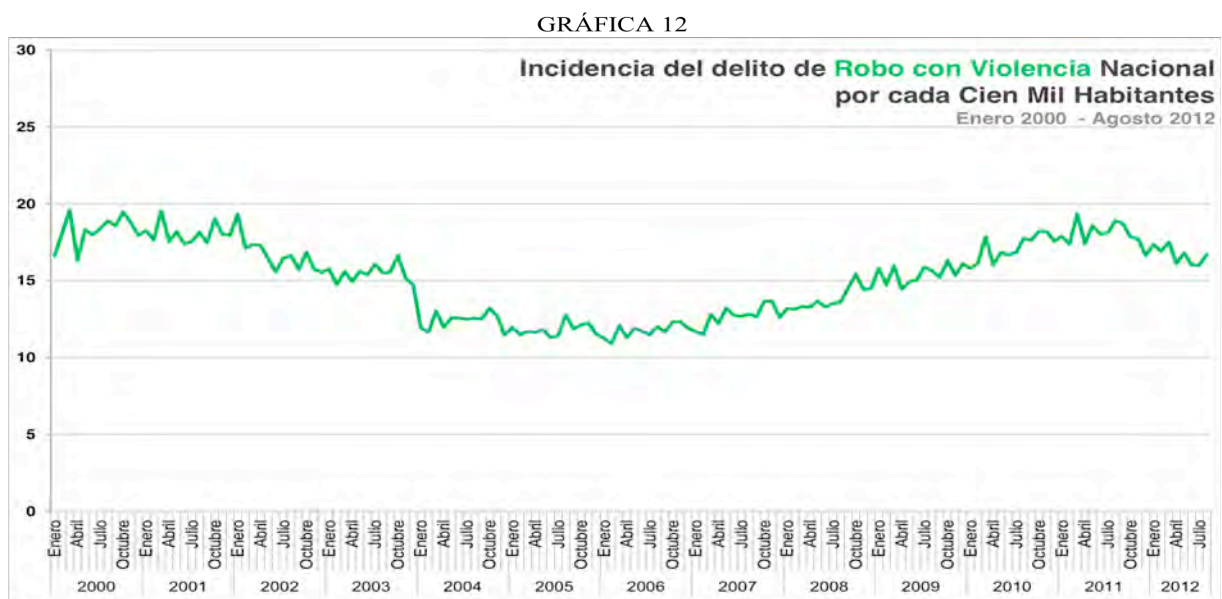
A primera vista podría decirse que en este indicador el gobierno federal pudo bajar la tasa de los delitos a mano armada (robo con violencia) de un 33.5% en el número de encuestados en 2007 a 30.8% en 2009 (ver gráfica 10). Y se podría enfatizar en tal tendencia si se considera el total (en número y ya no en porcentajes) de robos cometido reportados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que muestra lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia a partir de: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva. Tasa por 100 mil habitantes.* Reporte actualizado el 27 de septiembre de 2012, s/p.

Tanto en el porcentaje de las Encuestas Nacionales Sobre Inseguridad, como en los números reportados por el Secretariado del SNSP, se aprecia una tendencia a la baja en el caso de los reportes de “robo con violencia”, permitiéndose argumentar que por lo menos en este indicador establecido por el proyecto de prospectiva *Visión 2030*, el gobierno federal tuvo un logro con la estrategia llevada a cabo para restablecer la seguridad pública. Sin embargo, si se toman otras fuentes oficiales, se evidenciará todo lo contrario, para prueba sirva el esquema siguiente (ver gráfica 12). Opuesto a las dos primeras gráficas que medían el porcentaje y el número de robos con violencia, la que sigue, muestra de manera contundente cómo hubo una tasa descendente en los casos de robos a partir del primer pico de 2000 hasta llegar a finales de 2005, año en donde inició una tendencia a la alza, mostrando en 2011 los picos más alto de la incidencia delictiva.

Para decirlo más claro, el periodo de 2007 a 2012 mostró un grado de mayor de incidencia delictiva que superó los meses de inicios de 2004 y mediados de 2006, época en la que los reportes de robos con violencia se mantuvieron casi estables y a la baja, con respecto a los primeros años de inicio de milenio.



Tomado de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva. Tasa por 100 habitantes*. Reporte actualizado el 27 de septiembre de 2012, s/p.

Tomando todo lo anterior en cuenta, se puede concluir que no se logró bajar el índice de robos con violencia a lo largo del sexenio calderonista; y es que cómo se esperaba reducir el robo con violencia si como se ha presentado en páginas anteriores –cuando se observó la el índice de fortaleza institucional- la ciudadanía consideraba poco eficaces los cuerpos policiacos con los que cuenta el país.<sup>257</sup>

### C.1.5 PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN LA POBLACIÓN MAYOR A 18 AÑOS

El último indicador del proyecto *Visión 2030. El México que queremos*, se refiere al “porcentaje de la población de 18 años y más que se siente insegura”. Así como vienen registrándose los números es obvio esperar que éstos no cambien de manera significativa, pues es claro que ante una constante manifestación de la violencia –en este caso, aumento de homicidios y robos con violencia- se espera que la percepción de inseguridad aumente.

En la gráfica que sigue (ver gráfica 13), a partir de los reportes del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI, se muestra una clara evidencia de que el nivel de percepción sobre la inseguridad aumentó en los primeros años de la administración de Felipe Calderón. Si bien hubo un nivel por debajo de lo reportado en 2006 durante el periodo 2007-2010, estos niveles no fueron más bajos que los presentados durante 2002-2005.

La desventaja de los datos graficados es que sólo se reportaron hasta el año 2010, no así todo el periodo presidencial de Calderón. Esto dificulta poder establecer un parámetro que pudiera dar pie para declarar que la percepción de inseguridad aumentó con contundencia o que se mantuvo estable. Hasta donde se puede observar con los anteriores datos y se puede dar

---

<sup>257</sup> Para una observación general del robo durante la presidencia de Felipe Calderón, sírvase consultar el libro Echarri Cánovas, Carlos Javier (Coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, pp. 157-194

certeza, es que la percepción de inseguridad aumentó, no cumpliéndose así la disminución “deseable” establecida en *Visión...*<sup>258</sup>

GRÁFICA 13



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos a partir de ICESI, *ENSI-7 Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, 2010 s/p.*; *ENSI-6 Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, 2009*, p. 66; *ENSI-5*, p. 61; *ENSI-4*, s/p.; *ENSI-3*, p. 119 y; *ENSI. Resultados del primer semestre 2002* (enero-junio), p.30

A pesar de lo dicho con anterioridad, es decir, la deficiencia de la gráfica al no mostrar datos de los dos últimos años de presidencia de Felipe Calderón, a partir de fuentes alternas a las establecidas por el gobierno federal<sup>259</sup> y, en específico, del INEGI, se puede advertir que tanto en 2011 como en 2012, la percepción de inseguridad estuvo por arriba del 60%. Así, en 2011 la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía se elevó a un 69.5, bajando en 2012 a un 66.6% de los encuestados.<sup>260</sup> Todo esto indica que en el gobierno de Calderón, los número en la percepción de inseguridad

---

<sup>258</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Visión 2030. El México que queremos*. Dentro del documento prospectivo se esperaba tener en 2030, un nivel de percepción sobre la inseguridad del 10%, haciendo, claro está, todo el trabajo necesario para llegar a ese porcentaje; de lo contrario, se esperaba tener por lo menos el mismo 54% de 2005, que es el año base considerado en el citado documento.

<sup>259</sup> Aquí hay que reiterar que los datos presentados derivan de fuentes que el gobierno de Felipe Calderón estableció como necesarias de tomar en cuenta; lo que se hace aquí es por tanto tomar dichos datos y ver qué tanto avanzó o retrocedió el gobierno.

<sup>260</sup> INEGI, *Boletín de presena número 339/12*, p. 3



aumentaron de manera constante, lejos de los números presentes en los años de 2002 o incluso de 2005.

Una vez analizado cada uno de los indicadores establecidos en el documento *Visión 2030*, se puede decir que el gobierno de Felipe Calderón no cumplió con ninguna de las expectativas planteadas en el proyecto que le sirviera como base para elaborar el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. No cumplió, porque todos los indicadores se muestran a la baja después del término de su sexenio.

## C.2 LOS COSTOS SOCIALES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD

A lo largo de este capítulo se han mostrado cifras oficiales que dan cuenta, en mayor medida, del retroceso en ciertos indicadores que tenían que ver con la seguridad y la justicia. Así, se han presentado datos del nivel de impunidad durante el sexenio de Calderón, como del aumento de los homicidios en dicha administración. En este apartado se observarán los números correspondientes a las tasas de violaciones a los derechos humanos, *desaparecidos* y desplazados internos.

Lo anterior se hará considerando periodos de tiempo más allá de los años comprendidos durante el sexenio calderonista. Esto servirá para establecer parámetros comparativos entre un gobierno y otro, teniendo así una comprensión mejor de qué tanto cambiaron los números en la materia.

### C.2.1 LOS COSTOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

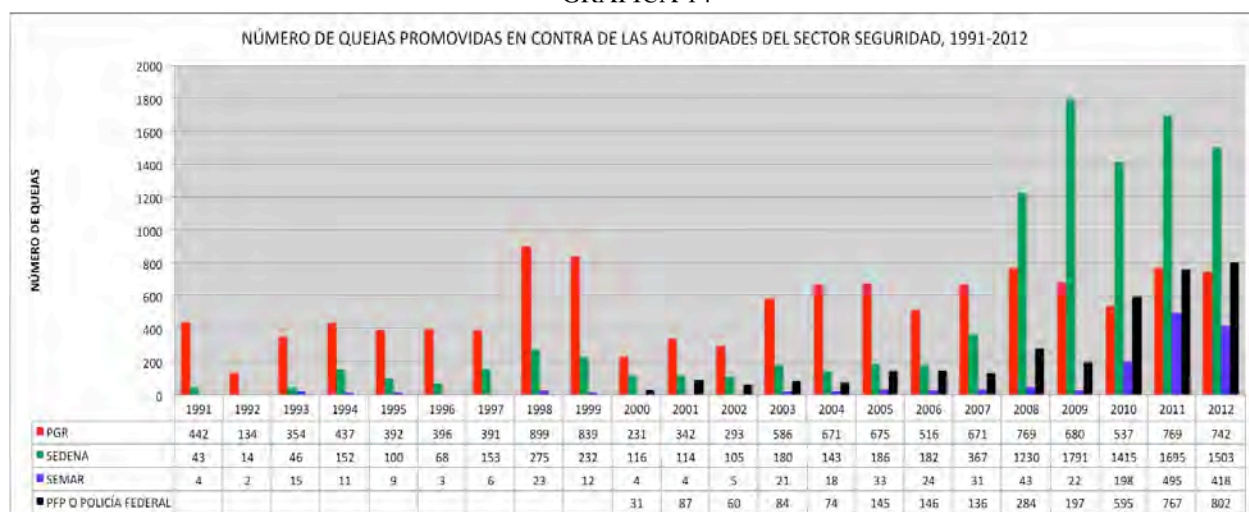
A lo largo del sexenio de la administración de Felipe Calderón no fue sorpresivo observar en los distintos medios de comunicación la denuncia del incremento de las quejas por violaciones de los derechos humanos ante la



CNDH. Se podían leer en los diarios de circulación nacional que eran las fuerzas del orden, policías federales, agentes de la PGR y militares los que más violaban los derechos humanos.<sup>261</sup> Tal fue el caso que algunas instancias internacionales de la sociedad civil organizada como *Human Rights Watch*, *Amnistía Internacional*, *ACAT France*, etc., publicaron algunos documentos denunciando las constantes violaciones de los derechos humanos por parte de militares y policías involucrados en la lucha contra el crimen organizado.<sup>262</sup>

Para comprobar lo dicho a través de los medios de comunicación y por las organizaciones de la sociedad civil organizada, tanto nacionales como internacionales, es necesario observar cómo fueron creciendo las quejas por violación de los derechos humanos ante la CNDH.

GRÁFICA 14



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos presentados en los *Anexos de los Informes semestrales* e *Informes Anuales* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). De 1991 a 1993 los *Informes* eran presentados semestralmente; a partir de 1993 a la fecha se presentan de forma anual.

<sup>261</sup> Cfr. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/644830.html> (Última revisión 8 de diciembre de 2009)  
[http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=750866](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=750866) (Última revisión 6 de julio de 2011)  
<http://www.jornada.unam.mx/2011/10/21/politica/015n1pol> (Última revisión 21 de octubre de 2011),  
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/9da5cb77464aa77250b774b8cf906e31> (Última revisión 22 de enero de 2012)

<sup>262</sup> Human Rights Watch publicó al menos los siguientes dos documentos: *Impunidad Uniformada* (2009) y *Ni Seguridad, Ni Derechos* (2011); Amnistía Internacional publicó: *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*; y, ACAT France: *En nombre de la "guerra contra la delincuencia." Un estudio del fenómeno de la tortura en México.* (2012)

Como se muestra en la gráfica anterior (ver gráfica 14) todas las instituciones del sector seguridad, a partir de 2008, presentan un incremento en el número de quejas; con otras palabras, durante el gobierno de Calderón la denuncia por violación de derechos humanos por parte de agentes encargados de establecer la seguridad en el país, creció.

Estableciendo parámetros comparativos entre los tres últimos presidentes del país, es decir, entre Zedillo, Fox y Calderón se podrá observar durante qué gobierno se cometieron el mayor número de violaciones a los derechos humanos.

Tomando a la PGR y a SEDENA, que son de acuerdo a la gráfica anterior, las instituciones contra quienes mayormente se presentan quejas por violación a los derechos humanos, se puede observar que durante el gobierno de Zedillo, la PGR sumó 3,148 quejas, en tanto que con Fox, sólo 3,083; por su parte, durante el mandato de Calderón, las quejas se elevaron a 4,168, es decir, una diferencia de poco más de mil quejas.

En este mismo sentido, la ciudadanía presentó en el gobierno de Ernesto Zedillo 944 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional, en tanto que en la administración foxista el número fue de tan sólo 910. Con Calderón Hinojosa, el número subió exponencialmente, poco más de 8 mil quejas durante todo el sexenio contra la Secretaría de la Defensa. Este hecho es alarmante porque en tan sólo seis años, la Secretaría acumuló más denuncias de lo que había acumulados hasta ese entonces.

Por su parte, la Policía Federal Preventiva (PFP) o Policía Federal (PF), que fue otra de las instituciones encargadas de establecer la seguridad, presentó incrementos en su tasa de hechos violatorios a los derechos humanos. La gráfica indica que en el año 2000 se presentaron ante la CNDH 31 quejas contra PFP, y para 2006, 146; esto da un incremento del 78% en el periodo 2000-2006. Similarmente, en el lapso 2007-2011 hubo un incremento del 82.2%, esto derivado de que en el año 2007 se presentaron 136 quejas y en 2011, 767.

De todo lo anterior resulta que tres de las cuatro dependencias encargadas de establecer la seguridad públicas o coadyuvar en este campo, véase SEDENA y Policía Federal, tuvieron un incremento de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de más del 50% durante la administración calderonista. En tanto que la Procuraduría General de la República alcanzó, durante la presidencia de Felipe Calderón, porcentualmente un incremento poco significativo, respecto a su antecesor inmediato; aunque, debe decirse, numéricamente estuvo por arriba de Vicente Fox y Ernesto Zedillo.

Un hecho que sorprende es que la Secretaría de Marina, institución Federal que hasta 2009 presentaba los números más bajos dentro de las dependencias encargadas de la lucha contra el narcotráfico durante el sexenio calderonista, aumentó drásticamente el número de violaciones a los derechos humanos, pasando de tener en 2009 veintidós quejas ante la CNDH a 198 en el año de 2010, para después pasar a 495 quejas en 2011. Aumento del 60% en tan sólo un año, 2010-2011.

Ahora bien, visto estas cifras, es necesario pasar a observar qué tipo de actos fueron los que más se denunciaron ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

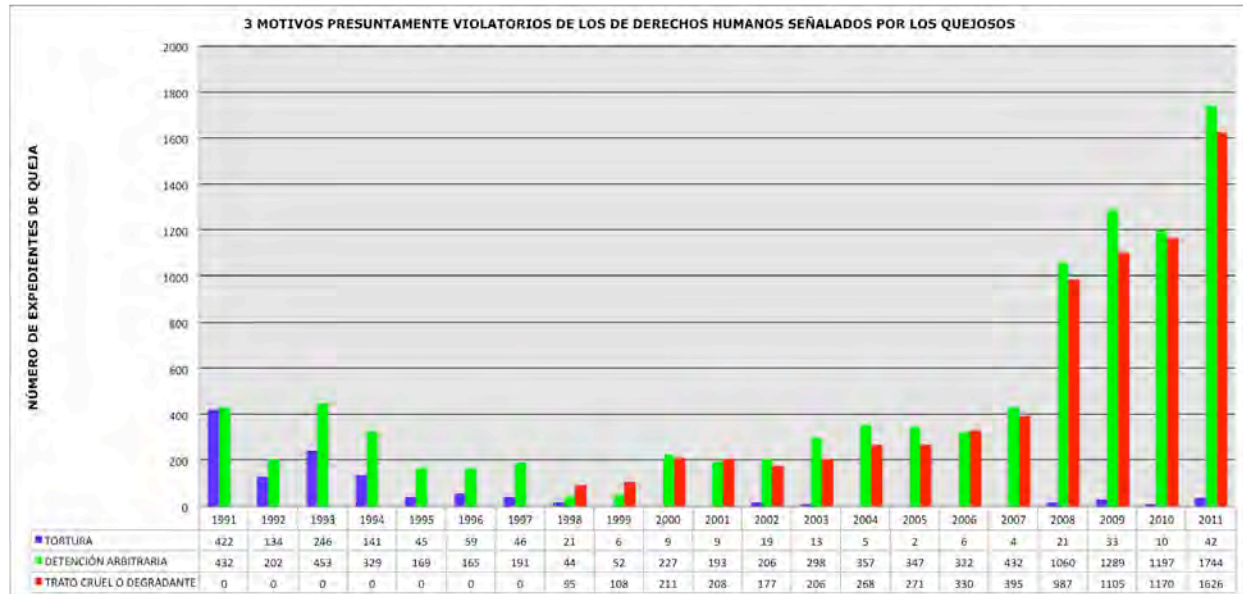
De acuerdo a la gráfica presentada (ver gráfica 15), dos son los actos violatorios a los derechos humanos que más se presentaron ante la CNDH; al menos durante el periodo 2000-2011: detención arbitraria y trato cruel o degradante. Tanto las detenciones arbitrarias como los tratos crueles o degradantes estuvieron vinculadas a las acciones que personal de seguridad pública: Policía Federal, agentes de la PGR y elementos militares, realizaron durante retenes carreteros y durante los operativos contra la delincuencia organizada<sup>263</sup>. Tan es así que los números en los años 2008-2011 están por

---

<sup>263</sup> En el documento de Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos*, se menciona “existe una política de seguridad pública que fracasa seriamente en dos aspectos. No sólo no ha logrado reducir la violencia, sino que además ha generado un incremento drástico de las *violaciones graves de derechos humanos*, que casi nunca se

arriba de los mil motivos por la cual se presentaron las denuncias ante la CNDH, hecho sin precedente durante los años 1991-2007.

GRÁFICA 15



FUENTE: Elaboración propia a partir de los *Anexos de los Informes Semestrales y Anuales* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). De 1991 a 1993 los *Informes* de la CNDH fueron semestrales, a partir de aquel último año se fueron presentando de manera anual.

Las denuncias por torturas, muestran una tendencia claramente a la baja durante los años 1997-2007, pues pasaron de 46, a sólo cuatro en 2007. Después de 2007 las denuncias por tortura vuelven a subir a un nivel muy parecido a los presentados a mediados de los 90s (en 1995 se presentaron 45 denuncias por tortura). En 2011 se denunciaron al menos 42 hechos violatorios a los derechos humanos por tortura.

En el caso de las denuncias por tortura, es notorio observar que si bien hay un leve incremento durante los años del gobierno de Calderón, estos caso no llegan a compararse a los presentados a inicios de la década de los 90s que

---

investigarían adecuadamente. Es decir, en vez de fortalecer la seguridad pública en México, la “guerra” desplegada por Calderón ha conseguido exacerbar un clima de violencia, descontrol y temor en muchas partes del país.” y más adelante dice: “se observó que miembros de las fuerzas de seguridad aplican torturas sistemáticamente para obtener confesiones por la fuerza e información sobre organizaciones delictivas. Y la evidencia sugiere que habría participación de soldados y policías en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en todo el país.” pp.5-6

estuvieron por arriba durante los años 1991-1994; siendo 1991 y 1993 los años en que se presentaron 422 y 246 denuncias por tortura, respectivamente.

Más allá de esta clara evidencia que constata el incremento en el número de violaciones de los derechos humanos por parte de los agentes encargados de establecer el orden público del país, durante la administración del gobierno de Felipe Calderón, es notorio que se vulneró el Estado de derecho al ser las instituciones de hacer cumplir la ley las que en mayor medida presentaron quejas de actos violatorios a los derechos humanos.

### C.2.2 LOS COSTOS EN EL NÚMERO DE DESAPARECIDOS

A la par del incremento de las violaciones a los derechos humanos anteriormente señalados, en el diario estadounidense *The Washington Post*, se publicó el 1° de diciembre de 2012, que durante el sexenio calderonista se presentaron al menos 25,000 personas desaparecidas<sup>264</sup>. Este hecho marcó un precedente para que diversos medios de comunicación y algunas organizaciones de la sociedad civil empezaran a estudiar el caso.

Entre los medios de comunicación que comenzaron con la investigación en el tema de desaparecidos estuvo *Proceso* (No. 1887) que mencionaba bajo el título: *De Calderón a Peña Nieto: los que se esfumaron*, tener la “Base Integrada de Personas no Localizadas” así como el “informe de los Avances del Convenio de Colaboración para la Unificación, Integración e Intercambio de Información en Materia de Personas no Localizadas.”<sup>265</sup> En este medio, al menos se manejaron dos cifras: 25,276 y 20,851 personas desaparecidas. Los

---

<sup>264</sup> William Booth, “Mexico’s crime wave has left about 25,0 missing, government documents show”, *The Washington Post*. Versión electrónica:  
[http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/2836153131.html?FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Dec+1%2C+2012&author=William+Booth&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=n%2Fa&desc=Mexico%27s+crime+wave+has+left+about+25%2C0+missing%2C+government+documents+show+\(Posted+2012-12-01+18%3A29%3A39\)](http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/2836153131.html?FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Dec+1%2C+2012&author=William+Booth&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=n%2Fa&desc=Mexico%27s+crime+wave+has+left+about+25%2C0+missing%2C+government+documents+show+(Posted+2012-12-01+18%3A29%3A39))

<sup>265</sup> Anabel Hernández, “De Calderón a Peña Nieto: los que se esfumaron”, pp. 7-12, *Proceso No. 1887*, 30 de Diciembre de 2012.

primeros números, es decir, los más de 25 mil personas se obtuvieron del Avance del Convenio de Colaboración..., mientras que los segundos, de la Base Integrada de Personas no Localizadas, elaborados por la PGR y las 32 procuradurías estatales, según el reportaje.

Estas mismas cifras de 20,851 personas desaparecidas fueron documentadas en la asociación civil *Propuesta Cívica*, quienes reportaron que obtuvieron la información a partir del periódico *The Angeles Times*<sup>266</sup>. Destaca en la documentación presentada por la organización civil señalada, el desglose de los datos, lo cual evidencia que fue el Distrito Federal en donde se presentaron los mayores números de casos de personas desaparecidas con al menos, 7,137; siguiéndole el estado de México con 2,552 casos y Jalisco con 2,177 personas desaparecidas en el periodo 2006-2012. (ver gráfica 16)

Como se ha dicho, resulta extraño que el mayor número de casos de personas desaparecidas durante el periodo 2006-2012, haya sido en el Distrito Federal, entidad de la república en donde no se llevaron a cabo operativos policíaco-militares (Operativos Conjuntos) como en otros estados de la República.

Así se hace constatar también en lo dicho de la asociación civil, quienes mencionan que los datos “Son registros que *no permiten distinguir entre personas desaparecidas por la situación de violencia en México y aquellas que se extraviaron durante el gobierno de Felipe Calderón por otras circunstancias.*”<sup>267</sup>

Sea cierto que no se puede establecer una relación directa entre el número de desaparecidos y las acciones del entonces gobierno de Felipe

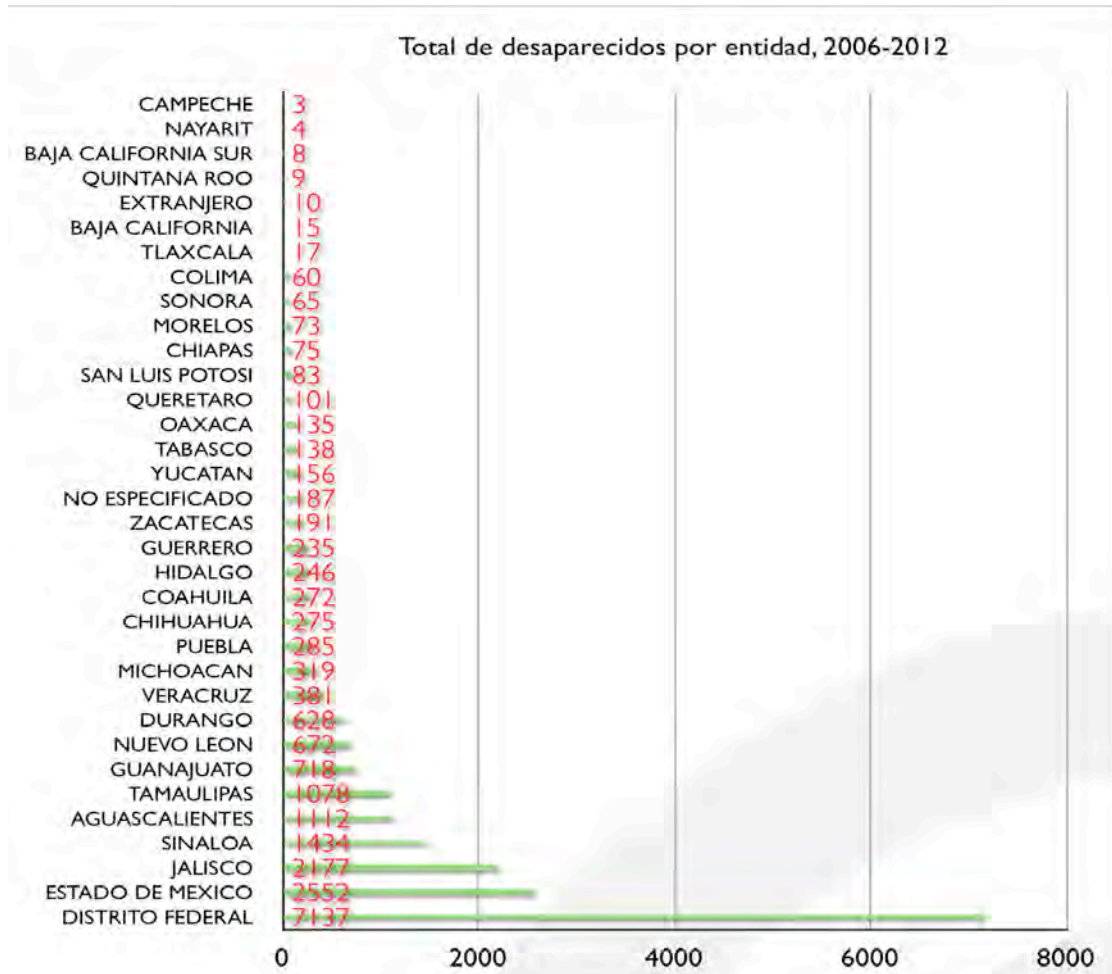
---

<sup>266</sup> En el documento se menciona: “Este informe se presenta a partir de la base de datos titulada ‘Base integrada de personas no localizadas’ proporcionadas por Tracy Wilkinson del periódico LA Times. Es un documento que llegó a medios de comunicación como resultado de una *filtración* al interior de la Procuraduría General de la República” Cfr. Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, *Informe sobre las personas desaparecidas en el sexenio 2006-2012*, s/p. Las cursivas son mías (DPM)

<sup>267</sup> Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, *Op.cit.*, s/p. Las cursivas son mías (DPM)

Calderón, queda claro en la gráfica 17 que, conforme pasó el tiempo, el número de desaparecidos fue creciendo.

GRÁFICA 16



Tomado del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, *Informe sobre las personas desaparecidas en el sexenio 2006-2012*, p. 4

Tratando de establecer un parámetro comparativo, se podrá apreciar que este crecimiento en el número de *desaparecidos* es semejante al crecimiento que hubo en la violación de los derechos humanos, ya que al menos, dos de los hechos violatorios mostrados en gráficas pasadas (ver gráfica 15) se incrementaron drásticamente durante el periodo 2008-2011, tal cual pasó

también con el número de personas desaparecidas en ese mismo lapso de tiempo.

GRÁFICA 17



Tomado del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica (CIC-PC), *Informe sobre las personas desaparecidas en el sexenio 2006-2012*, p. 6

En este mismo sentido, es decir, tratando de establecer algunas comparaciones entre desaparecidos y fecha de ocurrencia, es claro que también se presentan relaciones entre los años 2010 y 2011, tanto en el incremento de desaparecidos y como en el número de homicidios en México. (ver tabla 11 y gráfica 17). Esta correlación pudiera sustentar los que *Human Rights Watch* sugería en uno de sus informes: la desaparición y asesinato por parte de agentes de seguridad a personal civil.<sup>268</sup>

---

<sup>268</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad...* p. 6



### C.2.3 LOS COSTOS EN EL NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS

Dejando de lado las cuestiones que tiene que ver con los derechos humanos y las desapariciones forzadas<sup>269</sup>, es oportuno observar el número de desplazados durante el sexenio de Calderón y comprobar si hubo un incremento o no en dicha materia.

GRÁFICA 18



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Internal Displacement. A Global overview of Trends and Developments*, años 2003-2011

De acuerdo a la gráfica presentada, es notorio que en los años 2010-2011 se presentaron los mayores números de personas desplazadas internamente. La magnitud en este incremento de las cifras de desplazados sólo podrá ser comprensivo si antes se establece el concepto de desplazados internos. Según la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Derechos Humanos “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o

---

<sup>269</sup> Para un mayor nivel de comprensión de las relaciones que guardan los derechos humanos y las desapariciones forzadas, Cfr. Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de Misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*.

de su lugar de residencia habitual, en particular *como resultado o para evitar* efectos de un conflicto armado, de *situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos* o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”<sup>270</sup>

Entendiendo esto, se puede afirmar que la gran cantidad de personas que se desplazaron internamente en el país lo hicieron a razón de las situaciones de violencia o de las constantes violaciones a sus derechos humanos. Esto queda más claro si se hace caso a la información presentada por el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos dentro de sus documentos *Internal Displacement* que señalan el incremento de desplazados en México a causa de la violencia generada por los carteles de la droga. Al respecto se dice:

Drug-cartel violence in Mexico escalated dramatically in 2010, with the violence reaching the highest levels since it broke out in 2006; as many as 15,000 people were killed as a result during the year. In 2010, northern states bordering the United States, where trafficking routes were concentrated, were most affected. While the violence has caused forced displacement, the government has not systematically collected figures to indicate its scale.

In 2010, most IDPs originated from the states most affected by violence, Chihuahua and Tamaulipas. Surveys conducted by a research centre in Ciudad Juárez in Chihuahua estimated that around 230,000 people had fled their homes. According to the survey’s findings, roughly half of them had crossed the border into the United States, with an estimated 115,000 people left internally displaced, predominantly in the states of Chihuahua, Durango, Coahuila and Veracruz.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, p. 5. Las cursivas son mías (DPM). Versión electrónica: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>

<sup>271</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2010*, p.73. Una traducción acorde a lo anterior sería: La violencia de los cárteles de la droga en México aumentó dramáticamente en 2010. La violencia alcanzada llegó a los niveles más altos desde que se inició en 2006; al menos 15 mil personas perdieron la vida como su resultado en este año. En 2010, los estados del norte que comparten frontera con los Estados Unidos que son también estados en donde se concentran las rutas del tráfico de drogas, fueron los más afectados. A pesar de que la violencia ha provocado el desplazamiento forzado, el gobierno no ha recopilado datos para medir este incremento.

En 2010, la mayoría de los desplazamientos internos se originaron en los estados afectados por la violencia: Chihuahua y Tamaulipas. Las encuestas llevadas a cabo por un centro de investigación en Ciudad Juárez, Chihuahua estimaron que al rededor de 230,000 personas huyeron de sus hogares. Según los resultados de la

Resulta paradójico que fueran los estados en donde se llevaron acabo los *Operativos Conjuntos*, aquellos en donde se registraron los mayores números de desplazados internos: Chihuahua, Durango, Coahuila y Veracruz. Esto demuestra lo que *Human Rights Watch* declaró en uno de sus documentos: “en vez de fortalecer la seguridad pública en México, la ‘guerra’ desplegada por Calderón ha conseguido exacerbar un clima de violencia, descontrol y temor en muchas partes del país.”<sup>272</sup>

Es evidente que con los anteriores datos presentados, es decir, aquellos que dan muestra del incremento en el nivel de las violaciones a los derechos humanos, desaparecidos y desplazados internos, tuvieron un horizonte nunca antes visto en administraciones pasadas. Si bien, los números expuestos dan cuenta, en algunas ocasiones (como lo fueron en el caso de los derechos humanos y desplazados), más allá del sexenio del expresidente Calderón, valdría la pena tener más información sobre la cantidad de personas desaparecidas en otros años para establecer una analogía con administraciones pasadas, pues hay que recordar que en 2001 se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, quien en su informe de 2006 documentó al menos 788 personas desaparecidas<sup>273</sup> durante la llamada *guerra sucia* que abarcó el periodo de fines de los 60s y toda la década de los 70s.

Los datos mostrados en este capítulo, tanto los derivados del documento *Visión 2030. El México que queremos* como los presentados en *los costos sociales de la Estrategia Nacional de Seguridad*, claramente indican que durante la presidencia de Felipe Calderón, éste no logró bajar los índices de

---

encuesta, casi la mitad de ellos cruzaron la frontera hacia los Estados Unidos , un estimado de 115,000 personas quedaron desplazadas internamente, principalmente en los estado de Chihuahua, Durango, Coahuila y Veracruz.

<sup>272</sup> *Ni Seguridad, Ni derechos*, p. 5

<sup>273</sup> Los datos sobre los desaparecidos así como las parte que componen el Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado publicado en 2006 se encuentran en la ventana “Concentrado General de Desaparecidos” de la siguiente página electrónica:

<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index.htm> Hay que decir además que dicha Fiscalía desapareció en Marzo de 2007; *Cfr.* Diario Oficial de la Federación 27 de Marzo de 2007, versión electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4966412&fecha=26/03/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966412&fecha=26/03/2007)

inseguridad planteados al inicio de su administración, sino al contrario, tales índices aumentaron, provocando mayores niveles en la percepción de inseguridad, así como mal prestigio en los cuerpos encargado de establecer la seguridad pública y nacional del país.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Para abundar un poco más sobre el prestigio que se va mermando en los cuerpos de seguridad al vulnerar los derechos humanos de los ciudadanos, sírvase consultar a Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, (Editoras), *Drogas y Democracia en América Latina, passim*.

## D. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

El presidente Calderón, al igual que algunos de sus antecesores<sup>275</sup>, calificó al narcotráfico como una amenaza a la Seguridad Nacional, esto puede constatarse cuando se lee, dentro del *PND 2007-2012*: “Como manifestación de la delincuencia organizada, el *narcotráfico* desafía al Estado y se convierte en una fuerte *amenaza para la seguridad nacional*.”<sup>276</sup>

En este apartado se analizará si el gobierno, desde la declaratoria del fenómeno del narcotráfico como asunto, riesgo y amenaza a la seguridad nacional fue tratado como tal, es decir, si las acciones que llevaron a cabo estos gobiernos obedecen a la lógica con que se tratan los problemas que tienen que ver con la seguridad nacional. Y ya que todo asunto que versa sobre la seguridad nacional es tratado con cierto sigilo y los documentos disponibles para comprobar nuestro cometido es escaso, que no inexistente; es necesario advertir que se utilizarán materiales utilizados en las academias militares para el planeamiento de la seguridad nacional, así como otros documentos de las dependencias encargadas de la seguridad nacional, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Indicado lo anterior, este capítulo iniciará con una breve mención histórica de la utilización del concepto de Seguridad Nacional, señalando los puntos más importantes que esta conlleva, tanto en el plano del continente Americano, como en plano nacional. A partir del desarrollo de la utilización del concepto de seguridad nacional dentro del plano nacional se analizarán, a grandes rasgos, las ideas que convergen en dicho concepto para así poder establecer si el narcotráfico como fenómeno delictivo (delincuencia organizada) amenaza la Seguridad Nacional del Estado Mexicano.

---

<sup>275</sup> Cfr. Capítulo 1 de esta tesis, a partir de la sección correspondiente a Carlos Salinas de Gortari.

<sup>276</sup> Presidencia de la República, *Op.cit.*, p. 58. Las cursivas son mías (DPM)

## D.1 DIMENSIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL CONTINENTE AMERICANO

Dentro de la concepción teórica-política, se puede decir que antecede al concepto de seguridad nacional aquella que habla de la razón de Estado. La aparición de este último concepto, es decir, razón de Estado, según algunos estudiosos, inicia con la publicación de la obra de Giovanni Botero, *De la Razón de Estado*, aunque hay otros que aluden a que fue Nicolás Maquiavelo quien introdujo tal idea.<sup>277</sup>

Dejando de lado la discusión sobre quién introdujo tal idea política, es necesario decir que se aludía a la razón de Estado en “referencia a una concepción de la política que entiende que el interés del Estado es el criterio último de la acción política”, es decir, bajo la razón de Estado se permitían “las acciones extremas y más polémicas del ejercicio del poder” recubiertas de trascendencia.<sup>278</sup>

Bajo la lógica de la permanencia del Estado por sobre todas las cosas, la idea de razón de Estado, apareció cuatro siglos después bajo el manto del concepto de Seguridad Nacional. La aparición del concepto que fundamenta la permanencia del Estado obedeció al hecho de que concluía la segunda guerra mundial e iniciaba el periodo conocido como guerra fría. Esta etapa de la historia universal puso en entredicho dos sistemas sociales de vida; por un lado, aquella que defendía el sistema capitalista, y por la otra, aquella que defendía el sistema socialista. La primera representada y defendida por Estados Unidos, y la segunda, por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

---

<sup>277</sup> Para una breve revisión de estas dos posturas, véase Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, en especial, segundo y tercer capítulo. También véase, Leal Buitrago, Francisco, “La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur, en *Revista de Estudios Sociales*, p. 74 Junio de 2003, Número 015, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. para su versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81501506>

<sup>278</sup> Curzio, Leonardo, *Op.cit.*, p. 58

Como se ve, no fue casual la aparición del concepto de seguridad nacional, puesto que este tiene entre sus premisas, la defensa de una determinada forma de vida, enmarcados estos en los postulados básicos de sus principios. Tan no lo fue que, el principal país precursor de la doctrina de seguridad nacional fue Estados Unidos. El instrumento con el cual se dio inicio a esta doctrina fue la Ley de Seguridad Nacional de 1947, el cual establecía la competencia de los diversos departamentos y organismos relacionados con la seguridad nacional. Hay que aclarar que la gran mayoría de las dependencias anunciadas en aquella ley fueron de tipo castrense, aunque bajo la supervisión de mando civil.<sup>279</sup>

Teniendo como antecedente la Ley de Seguridad Nacional estadounidense; en el cono sur del continente Americano, y durante el mando de administraciones castrenses, el concepto de seguridad nacional se vio fuertemente dañada al convocar las acciones de persecución política y eliminación de adversarios político, el precepto de que los perseguidos ponían en riesgos la seguridad nacional. A razón, se menciona:

La seguridad nacional tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno.[...] Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobierno militares.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Cfr. *The National Security Act of 1947*, y Juan Manuel Sandoval Palacios, “Seguridad Nacional”, en Baca Olamendi, Laura, Bokser-Liwerant, Judit, Castañeda, Fernando, et.al., (Comps.), *Léxico de la Política*, p. 660.

<sup>280</sup> Leal Buitrago, Francisco, “La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur, en *Op.cit.*, p. 74-75, para su versión electrónica:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81501506>

Con lo señalado, queda claro que la forma de vida defendida por dichos regímenes latinoamericanos<sup>281</sup>, era la abrigada por Estados Unidos en los supuestos del sistema capitalista y de la democracia.<sup>282</sup> Hay que recordar, como se dijo antes, que uno de los principios de la seguridad nacional era la defensa de una determinada forma de vida; en los regímenes latinoamericanos donde se puso en juego la doctrina de seguridad nacional, estaba claro que no se permitiría la implantación de un sistema socialista.

## D.2 DIMENSIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

En México, al menos, se pueden hablar de tres tendencias sobre la historia de la doctrina de seguridad nacional; entendiendo a esta, es decir, la doctrina, como “el conjunto de principios que norman la vida presente y futura de una nación, para orientar la consecución de su seguridad nacional”<sup>283</sup>.

La primera tendencia se remonta a los primeros años de la década de los 40s, cuando se expidió la *Ley para el establecimiento del Consejo Supremo de la Defensa Nacional*<sup>284</sup> y la *Ley del Consejo Supremo de la Defensa Nacional*.<sup>285</sup> Estas normatividades obedecieron al hecho de la declaratoria de guerra a las “potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón), hecha por el

---

<sup>281</sup> Cfr. Velásquez Rivera, Edgar de Jesús, “Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional” en *Convergencia*, enero-abril, año 9, número 27, Universidad Autónoma del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, México., quien menciona entre estos países a: Argentina, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Brasil, Chile, Bolivia y Panamá.

<sup>282</sup> Ya que en este apartado no se pretende elaborar una explicación exhaustiva sobre la historia del concepto de Seguridad Nacional y mucho menos, el impacto que este tuvo en América Latina, para un estudio breve sobre el tema, véase: Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Comps.), *Op.cit.*, y, Velásquez Rivera, Edgar de Jesús, *Op.cit.*

<sup>283</sup> Colegio de la Defensa Nacional, *Trabajos del Comité Seguridad Nacional (Antología)*, por la mala conservación del material no es claro apreciar su numeración, pero de acuerdo al orden, correspondería a la página número 17, del subcomité uno. Para una observación más acabada sobre la doctrina de seguridad nacional en México, véase: Curzio Leonardo, *Op.cit.*, pp. 103-105.

<sup>284</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de Septiembre de 1940.

<sup>285</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de Septiembre de 1942.



Presidente de la República el 28 de Mayo de 1942”.<sup>286</sup> Vale la pena adelantarse un poco, señalando que otro<sup>287</sup> de los principios de la seguridad nacional es la acción del Estado ante los riesgos y amenazas que pudieran venir del exterior.

Con las dos disposiciones normativas anteriormente señaladas, queda claro que el Estado mexicano, al emitir tales leyes, delineaba su política ante las amenazas externas (ataques externos) que pudieran venir de cualquiera de los países que conformaban el Eje. Quedó esto claramente evidenciado, en el artículo 1 de la *Ley* de 1942, que decía: “Se crea el Consejo Supremo de la Defensa Nacional como organismo colaborador del Poder Ejecutivo Federal, *en lo concerniente a la defensa del país*”<sup>288</sup>

Otra tendencia histórica sobre la seguridad nacional, puede ser analizada desde la aparición de aquél, en los *Planes Nacionales de Desarrollo*<sup>289</sup>. Del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* de José López Portillo, al *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* de Felipe Calderón; los aspectos que siempre estuvieron como elementos fundantes de la seguridad nacional fueron la defensa de la soberanía nacional, la integridad del territorio nacional, la independencia, preservación de las instituciones democráticas y, junto a ellos, el papel de las fuerzas armadas para su salvaguarda.<sup>290</sup>

---

<sup>286</sup> Colegio de la Defensa Nacional, *Tesis sobre política de seguridad nacional*, p. 156. Una peculiaridad de este material es que se presenta como “secreto”.

<sup>287</sup> El primer principio que se destacó fue que, dentro del marco de la seguridad nacional, está presente la defensa de una determinada forma de vida, *Supra.*, p. 150.

<sup>288</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de Septiembre de 1942. Las cursivas son mías (DPM)

<sup>289</sup> *Cfr.* Curzio, Leonardo, *Op.cit.*, pp. 85-88, y Flores Pérez, Carlos Antonio, *Seguridad Nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia*, (Tesis de Maestría), en específico el punto 2.3 de su segundo capítulo.

<sup>290</sup> *Cfr.* Presidencia de la República, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, donde se dice: “ El papel de las fuerzas armadas dentro del Plan Global de Desarrollo se especifica en tanto que contribuyen al sustento de las instituciones democráticas y a la defensa de la soberanía nacional.[...] corresponde al poder público vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público; coordinar acciones con el sector Defensa Nacional que tiendan a garantizar la seguridad pública...”, pp. 113,117; en Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, se menciona: “para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. Dentro de este concepto integral, las

A la par de que se iba gestando, dentro de los planes nacionales de desarrollo, una idea de qué elementos componían la seguridad nacional; en el campo operativo, es decir, en el papel de los operadores involucrados en la seguridad nacional, surgía la necesidad de contar con una institución que velara por la atención de los asuntos de interés nacional, recabando información de inteligencia para la seguridad nacional.

Es así como surgió el 13 de Febrero de 1989, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el cual fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dependencia ésta, encargada de “coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional”. Entre las atribuciones del Centro de Investigación estaban:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y

---

fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación.”, p. 61; en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se aludía a que las “Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial...” p. 33; por su parte en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, se decía: “El principal rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía.” “La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior.”, pp. 9,12 (versión publicada el 31 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación); en este mismo sentido, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, concebía la “seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.”, p. 108 (versión publicada el 30 de mayo de 2001 en el Diario Oficial de la Federación); finalmente, y sin un concepto claro de lo que se entendía por seguridad nacional, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, se mencionaba: “Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.”, p. 67

V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.<sup>291</sup>

Como se logra apreciar, estas facultades si bien son mínimas, a comparación de las atribuciones que se le dieron a lo largo de los años,<sup>292</sup> fueron las bases para que dicho Centro se mantuviera en pie a pesar del cambio de partido en el gobierno. En este mismo sentido, es de destacar que con la información de dicho Centro, la Secretaría de Gobernación participaría en el Gabinete de Seguridad Nacional, creado el 7 de diciembre de 1988.

Destaca, porque se recordará, el primer órgano de asesoramiento en materia de seguridad nacional, fue el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, compuesto meramente para la defensa del país en situación de guerra. Este nuevo gabinete especializado de seguridad nacional, fue una de las cinco<sup>293</sup> instancias constituyentes de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. Entre las dependencias federales que integraron el gabinete de seguridad nacional, estaban: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República. Las funciones del gabinete eran definir y evaluar las políticas en materia de seguridad nacional que debiera seguir el gobierno Federal.<sup>294</sup>

Con las dos anteriores tendencias históricas, la tercera línea de estudio desde la cual se puede elaborar una historia de la doctrina de seguridad

---

<sup>291</sup> *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989. Para una historia de los antecedentes de lo que sería el CISEN, puede verse Sergio Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de Inteligencia en México*.

<sup>292</sup> Para una observación detallada de las atribuciones de este Centro, Cfr. Secretaría de Gobernación, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002, y *Ley de Seguridad Nacional*.

<sup>293</sup> Los gabinetes especializados que conformaban la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República fueron: Gabinete Económico, Gabinete Agropecuario, Gabinete de Comercio y Fomento, Gabinete de Bienestar Social, Gabinete de Política Exterior y Gabinete de Seguridad Nacional, Cfr. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1988.

<sup>294</sup> Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1988.

nacional en México puede ser, la aprobación de la *Ley de Seguridad Nacional* bajo un gobierno emanado del Partido Acción Nacional.

Esta tercera tendencia, y quizá la más importante por ser la que define claramente lo que se debe entender por seguridad nacional, inició, no con la aprobación propiamente de la *Ley de Seguridad Nacional*, sino, con las modificaciones al marco legal Constitucional. La etapa del cambio en la Constitución, inició en diciembre de 2002, cuando la Cámara de Diputados aprueba una reforma constitucional para autorizar al Congreso de la Unión legislar en materia de seguridad nacional, encargando al Ejecutivo Federal preservar, valga la redundancia, la Seguridad Nacional. El 29 de abril de 2003, el Senado aprobó dicha reforma iniciada en la Cámara de Diputados, para después ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en abril, pero de 2004; es decir, un año después. Todo este proceso parlamentario, como bien se puede apreciar, tardó más de un año para que los congresistas pudieran legislar en materia de Seguridad Nacional.

Con este precedente y en sesión plenaria, el 30 de octubre de 2003, la mesa directiva de la Cámara de Senadores, recibió el proyecto para expedir la *Ley de Seguridad Nacional*, iniciada por los entonces senadores, Enrique Jackson y Antonio García Torres, del Partido Revolucionario Institucional. Dentro de la exposición de motivos de dicha iniciativa se podía leer: “en un Estado nacional que aspira a fortalecer su sentido democrático y su juridicidad, es necesaria una legislación adecuada que norme la Seguridad Nacional, mediante una acción coordinada del poder del Estado en su conjunto, con el propósito de garantizar la defensa de la nación y del Estado como forma de organización política que se ha construido sobre la base de los derechos fundamentales cuya realización constituye su fin último.”<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> Senado de la República, *Diario de los Debates*. Diario 21 del Primer periodo ordinario, LIX Legislatura. Jueves, 30 de octubre de 2003. Para su versión electrónica, véase: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=59&ano=1&id=12679>

Una vez estudiado por parte de las comisiones unidas de gobernación y estudios legislativos, el proyecto de ley presentada por los senadores Jackson y García Torres; se acordó la pertinencia de dicha *Ley*, ya que toda vez que las materias de Seguridad Nacional, forman parte de la tarea del Gabinete de Seguridad Nacional, éste órgano no tenía sustento constitucional en ley alguna expedida por el Poder Legislativo, sino solamente bajo los Acuerdos que expedía el Poder Ejecutivo Federal.<sup>296</sup>

Una vez terminado todo el proceso legislativo, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, expidió el 31 de enero de 2005 la *Ley de Seguridad Nacional*. En ella se establecían “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 colabora[rían] con la Federación en dicha tarea; [y] regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.”<sup>297</sup>

Con esto terminaba el largo proceso que inició en la década de los 40s, cuando los órganos encargados de establecer las líneas de acciones en materia de seguridad nacional, fueran, en su gran mayoría, del ámbito castrense; así como también terminaba la unilateralidad del Ejecutivo Federal de crear gabinetes especiales en materia de seguridad nacional. En particular, terminaba el periodo en donde se establecían diferentes conceptos para la seguridad nacional, tal como se ha visto, se hacía dentro de los *planes nacionales de desarrollo*. Al respecto, en la nueva *Ley*, se decía que por:

Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

---

<sup>296</sup> Senado de la República, *Diario de los Debates*. Diario 9 del Segundo periodo ordinario, LIX Legislatura. Martes 6 de abril de 2004. Para su versión electrónica, véase:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=59&ano=1&id=13119>

<sup>297</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005. Agregado mío (DPM)

- 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.

Si bien, dicho concepto, en esencia, conserva algunos de los postulados a los que se aludía dentro de los distintos planes de desarrollo; tales como: defensa de la soberanía, la integridad del territorio, la independencia y preservación de las instituciones democráticas; destaca por el hecho de que ya no sólo será con la ayuda de las fuerzas armadas, el mantenimiento a la seguridad nacional, sino con los diversos órganos que conformarán el Consejo de Seguridad Nacional.<sup>298</sup>

Si en enero de 2005 fue publicada la *Ley de Seguridad Nacional*, once meses después sufriría su primera modificación. El 26 de diciembre se publicaron tales cambios, que en esencial, sólo obedecían a cuestiones técnicas en las cuales se aclaraba el papel de la Comisión Bicameral del Poder Legislativo Federal.<sup>299</sup>

Entre las varias iniciativas que se han presentado para la reforma de la *Ley de Seguridad Nacional* a partir de su última modificación de diciembre de 2005; la iniciativa presentada por el entonces Presidente Felipe Calderón, el 21 de abril de 2009 ha sido la más importante y polémica, ya que en ella se planteaban algunas definiciones nuevas para la *Ley* en cuestión. Asimismo, se

---

<sup>298</sup> Cfr. Artículo 12 de la *Ley de Seguridad Nacional*, publicado el 31 de enero de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>299</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2005.

proponía agregar un Séptimo Título referente a la seguridad interior, término éste último, que no aparecía en la *Ley* aprobada en 2005, pero sí, en la reforma constitucional de abril de 2004, que facultaba al Ejecutivo Federal preservar la seguridad nacional y utilizar la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.<sup>300</sup>

Los puntos de la polémica surgida a partir de los planteamientos esgrimidos en dicha iniciativa fueron principalmente aquellos que tenía que ver con la participación de las fuerzas armadas en tareas versadas en la seguridad interior del país. Tal controversia obedecía más a cuestiones políticas y de desconocimiento del papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad que del hecho de que las instituciones castrenses no estuvieran facultadas para la realización de tales tareas. Y es que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1996 y, a pesar de la acción de inconstitucionalidad presentada por el entonces Diputado Leonel Godoy, ya había facultado a las fuerzas armadas para participar en tareas relativas a la seguridad pública y seguridad interior del país.<sup>301</sup>

La reforma a la *Ley de Seguridad Nacional* propuesta por Calderón fue ampliamente discutida tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, pero sin aprobarse. A futuro, será necesario una nueva discusión sobre los conceptos propuestos por el entonces Ejecutivo Federal, ya que, como bien se planteaba en la exposición de motivos para la reforma de la *Ley* en cuestión, “La realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de

---

<sup>300</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 2004.

<sup>301</sup> *Cfr.* Tesis jurisprudenciales: XXV/96, XXVII/96, XVIII/96, XIX/96 y XXX/96, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, pp. 351-437, 471-471. Hay que señalar, además, que dentro de los argumentos vertidos, en las Tesis jurisprudenciales anteriormente numeradas, y en especial, en la tesis XXV/96, se pueden localizar una serie de medidas que la Suprema Corte ha dictaminado en asuntos del tráfico de drogas y de la participación de las fuerzas armadas del país. Respecto del papel de las instituciones castrenses en asuntos de seguridad interior, pueden verse: *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Artículo 1º., en su fracción II que señala como misión de la institución “Garantizar la seguridad interior”; *Ley Orgánica de la Armada de México*, Artículo 1º., “La Armada de México es una institución de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país”. Cabe indicar que estas dos últimas leyes y lo señalado en los Artículos legales citados, están y estaban vigentes aún antes de que se debatiera el papel de las fuerzas armadas dentro de la *Ley de Seguridad Nacional*.

seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior”, concepto éste último, no plasmado en la *Ley* de 2005, pero sí en diversos ordenamientos jurídicos, tal cual se han expuestos.

### D.3 DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Hecho ya un breve esbozo sobre la dimensión histórica del uso del concepto de seguridad nacional, así como expuesto la definición que se hace de ella en el marco legal mexicano, es claro que se hace necesario indagar sobre los componentes de esta, puesto que así se podrá entender el por qué el presidente Calderón exponía la necesidad de una nueva ley de seguridad nacional que definiera y precisara las facultades de los diversos actores encargados de mantener la seguridad nacional.<sup>302</sup>

Dicho esto, hay que tener en cuenta que a su vez, la seguridad nacional entraña varios conceptos que es preciso explicar para entender la dimensión de lo que está en juego cuando se habla de seguridad nacional. La exposición de tales conceptos servirá para determinar si el narcotráfico representa un riesgo o una amenaza a la seguridad nacional del Estado mexicano.

Lo anterior quiere decir que no basta el concepto normativo mexicano de la seguridad nacional al tratar de dimensionar el impacto que tiene el narcotráfico en la seguridad mexicana. Y no basta si consideramos que la seguridad nacional tiene dos vertientes, la primera compuesta por la seguridad interior y la segunda, por la defensa exterior.<sup>303</sup>

Convenido así y dejando de lado por un momento el concepto de seguridad nacional presente en la *Ley* del mismo nombre, es pertinente emplear otro concepto más acorde a los propósitos que aquí se siguen para

---

<sup>302</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Iniciativa de decreto por el que se reforma la ley de seguridad nacional*. Enviada el 21 de abril de 2009 por la Subsecretaría de enlace legislativo a la Cámara de Senadores.

<sup>303</sup> Cfr. *Programa para la seguridad nacional 2009-2012* en Diario Oficial de la Federación, 20 de Agosto de 2009. Dentro de la introducción de dicho programa se menciona que el “riesgo a la Seguridad Nacional [...] implica una condición interna o externa...”



evidenciar que el narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional como se ha fijado en distintos documentos oficiales del gobierno federal,<sup>304</sup> a lo más, puede ser considerado como un riesgo.

Expuesto así, y ya que hay una gran cantidad de conceptos que se pudieran utilizar para establecer qué se entiende por seguridad nacional<sup>305</sup>, el concepto que aquí se utilizará será el plasmado dentro del documento titulado *Método de Planeamiento de la Seguridad Nacional* elaborado por la Secretaría de Marina Armada de México en conjunto con el Centro de Estudios Superiores Navales y la Escuela de Guerra Naval. En el aludido escrito se menciona que la Seguridad Nacional:

Es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado mexicano puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes. [...]

Analizando diferentes enunciados sobre el concepto de varios países se pueden deducir las características de la seguridad nacional, por ejemplo:

1. Es un medio para alcanzar los ON.
- 2.- Es relativa porque ninguna nación, por poderosa que sea, puede disfrutar de un grado total de seguridad. La relatividad del concepto varía según los siguientes parámetros: el sistema político vigente en cada país; los objetivos nacionales; la intensidad de los antagonismos en la época considerada; y los recursos del poder nacional.
- 3.- La seguridad es un concepto dinámico, o sea que el sistema de seguridad no es definitivo, exige adaptación o actualización en el tiempo, según haya paz o guerra. Varía según los antagonismos, el poder nacional en la época considerada y el establecimiento y consecución de nuevos objetivos.
- 4.- El valor de la seguridad es inversamente proporcional al valor del riesgo. A mayor seguridad, menor riesgo y viceversa.
- 5.- Es permanente, porque su duración no tiene límite.
- 6.- Es utópica, porque la sensación de tranquilidad, como consecuencia de la certeza de que no hay peligro que temer, no la garantiza ningún sistema.

---

<sup>304</sup> Cfr. Programas Nacionales para el Control de Drogas y Planes Nacionales de Desarrollo citados; en especial, aquellos elaborados a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta Felipe Calderón, *Supra*. Capítulo 1 y 2.

<sup>305</sup> Ejemplo de ello son los expuestos por Garfias Magaña, Luis, "Conceptos sobre Seguridad Nacional" en H. Cámara de Diputados/Poder Legislativo Federal, *Crónica Legislativa. Órgano de Información de la LVI Legislatura*, Año V., Nueva Época, No. 11, Octubre-Noviembre 1996. Por su parte el General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*, señala al menos 52 conceptos de Seguridad Nacional.

7.- La seguridad nacional es una garantía, ya que se concibe como el elemento garante de la identidad y supervivencia nacionales, o dicho de otra forma, de su independencia, soberanía e integridad territorial.

8.- La seguridad es un concepto general, porque su actual conceptualización comprende todas las actividades vinculadas con el Estado-nación, es decir, al poder nacional.

9.- Es una meta, porque se fija como fin el logro de los objetivos nacionales.

10.- Es una situación porque es el estado de vida que procura la nación para desarrollarse.

11.- Es capacidad porque se sustenta en los medios de que dispone la nación. Existen tres parámetros fundamentales que nos permiten fijar la noción de seguridad que buscamos: la determinación de la **amenaza**, la definición de los **bienes** a proteger y la elección del grado de **cobertura** deseable. Fijados estos parámetros se puede formular el grado de seguridad a alcanzar el cual se configura como una meta y resulta tan duradera como permanezcan invariables los factores y elementos que en ella intervienen.<sup>306</sup>

De lo anterior, resulta que la seguridad nacional es un estado, es decir, una situación. Se puede hasta decir que hay grados de seguridad nacional. Hay un grado bajo de seguridad nacional cuando los antagonismos a los que enfrenta ponen en riesgo y/o amenaza la consecución de los objetivos nacionales. Contrario a esto, se podría también decir que hay un grado alto de seguridad nacional, cuando los objetivos nacionales están siendo cumplidos por el Estado, en este caso, el Estado mexicano, a través de sus “acciones políticas, económicas, sociales y militares.”

Un ejemplo de cómo fortalecer la seguridad nacional, se puede encontrar en el artículo elaborado por el Contralmirante Carlos Manuel Fernández, en el cual se señalan que las oportunidades más apremiantes del Estado mexicano pueden encontrarse en el campo económico, es decir, mediante acciones económicas México puede fortalecer su seguridad nacional. Así, dice: “Las oportunidades que se identificaron pueden servir como base de una estrategia de *desarrollo nacional* que permita fortalecer la Seguridad Nacional congruente a las potencialidades del país.”<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Op.cit.*, pp.136-137. Documento de consulta interna del Centro de Estudios Superiores Navales. Las siglas ON quieren decir: Objetivos Nacionales. Las negritas así aparecen en el original.

<sup>307</sup> Fernández Monforte Brito, Carlos Manuel, “Las oportunidades de México en el presente, para fortalecer la Seguridad Nacional” en Centro de Estudios Superiores Navales, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*,

De lo anterior, resalta el hecho de que a partir del desarrollo nacional se puede fortalecer la seguridad nacional. No es raro. Algunos autores<sup>308</sup> consideran que para mantener un grado de estabilidad en seguridad nacional es preciso contar con un grado similar de desarrollo nacional.

---

2007-2, pp. 4-34. Las cursivas son mías (DPM). Hay que advertir al lector que para determinar aquellas oportunidades de fortalecimiento de la seguridad nacional, el autor utilizó el método FODA; que determina las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Asimismo, utilizó el “software de Análisis de Operaciones denominado Causeway”. Entre las recomendaciones que se hacen después del análisis de resultados arrojados utilizando la metodología y herramienta señalada, están las siguientes oportunidades: 1°.- Aprovechar la interdependencia creada por el Tratado de Libre Comercio, entre México, EE.UU. y Canadá, así como lograr que el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte se concrete en apoyo del fortalecimiento de la Seguridad Nacional. 2°.- Establecer políticas económicas que busquen aprovechar la actual amenaza terrorista contra los EE.UU. para negociar mejores intercambios comerciales. 3°.- Aprovechar la apertura de espacios para plantear objetivos nacionales de largo plazo derivada de los avances democráticos y la conformación plural de los poderes públicos, que puedan insertarse de manera más inteligente al contexto de la globalización. 4°.- Fomentar el Interés de inversionistas extranjeros en nuestro país aprovechando que existe una macroeconomía estable, apoyada con otras medidas que procuren certidumbre a la seguridad pública, la competitividad y un estado de Derecho que garanticen paz social. 5°.- Aprovechar las condiciones favorables que existen en la actualidad para llevar a la agenda política nacional los debates sobre reformas estructurales, e incluso sobre la pertinencia de una nueva constitucionalidad, con base en las exigencias derivadas de una nueva conciencia social, tendientes a que la comunidad internacional reconozca la capacidad política, el poder nacional de México y su ubicación geoestratégica en América del Norte. 6°.- Incentivar la interdependencia económica mediante el aprovechamiento de las potencialidades de comercio con la Unión Europea y China, incentivando la diversificación comercial como una estrategia a largo plazo, pero de manera incremental acorde a las capacidades de producción y al entorno económico internacional. 7°.- Incentivar la interdependencia económica con Centroamérica y el Caribe como área de influencia para bien de México y de la región. 8°.- Establecer políticas tendientes a la formalización de los migrantes en los EE.UU., bajo un esquema de trabajo solamente que permita el retorno al país de manera periódica, instrumentando acciones que de manera paulatina tiendan a convertir a la migración hacia los EE.UU. como una opción poco atractiva, intentando lograr un equilibrio de oferta-demanda que haga más justo el reconocimiento de la mano de obra de los mexicanos. 9°.- Aprovechar el incremento del comercio con los EE.UU. y Canadá, que hasta el momento se llevan a cabo mayormente vía terrestre, para abrir la posibilidad de utilizar la vía marítima, ofreciendo un nicho de oportunidades para el desarrollo de la Marina Mercante Nacional. 10°.- Participar las Fuerzas Armadas Mexicanas en operaciones internacionales de ayuda humanitaria y de paz, con la consiguiente profesionalización de las Fuerzas Armadas y el reconocimiento de México ante la comunidad internacional. 11°.- Participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el incremento de la seguridad regional México-EE.UU.-Canadá

<sup>308</sup> Cfr. Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, p. 28, en donde señala: “sin desarrollo no existe seguridad y sin seguridad se perturba o impide el desarrollo y este a la vez proporciona seguridad...” También puede verse a Santo Caamal, Mario, *La esencia de la Seguridad Nacional (Reformada y aumentada)*, p. 33, quien dice: “Esta búsqueda de eficacia y eficiencia en la protección y promoción de los intereses nacionales se conoce como seguridad nacional. [...] Para lograr esta finalidad, el Estado Nacional tiene que crear internamente las condiciones adecuadas para el desarrollo de la sociedad nacional y externamente crear las condiciones para que la sociedad nacional se desarrolle dentro del ambiente internacional, de acuerdo al proyecto de la nación.” Dentro de Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Método del Planeamiento de la Seguridad Nacional*, p. 138, se hace mención de la Seguridad Nacional y su vínculo con el desarrollo; así, se expresa: “Como dos aspectos de la política nacional el **desarrollo** y la **seguridad** se encuentran íntimamente vinculados. Entre ellos existe una permanente interdependencia e interrelación. Estas se acentúan o disminuyen en función de la naturaleza y origen de los obstáculos que se interpongan a la política nacional en la consecución de los objetivos nacionales. Dependiendo de esas realidades se pone más énfasis en el **desarrollo** o en la **seguridad**.” Las negritas son del original.

Antes de continuar con el análisis, es necesario abundar sobre algunos de los conceptos que se señalaron dentro de las *características de la seguridad nacional* anteriormente citados. Así pues, hay que aclarar qué se entiende por, objetivos nacionales, obstáculos a la seguridad nacional, poder nacional, riesgo y amenaza.

### D.3.1 DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Sin duda, uno de los estudios más sobresalientes sobre seguridad nacional fue el realizado por el investigador Thiago Cintra, quien elabora una explicación de manera detallada sobre cómo se llegan a determinar los objetivos nacionales. Para esto, inicia diciendo: “A lo largo de su evolución histórica-cultural la nación, como dimensión integradora de grupos sociales distintos, propicia el surgimiento de *intereses y aspiraciones* que trascienden las particularidades grupales, a la vez que son capaces de conformar las acciones individuales y colectivas.”<sup>309</sup> Es decir, cada nación o sociedad determina una meta que alcanzar, moviéndose en ese sentido para lograr dicho objetivo; hay que advertir, asimismo, que tales objetivos pueden obedecer a necesidades primarias o secundarias de la nación.

En este sentido, se puede decir que existen intereses vitales e intereses secundarios u opcionales. Los primeros son de carácter imperativo y se “vinculan a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional”, mientras que los segundos “no afectan ni la sobrevivencia ni son un riesgo de disgregación.”<sup>310</sup> En el caso del Estado mexicano, se podría decir que el interés vital, durante el siglo XIX, fue mantener la independencia y soberanía frente a intereses de otras potencias, cuidando así la integración de las partes

---

<sup>309</sup> Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, p. 2. Las cursivas son del original.

<sup>310</sup> *Ibidem.*, Hay algunos estudiosos que segmentan los intereses de acuerdo al grado en el que pudieran afectar la seguridad nacional, ejemplo de ello son los intereses significativos, importantes, menores y periféricos de los cuales se habla en Santos Caamal, Mario, *Op.cit.*, pp. 29-30. De la misma manera pasa con Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, p. 35, quien destaca intereses vitales, interés mayores e intereses periféricos.

que componían la Federación. Hay que recordar que en tal periodo el país sufrió dos invasiones, la norteamericana y la francesa.

Aunado a las breves menciones sobre los intereses vitales ya expuestos, y para que quede claro nuestro señalamiento de los hechos puestos como ejemplos, la Secretaría de Marina Armada de México, señala los intereses vitales como “aquellos de los que depende la vida de la nación tanto en lo diplomático, como en lo militar. No es casual que en México en los únicos ámbitos en los que existe una doctrina muy sólida sea en la diplomacia y en la doctrina militar. La exterior y la militar son políticas del Estado. *Dentro de los intereses vitales está el mantenimiento de la independencia nacional.*”<sup>311</sup> Se podría afirmar por consiguiente que los intereses vitales siempre se defienden ante intereses de otros estados nacionales.

Por otra parte, se puede decir que el narcotráfico representaría un fenómeno delictivo que es de interés secundario u opcional afrontar en tanto que no representa una afectación a la sobrevivencia o pone en amenaza la disgregación del Estado mexicano; no representa una amenaza, pues como se recordará, tal fenómeno delictivo ha sido considerado como asunto de seguridad nacional desde por lo menos veinte años y no ha afectado la sobrevivencia y la digresión del Estado, siendo esto palpable en que los estados de la Federación permanecen tal cual hace veinte años y en que el Estado mexicano aún sobrevive. ¿Qué sí representaría una afectación a la sobrevivencia o disgregaría al Estado? En el caso particular de México, serían movimientos separatistas, es decir, estados de la república que quisieran su independencia de la Federación, tal cual sucedió en 1841 con el estado de Yucatán, que declaró su independencia de México, o más cercano aún, el

---

<sup>311</sup> Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Op.cit.*, p. 127. Las bastardillas son mías (DPM). Las doctrinas a las cuales se alude están enmarcadas en los artículos 89, fracciones IV-VIII y X y 129 Constitucional y en las *Leyes Orgánicas* tanto del Ejército y Fuerza Aérea y como de la Armada de México.

movimiento político encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.<sup>312</sup>

Dejando en claro ya las concepciones sobre interés nacional es hora de pasar a definir qué se entiende por *objetivo nacional*; como tal, tomaremos, nuevamente, el concepto dado por Thiago Cintra, para quien “los Objetivos Nacionales (ON) representan la cristalización de los intereses y aspiraciones que, en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer.”<sup>313</sup> Desde una perspectiva histórica, bien o mal, se puede decir que los objetivos nacionales del Estado mexicano iniciados desde la Independencia hasta la culminación de la Revolución, se vieron cristalizados a partir de la proclama de la Constitución de 1917. Los intereses nacionales; en particular, los intereses vitales y, especialmente, aquellos que hablan sobre la integración de la Federación se vieron cristalizados en la Carta Magna de 1917, siendo así que hasta en la actualidad el territorio mexicano comprende los mismos estados que los anunciados hace ya casi cien años.<sup>314</sup>

Al igual que los intereses nacionales, los objetivos nacionales pueden ser catalogados en dos clases, por un lado están aquellos objetivos nacionales permanentes y por el otro, los objetivos nacionales actuales. De los primeros se dice: “los objetivos nacionales caracterizados por aquellas aspiraciones e intereses vitales, que por largos períodos de tiempo han subsistido dentro de la nación, son definidos como Objetivos Nacionales Permanentes.” Mientras que de los segundos, es decir, objetivos nacionales actuales, se menciona:

---

<sup>312</sup> Cfr. Curzio, Leonardo, *Op.cit.*, 103-105, en donde el autor sugiere la necesidad de una doctrina de la seguridad nacional encaminada a fijar los hechos que pudieran representar una amenaza para el Estado mexicano, pone como ejemplo el caso del EZLN en Chiapas en 1994.

<sup>313</sup> Thiago Cintra, José, *Op.cit.*, p. 2. Hay que advertir que dentro de los estudiosos del tema de seguridad nacional, sean civiles o militares, por lo general, frecuentan o desarrollan sus conceptos a partir de las ideas de Thiago Cintra, ahí están los trabajos del General Vega García, Leonardo Curzio, la metodología elaborada por la SEMAR de 2010 y algunos artículos de la compilación reunida en Sergio Aguayo y Bruce Bagley.

<sup>314</sup> Para una sucinta historia de la seguridad nacional desde la independencia hasta finales del siglo XX, véase Benítez Manaut, Raúl, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México:1821-1990” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, No. 98. Este número de la revista estuvo dedicado especialmente al tema de seguridad nacional.

“Son metas específicas que un Estado estima posible alcanzar en un determinado período, según la coyuntura histórica que se viva. Se expresan en términos más concretos que los Objetivos Nacionales Permanentes, de los cuales se derivan [...] Cuando las capacidades del poder nacional no son suficientes para obtener los objetivos nacionales permanentes, es necesario aplicar un esfuerzo para lograrlos por etapas...”<sup>315</sup>

Por lo general, en la mayoría de los Estados, los objetivos nacionales permanentes están presentes en sus Constituciones o leyes fundamentales. En el caso de los objetivos nacionales actuales, estos están presentes dentro de los planes de gobierno; en el caso de México, los objetivos nacionales actuales, han estado cristalizados dentro de los planes nacionales de desarrollo, de aquí la importancia que se le ha venido dando a tales documentos para el desarrollo de la investigación.

Concretizando, los objetivos nacionales permanentes expuestos en la Constitución Política de nuestro país, son los siguientes: a) Soberanía, b) Desarrollo, c) Democracia, d) Crecimiento económico, e) Justa distribución del ingreso y la riqueza, f) Libertad y dignidad de los individuos, g) Justicia social y h) Seguridad.<sup>316</sup> Los artículos constitucionales que hablan de los objetivos nacionales permanentes están presentes, de manera esquemática, en la tabla doce, (ver tabla).

Como se logra observar, en la mayoría de las ocasiones, el sujeto obligado de procurar dichos objetivos nacionales permanentes es el Estado mexicano. Esta procuración, como es claro entenderlo, se realiza a través de las instituciones competentes para cada determinada tarea. Así, las encargadas de vigilar por la seguridad pública son las policías federales, estatales,

---

<sup>315</sup> Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Op.cit.*, p. 130. El General Vega García también hace una división de los objetivos nacionales sólo que en su caso los nombra como objetivos nacionales permanentes o fundamentales y objetivos nacionales coyunturales o actuales, para el caso da lo mismo, puesto que en tales caracterizaciones de los objetivos, los principios son muy similares a los descritos por la Armada de México.

<sup>316</sup> *Cfr.* Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Op.cit.*, p. 129

municipales, agentes del ministerio público. Por su parte, la soberanía reside en el pueblo y/o nación y la ejerce el individuo mediante los procedimientos enmarcados en la Carta Magna, así como también, es el Estado mexicano el soberano ante otros Estados con representación jurídica internacional.

TABLA 12

OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES PLASMADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES	ARTÍCULOS QUE PLASMAN LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES	SUJETO QUE LO DETENTA Y SUJETOS ENCARGADO DE SU VIGILANCIA O PROCURACIÓN
<b>Soberanía</b>	2º, 25, 27, 28, 39, 41 y 103	Pueblo/Nación, Entidades Federativas, Instituciones del Estado y Estado Mexicano
<b>Desarrollo</b>	2º, 3º, 4º, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 73, 89, 115, 116, 122 y 123	Individuo, Entidades Federativas y Estado Mexicano
<b>Democracia</b>	3º y 25	Instituciones del Estado y Estado Mexicano
<b>Crecimiento económico</b>	25	Estado Mexicano
<b>Justa distribución del ingreso y riqueza</b>	25 y 27	Estado Mexicano
<b>Libertad y dignidad de los individuos</b>	1º al 7º, 14, 16, 19, 20, 24, 25, 29, 73 y 136	Individuo, Instituciones del Estado y Estado Mexicano
<b>Justicia social</b>		Estado Mexicano
<b>Seguridad</b>	10º, 16, 20, 21, 25, 27, 28, 73, 89, 115, 123 y 131	Individuo, Instituciones del Estado, Entidades Federativas y Estado Mexicano

Fuente: Elaboración propia a partir de *Método del Planeamiento de la Seguridad Nacional y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Texto vigente 26 de Febrero de 2013)

Bien puede llamar la atención dentro de la tabla que no haya ningún artículo constitucional que hable sobre el concepto o idea de justicia social y que sin embargo se colocara al Estado mexicano como el sujeto encargado de su vigilancia o procuración; se procedió de esa forma porque en diversos artículos constitucionales que velan por otros objetivos nacionales permanentes está de forma implícita la idea de justicia social, tales son los casos de los artículo 3º y 25.<sup>317</sup> Otro aspecto que puede llamar la atención es

<sup>317</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Texto vigente 26 de Febrero de 2013)



que dentro de la tabla no se mencione la idea de independencia como uno de los objetivos nacionales permanentes, siendo que sí se habla de ella en la *Ley de seguridad nacional* de 2005; esto obedece a que queda sobreentendida cuando se habla de soberanía dentro de la propia Constitución.

Los objetivos nacionales actuales, como bien se ha dicho, quedan plasmados dentro de los *planes nacionales de desarrollo*. Dentro de la tabla que sigue (ver tabla 13), se podrá observar que los gobiernos, a partir del primer *plan de desarrollo* de 1980-1982, han plasmado no sólo los intereses de la nación o los objetivos nacionales permanentes, sino también aquellos acordes a las necesidades de la realidad nacional e internacional. Tales son los casos que a partir del año 2001 se habla de una transición democrática y la necesidad del cuidado del medio ambiente para el bienestar de las generaciones futuras.

Dentro de la tabla, es notorio ver que también hay objetivos nacionales permanentes, tales como soberanía, crecimiento económico y democracia. Y es que, como bien lo dicen los artículos 25 y 26 constitucionales, el *Plan Nacional de Desarrollo* debe estar emparejado a los preceptos que protege la Constitución.

TABLA 13

LOS OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES BAJO LOS GOBIERNOS DE:	OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES PLASMADOS EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO
José López Portillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reafirmar y fortalecer la independencia de México, como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural</li> <li>- Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda</li> <li>- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente</li> <li>- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas</li> </ul>
Miguel de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacionalismo Revolucionario</li> <li>- Democratización Integral</li> <li>- Sociedad Igualitaria</li> <li>- Renovación Moral</li> <li>- Descentralización de la Vida Nacional</li> <li>- Desarrollo, Empleo y Combate a la inflación</li> <li>- Planeación Democrática</li> </ul>
Carlos de Salinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo</li> <li>- Ampliación de la vida democrática</li> <li>- Recuperación económica con estabilidad de precios</li> <li>- Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población</li> </ul>
Ernesto Zedillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano</li> <li>- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos</li> <li>- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana</li> <li>- Avanzar a un pleno desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia</li> <li>- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos</li> </ul>

Continúa...

TABLA 13

Los Objetivos Nacionales Actuales bajo los Gobiernos de:	Objetivos Nacionales Actuales plasmados en los Planes Nacionales de Desarrollo
Vicente Fox	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere</li> <li>- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos</li> <li>- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza</li> <li>- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional</li> <li>- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas</li> <li>- Consolidar la transición a una democracia plena</li> <li>- Garantizar la vigencia del Estado de Derecho</li> <li>- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización</li> <li>- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia</li> <li>- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable</li> <li>- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo</li> <li>- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población</li> <li>- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública</li> </ul>
Felipe Calderón	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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>- Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.</li> <li>- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.</li> <li>- Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el 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, especialmente las micro, pequeñas y medianas.</li> <li>- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.</li> <li>- Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.</li> <li>- Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.</li> <li>- Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante 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>- 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 valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.</li> <li>- 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.</li> </ul>

Finaliza

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Nacionales de Desarrollo*: 1980- 1982, 1983-1988, 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012

Hay que destacar que si bien, algunos gobiernos puntualizan casi los mismos objetivos nacionales actuales, esto es debido a que tales objetivos no fueron cumplidos por sus antecesores inmediatos o que éstos son los que más clama la sociedad en su momento; no parece raro así que, dentro de los *Planes Nacionales* se hablen de las necesidades de un crecimiento y desarrollo económicos

Señalado ya algunas de las características de los objetivos nacionales, así como aclarados con ejemplos concretos, es hora de pasar a explicar qué se entiende por obstáculos a la seguridad nacional.

### D.3.2 DE LOS OBSTÁCULOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Dentro de los estudios más acabados<sup>318</sup> sobre seguridad nacional se pueden encontrar por lo menos cuatro obstáculos. Estos son denominados como: a) Factores adversos, b) Antagonismos, c) Presiones y d) Presión dominante.

La característica de los *factores adversos* es que pueden ser de orden interno o externo, “destituidos (sic.) de sentido contestatario” es decir, no tienen un actor (sea grupo de poder u otro Estado) que ejerza su voluntad para impedir el cumplimiento de los objetivos nacionales, sean estos actuales o permanentes. Ejemplo de los factores adversos son: terremotos, inundaciones, epidemias, desastres naturales, etc. Un arquetipo de los anteriores hechos puede ser la epidemia de influenza AH1N1 de 2009 que sufrió el país. En ella se pudo observar que el Estado mexicano no estaba preparado para enfrentar hechos como el sucedido, en tanto que no contaba con la capacidad en infraestructura de atención médica.<sup>319</sup>

Por su parte, los *antagonismos* se caracterizan porque tienen una voluntad que asume la forma contestataria a los “ideales y acciones de la comunidad directamente relacionadas con los objetivos nacionales”, sean permanentes o actuales. Al igual que los factores adversos, pueden ser óbices internos o externos. El ejemplo más claro de un antagonismos interno fue el

---

<sup>318</sup> Cfr. Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*; Vega García, Gerardo, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*; Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Método del Planeamiento de la Seguridad Nacional*; y, Ramírez Saavedra, Beatriz, *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional. ¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?*

<sup>319</sup> Para observar cómo las epidemias y pandemias pueden vulnerar la seguridad nacional de los estados véase: Astié-Burgos, Walter, “El estado de la seguridad global y las pandemias como amenazas a la Seguridad Nacional e Internacional” y Ruiz Loyola, Benjamín, “Contingencias sanitarias y Seguridad Nacional”, en Centro de Estudios Superiores Navales, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Año 2010-1 y 2010-4, respectivamente.

levantamiento del EZLN en 1994, que se oponía al orden establecido por el Estado mexicano. En este caso, hasta se promulgó la *Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas* y existe la Comisión Bicamaral de Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas.

Las *presiones*, por lo general son aquellos óbices con poder para obtener resultados a través del ejercicio de la fuerza y amenaza. “Las presiones son antagonismo en los cuales a la voluntad contestataria se incorpora una manifiesta capacidad de oponerse a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes.” Quizá el ejemplo más acorde a esta descripción sean las presiones ejercidas por las empresas petroleras al momento en el que el gobierno mexicano se encaminaba a expropiar el petróleo. La acción del gobierno mexicano en aquel entonces, fue un acto de soberanía a favor del interés nacional.<sup>320</sup>

Por último, la *presión dominante* es aquella que por su importancia y naturaleza constituye una amenaza inminente a la conquista y mantenimientos de los objetivos nacionales permanentes. Esta presión dominante, la ejerce por regla general, otro Estado a través de su poder nacional, poniendo así en peligro la seguridad y desarrollo nacional del Estado a quien se le somete a tal tipo de presión; obligándolo a adoptar medidas urgentes para oponerse a dicho antagonismo. Siendo que este tipo de obstáculos amenazan los intereses vitales del Estado, los ejemplos más claros en el caso de México, pueden ser las invasiones norteamericanas y francesa, ya mencionadas en el apartado de los objetivos nacionales.<sup>321</sup>

Estos cuatro tipos de obstáculos a la seguridad nacional, pueden ser clasificados también por su origen, es decir, determinando si son del tipo interior o exterior. Como ha quedado expuesto, el óbice que pudiera ser

---

<sup>320</sup> Una narración sucinta de los hechos que marcaron el periodo de la expropiación petrolera puede verse en: Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, pp. 129-145

<sup>321</sup> Para una breve mirada sobre los conflictos armados con aquellos dos países, véase: Vázquez Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”; Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, y; Ulloa, Berta, “La lucha armada (1911-1920) en Centro de Estudios Históricos/El Colegio de México, *Historia general de México*. Versión 2000.

claramente de carácter externo es la de *presión dominante*, en el cual un Estado ejerce sobre otro su voluntad hostil.

Asimismo, aquellos cuatros obstáculos descritos pueden subdividirse a razón del tiempo y la distancia con que pudieran afectar los objetivos nacionales. La temporalidad está compuesta por hechos “actuales” (permanentes) o coyunturales que pudieran ser óbices a la seguridad nacional. El ejemplo más claro de un hecho “actual” o permanente que pudiera obstruir la seguridad nacional y que ha sido referido como amenaza desde por lo menos veinte años, es el narcotráfico. Por su parte el hecho coyuntural que pudo haber puesto en entredicho la seguridad nacional, fue la epidemia de Influenza AH1N1 de 2009.

Por la distancia, los obstáculos a la seguridad nacional pueden ser clasificados como cercanos o lejanos. Es decir, este tipo de impedimentos por lo general están determinados por las probabilidades de que un suceso pueda afectar o no la seguridad nacional. Se diría así que, es un obstáculo cercano aquel más probable de ocurrir y que afecta los objetivos nacionales que determinado Estado procura, contrario a esto, sería un óbice lejano. Las crisis económicas y, en especial, las crisis económicas de un país distinto al que se le trata de determinar su probabilidad de afectación a la seguridad nacional, pueden servir como ejemplos. Por poner un caso, sería cercano la afectación de la seguridad nacional de México, si Estados Unidos entrará en crisis económica; puesto que es con este país con el que México tiene el mayor intercambio comercial. Sería lejano si Mónaco entrará en dicha crisis.<sup>322</sup>

Aclarado todo lo que tiene que ver con los obstáculos a la seguridad nacional y puesto que se ha mencionado el poder nacional dentro de la *presión dominante*, es hora de pasar a ver qué entraña dicho concepto.

---

<sup>322</sup> Para observar el nivel de intercambio comercial:  
cfr. [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/comercio\\_exterior/informacion\\_estadistica/Acum-Exporta.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/informacion_estadistica/Acum-Exporta.pdf)

### D.3.3 DEL PODER NACIONAL

La idea de *Poder Nacional* llama la atención desde que se le escucha o se lee, esto debido a que en él están implícitos dos conceptos. En el primero, la idea de poder y en el segundo, la idea de lo nacional.

Sobre la conceptualización del poder se ha escrito demasiado dentro de las ciencias sociales,<sup>323</sup> por tal motivo no se hará un bagaje del mismo y se tomará como concepto general aquel que dice que el poder está constituido por una voluntad, de aquí su carácter volitivo, que “refleja una acción consciente del individuo en busca de determinados resultados.”<sup>324</sup>

Por su parte, lo nacional deriva inminentemente de nación, concepto por de sí complejo; aunque para el fin aquí propuesto se definirá como aquella “comunidad de hombres y mujeres que tienen conciencia de los lazos étnicos, históricos, culturales, y económicos que les unen y están impulsados por el deseo de vivir bajo instituciones comunes.”<sup>325</sup>

Una vez definidos aquellos dos conceptos, es claro entender que el poder lo ejerce la nación. Ese ejercicio del poder nacional se hace para la consecución de los objetivos nacionales, sean estos permanentes o actuales y ante cualquiera de los obstáculos por el que se estuviera atravesando si así fuera el caso. Esto queda más claro si tomamos la definición que los expertos dan acerca del poder nacional, quienes dicen el “*Poder Nacional* es el conjunto de los medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr conquistar y mantener, interna o externamente, los Objetivos Nacionales”<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Una breve bibliografía sobre la materia serían: Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*; Canetti, Elías, *Masa y poder*; Clark, Kenneth B., *El patetismo del poder* y Luhmann, Niklas, *Poder*

<sup>324</sup> Thiago Cintra, José, *Op.cit.*, p. 6

<sup>325</sup> Secretaría de Marina Armada de México/Centro de Estudios Superiores Navales/Escuela de Guerra Naval, *Op.cit.*, p. 128. El Artículo 2 de nuestra *Constitución Política...* define a la Nación Mexicana como única e indivisible, aunque también dice que ella está compuesta pluriculturalmente.

<sup>326</sup> Thiago Cintra, José, *Op.cit.*, p. 7. Las cursivas son del original. (DPM)

Por regla general, aquellos “medios de todo tipo [de] que dispone la nación” son estructurados, para su fácil estudio, en cuatro campos de acción o expresión. Estos campos del poder nacional son: militar, social o también llamado psicosocial, económico, y político.

Asimismo, una caracterización de los cuatro *Campos del Poder Nacional* es que pueden ser analizados desde sus estructuras orgánicas, fundamentos, factores e indicadores. Es decir, por poner como ejemplo el *campo militar del Poder Nacional*, en particular, del Estado mexicano; analizado desde su estructura orgánica quedaría como se presenta en el siguiente esquema (ver tabla 14)

TABLA 14

CAMPO MILITAR: Órganos y componentes		
Órganos componentes de las Fuerzas Armadas	De Dirección	Mando Supremo
		Alto Mando
		Órganos de Alto Mando y de la Administración
	De Ejecución	Ejército
		Fuerza Aérea
		Armada
	De Supervisión	Inspección y Contraloría General de las Fuerzas Armadas

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, p. 199

Esta estructuración orgánica del campo militar del poder nacional puede expandirse aún más, dependiendo de qué tan detallado se quiera realizar el análisis respectivo<sup>327</sup> para el fin aquí propuesto basta con lo señalado en la tabla.

Por su parte, una caracterización orgánica *del campo social del Poder Nacional*, puede ser analizado desde los distintos componentes que se destacan en la tabla de la siguiente página (ver tabla 15)

---

<sup>327</sup> Para expandir la información dentro de la tabla sería necesario consultar las *Leyes orgánicas* del Ejército y Fuerza Aérea, así como de la Armada de México.

TABLA 15

CAMPO SOCIAL: Órganos y componentes		
Órganos componentes de la Comunidad	Familia	
	Juntas de vecinos	
	Asociaciones de colonos	
Órganos del componente Iglesia	Clero	Clero secular
		Clero regular
Órganos componentes de Instituciones Educativas	Magisterio	
	Universidades e Instituciones superiores	
	Asociaciones de padres de familia	
	Sociedad de alumnos y ex alumnos	
	Federaciones estudiantiles	
Órganos componentes de Grupos de Interés	Asociaciones de obreros	
	Asociaciones campesinas	
	Asociaciones de burócratas	
Órganos componentes de Grupos Sociales	Clubes de servicio	
	Asociaciones civiles	
	Federaciones	
Órganos componentes del Sector Salud e Instituciones de Seguridad Social	A Nivel Federal	
	A Nivel Estatal	
	A Nivel Municipal	
	A Nivel particular	
	De Beneficencia	

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, pp. 197-199

Al igual que en el *campo militar del Poder Nacional*, este *campo social* puede ser ampliado dependiendo del análisis que se quiera realizar del *Poder Nacional*. Un ejemplo sería, fragmentar los órganos de las instituciones educativas en su componente magisterial. Para llevar dicha tarea, se podría partir desde el nivel Federal hasta llegar al municipio, determinando así también el nivel educativo en el que está presente el magisterio, sea de educación básica, media superior o superior.

Dentro del *campo económico del Poder Nacional* la estructuración orgánica quedaría como se presenta en la tabla número 16.

En el análisis del campo económico destaca el hecho de que el poder nacional puede ser proyectado hacia el exterior. Esto a partir de los agregados comerciales en embajadas o en misiones especiales. Al igual que los dos anteriores campos del poder nacional, esta expresión del poder nacional puede ser ampliado y fragmentado para un estudio más conciso.



TABLA 16

CAMPO ECONÓMICO: Órganos y componentes			
Ámbito Interno		Ámbito Externo	
Órganos componentes del Sector Público	Empresas descentralizadas	Órganos del Servicio Exterior	Embajadas
	Empresas de participación estatal		Agregados Comerciales
	Instituciones Nacionales de crédito		Misiones especiales
	Organizaciones auxiliares nacionales de crédito		
	Instituciones nacionales de seguros y finanzas		
	Fideicomisos		
	Servicio público y de la banca		
Órganos componentes del Sector Privado	Industrial		
	Comercial		
	Agrícola		
	Pesquero		
	Ganadero		
	Minero		
	Servicios		
Órganos componentes del Sector Social	Empresas transnacionales y multinacionales		
	Organismos sindicales		
	Organismos agrarios		
	Organismos obreros		
	Cooperativas		
	Comunidades		

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, pp. 196-197

Un ejemplo de proyección del poder nacional hacia el exterior podría ser que Petróleos Mexicanos, siendo un organismo descentralizado del Estado mexicano, actuara en la actividad económica correspondiente a su ramo dentro de los distintos Estados de la comunidad Internacional para el provecho de la nación mexicana.

Finalmente, el *campo político del Poder Nacional* puede ser estructurado orgánicamente como se verá en el cuadro de la siguiente página (ver tabla 17).

Parecido al *campo económico* la expresión política del poder nacional, puede apoyarse del ámbito externo. Este aprovechamiento del servicio exterior puede ser reflejado a través de los distintos actores de la política

internacional, sean estos embajadores o cónsules; mediante la *obtención de información* de cualquiera de los países con quien México tuviera tratados bilaterales y por ende, representaciones a través de embajadas y consulados. Este caso en particular se ve reflejado en la fracción IX del artículo 2° de la *Ley de servicio exterior mexicano*, que a la letra dice: “Corresponde al Servicio Exterior [...] Recabar en el extranjero la información que pueda ser de *interés para México...*”<sup>328</sup>

TABLA 17

CAMPO POLÍTICO: Órganos y componentes				
Ámbito Interno		Ámbito Externo		
Órganos componentes del Poder Legislativo	Congreso de la Unión	Cámara de Diputados		
		Cámara de Senadores		
	Congresos Locales		Órganos componentes del Servicio Exterior	
Órganos componentes del Poder Ejecutivo	Gobierno Federal/Jefe de Estado	Secretarías de Estado		
		Consejería Jurídica		
	Gobiernos Locales			Agregadurías
Órganos componentes del Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Tribunal electoral		
		Consejo de la Judicatura Federal	Tribunal colegiado de circuito	
			Tribunal unitario de circuito	
			Juzgado de distrito	
		Jurado Federal de Ciudadanos		
		Tribunales de los Estados y del Distrito Federal		
Componente de agrupaciones diversas	Partidos Políticos			
	Grupos políticos			
	Grupos económicos			
	Grupos sociales			
	Sindicatos			
		Misiones especiales		

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, pp. 195-196; *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

<sup>328</sup> *Op. cit.*, Las cursivas son mías (DPM). Otro ejemplo de la utilidad del servicio exterior mexicano para la seguridad nacional puede encontrarse en Lozano Lozano, Pablo A., “Inteligencia para la seguridad nacional desde la perspectiva de la documentación consultar a extranjeros”, pp. 45-73, en Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Febrero 2010, No. 88.

Ya que la caracterización total del poder nacional rebasa por mucho los objetivos de este capítulo basta con haber dejado en claro los componentes de las estructuras orgánicas del poder nacional; dejando de lado los fundamentos, factores e indicadores que se mencionaron, que sin duda, forman parte del análisis completo del poder nacional. Asimismo, y para cerrar este apartado, hay que entender que el encargado de accionar el poder nacional para la seguridad nacional es el Estado, en este caso, el Estado mexicano.

#### D.3.4 DE LOS RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional pudieron ser claramente englobados dentro del apartado de los *obstáculos a la seguridad nacional*, aunque se prefirió darle otra sección. La razón de esto es que desde los documentos oficiales y en especial, desde la publicación de la *Ley de Seguridad Nacional* y en particular, el *Programa para la Seguridad Nacional*, se tiene identificado qué es un riesgo y una amenaza a la seguridad nacional, así como también los posibles tratamientos a dichos factores.

La *Ley de Seguridad Nacional* en sí no tiene una definición general y clara sobre qué se debe entender por *riesgo*, así como tampoco la tiene para *amenaza*. Lo único que tiene presente la *Ley* son *actos* que se conciben como *amenazas*; lo curioso es que dentro de tales actos no se incluyen aquellos relacionados con el narcotráfico, siendo que desde hace por lo menos quince años antes de que fuera aprobada la normatividad en cuestión, se decía que el narcotráfico amenazaba la seguridad nacional.

El *Programa para la Seguridad Nacional* publicado en 2009, dice que es una *amenaza* el

fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley [ de seguridad nacional], cuya característica es una *voluntad hostil y deliberada que pone en peligro* de vulneración particularmente grave a *los intereses permanentes* tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y *cuestiona la existencia del*

*mismo Estado*. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir o enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano.<sup>329</sup>

Si se analiza el concepto se podrá ver que este tiene una semejanza a los óbices denominados *Presión* y *Presión dominante*, en tanto que existe una voluntad hostil, del tipo Estatal o no; que pone en peligro los intereses permanentes. Una peculiar diferencia entre el concepto de amenaza con aquellos de presión y presión dominante, es que no queda claro si las amenazas pueden ser originadas interna o externamente, tal cual lo suponen los dos tipos de presiones antes mencionados.

Por su parte, los *riesgos*, son definidos dentro del mismo programa de 2009 como aquellos

antagonismos a la Seguridad Nacional que no teniendo carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional.

Los riesgos a la Seguridad Nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la Seguridad Nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención.<sup>330</sup>

La definición de *riesgo* presentada, si bien abre la posibilidad de que estos sea internos o externos, no dice nada sobre los intereses nacionales; es decir, tal explicación sólo señala los riesgos en función de la afectación del desarrollo nacional, no así, desde los intereses nacionales. Haciendo un símil con las categorías presentadas en el apartado los *obstáculos a la seguridad nacional*, se podría catalogar a los *riesgos* dentro de aquellos óbices definidos

---

<sup>329</sup> *Op.cit.*, p. 4, Diario Oficial de la Federación, 20 de Agosto de 2009. El agregado y las cursivas son mías (DPM).

<sup>330</sup> *ibídem*.

como *factores adversos y antagonismos*, en tanto que no ponen en riesgo los *intereses vitales* para subsistencia del Estado mexicano.

Como se ve, las definiciones dentro de los documentos oficiales, tanto de amenaza como riesgos a la seguridad nacional, son poco claras y deficientes; ello conlleva a una descoordinación entre los posibles actores encargados de enfrentar los acontecimientos que pudieran amenazar o poner en riesgos la seguridad nacional, pues en algunas ocasiones se podría llegar al equívoco de tratar un hecho como riesgo siendo que este fuera en realidad una amenaza para la viabilidad del país, y viceversa.

Atendiendo a las categorías conceptuales expresadas dentro de los ordenamientos legales y programas que marcan qué es un riesgo y qué una amenaza, queda claro que el narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional de México; y no lo es, primeramente, porque el narcotráfico es una actividad criminal tipificado como delito contra la salud y de delincuencia organizada, además de que no aparece dentro del *Código Penal Federal* dentro de los ocho delitos federales señalados como delitos contra la seguridad de la nación. Legalmente, el narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional, políticamente sí lo es. En este mismo sentido, al narcotráfico no lo impulsa el poder de otro Estado para hacer frente al Estado mexicano, tal cual sugiere el *Programa* de 2009 para caracterizar un hecho como amenaza. El narcotráfico es, como ya se ha dicho, un asunto, y en especial, un riesgo a la seguridad nacional. Para contrarrestar el riesgo son necesarias políticas públicas enfocadas a revertir los factores que posibilitan que tal actividad criminal florezca.

Para enfatizar el por qué el narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional y sí un riesgo, en el siguiente apartado, se realizará una categorización del narcotráfico como fenómeno criminal, señalando, en la medida de lo posible, cuál ha sido el error del gobierno mexicano al enfrentarse a tal hecho delincuencial.

#### D.4 NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Las obras que más abundan sobre el narcotráfico, por lo general, provienen del género periodístico, muy pocos de la academia. Los que se originan dentro de la academia derivan en un análisis jurídico o criminológico; en el mejor de los escasos, los libros o artículos que tratan sobre el narcotráfico lo hacen tratándolo como un fenómeno socio-político. Asimismo, los artículos de instituciones de nivel superior que hacen alusión al narcotráfico como fenómeno socio-político lo hacen desde la perspectiva internacional, en especial, desde la relación bilateral entre México y Estados Unidos.<sup>331</sup>

Dicho lo anterior, es necesario destacar que los trabajos, tanto del ámbito periodístico como del académico, no hacen un bosquejo de cómo está constituido el narcotráfico como categoría criminal de delincuencia organizada, razón por la cual, para este apartado se utilizaran reportes de inteligencia elaborados por la Procuraduría General de la República y Secretaría de la Defensa Nacional.

Dentro de las dos instituciones anteriormente mencionadas destaca el *Manual de actuación del personal del Ejército y fuerza aérea mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico*, elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional, en el que se da cuenta de cómo está constituida la cadena que conforman los delitos contra la salud, comúnmente llamado narcotráfico. En este mismo orden de ideas, resalta el *Informe de resultados 2007. Programa Nacional para el Control de Drogas 2007-2012*, creado por la PGR,

---

<sup>331</sup> Al respecto, durante 2012, la revista *Proceso* junto con el sello Grijalbo, comenzaron a publicar una serie de libros que conformaban su colección “Crimen organizado”. La mayoría de tales libros hacía alusión, en su título, al fenómeno del narcotráfico, *Cfr.* [http://tienda.proceso.com.mx/category.php?id\\_category=26](http://tienda.proceso.com.mx/category.php?id_category=26); asimismo, el conjunto de los autores eran periodistas. Por su parte, en el ámbito académico, el autor más destacado que tiene como línea de investigación el narcotráfico es Luis Astorga. Dentro de la perspectiva bilateral, pueden verse los diversos capítulos contenidos en los libros de Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *Op.cit.*, así como a Jorge Chabat y Mónica Serrano.

que detalla, de forma sucinta, la estructura de la “corporación-organización” de los distintos cárteles de la droga existentes en México.<sup>332</sup>

A partir de la información derivada de los dos documentos de inteligencia<sup>333</sup> elaborados por aquellas dependencias federales se puede afirmar que la estructura de cada uno de los carteles de la droga que operan en México, están divididos en al menos seis niveles. Asimismo, cada uno de los niveles tiene su propia estructura o cadena de mando, en la que cada cual realiza alguna tarea determinada.

De manera esquemática la anterior información puede ser presentada como se ilustra en la siguiente pirámide. En donde el punto más alto lo ocupa, como es de esperarse, el líder o capo de alguna organización de tráfico de drogas, y a su vez, la base, la ocupan todas aquellas personas involucradas en la siembra, cosecha, preparación, empaque de la droga, transportistas de la droga, y distribuidores al menudeo (ver esquema 1).

Un ejemplo que pudiera detallar la pirámide presentada sería tomando al *Cártel de Sinaloa* o *Cartel del Pacífico*, liderado actualmente, según documentos elaborados por la Procuraduría General de la República, por Joaquín Guzmán Loera, alias *El Chapo* o *Chapo Guzmán*. Dentro de los *Financieros* se podría encontrar a su hermano, Miguel Ángel Guzmán Loera, alias *El Mudo*, quien fuera sentenciado a una condena de trece años y tres meses el 15 de agosto de 2008. Con esto ya se tendría señalado al *Capo* y al

---

<sup>332</sup> Hay que advertir que el primero de estos documentos fue pedido a través del sistema de rendición de cuentas, *Infomex*, a la Secretaría de la Defensa Nacional y fue catalogado como información reservada por doce años, *Cfr.* Folio de solicitud de información pública: 0000700034813. Para labores de esta investigación, el *Manual* fue consultado por el sustentante dentro de la biblioteca de la dependencia. Por su parte, la PGR, negó varias veces la existencia del documento que se cita cuando se le solicitó su entrega a través del mismo sistema de rendición de cuentas, *Cfr.* Folio 0001700193512. La prueba de la existencia del documento en cuestión, puede constatarse en cuanto que dicho material está de forma física catalogado dentro de la biblioteca de la Cámara de Diputados y la propia biblioteca de la Procuraduría General de la República.

<sup>333</sup> El concepto de inteligencia que se toma aquí es aquel definido por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como “información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de seguridad nacional.”, *Cfr.* <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>

*Financiero del Cartel de Sinaloa*, es decir, dos niveles del cártel de la droga.<sup>334</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de Procuraduría General de la República, *Informe de resultados 2007. Programa Nacional para el Control de Drogas 2007-2012*, p. 49

Dentro de los *Lugartenientes* en la estructura del cártel que sirve como ejemplo, estaría Mario González Martínez, quien, según documentos de la Secretaría de la Defensa Nacional, era “uno de los hombres de mayor confianza de Joaquín Guzmán”<sup>335</sup> y uno de los *lugartenientes* de dicha organización delictiva. Por su parte, en el nivel de *Sicarios* estaría Alejandro Ramírez Báez, quien el seis de junio de 2011 fuera sentenciado a 60 años de prisión, por los delitos de “homicidio calificado, homicidio en grado de tentativa y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército.”<sup>336</sup> Hay que recordar que todo sicario es un asesino a sueldo y que dentro del nivel de

---

<sup>334</sup> Procuraduría General de la República, *Segundo Informe... 2008*, p. 55

<sup>335</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Tercer Informe... 2009*, p. 109

<sup>336</sup> Procuraduría General de la República, *Quinto Informe... 2011*, p. 78



*Sicarios* pueden entrar cualquier tipo de personas destinadas a la tarea de asesinar a quien el superior dentro de la organización delincriminal, haya ordenado. Con los anteriores ejemplos se han evidenciados el tercer y cuarto nivel dentro del *Cártel de Sinaloa*.

En el nivel de *Funcionarios Involucrados*, es decir, funcionarios corruptos de las instituciones del Estado, que prestaron ayuda al *Cártel* en cuestión, estuvieron José Agustín Montiel López ex-Coordinador General de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos y Fernando Rivera Hernández, exdirector de Inteligencia de la SIEDO, quien, junto con otros funcionarios fueron detenidos bajo la *Operación Limpieza*. El trabajo de este último exservidores público consistía en vender información a *Cártel de Sinaloa* para que sus miembros no fueran capturados o para contrarrestar el ataque de grupos rivales al *Cártel*.<sup>337</sup>

Por su parte, en la base piramidal de la organización delictiva del *Cartel de Sinaloa* que como se ha dicho, se compone de sembradores, empaques y transportadores de la droga; estarían: Israel García Gutierrez, Rolando Candelario Covarrubias, Simon Higuera Garibaldi, Manuel Margarito Murillo Zamora, Lucas Ganceda Sánchez, etc., a quienes se les dictó en 2009 y 2010 sentencia condenatoria por los delitos de elaboración de psicotrópicos, posesión para su venta y transporte de clorhidrato de cocaína.<sup>338</sup>

Como base piramidal de toda organización delictiva, en este caso, de los cárteles de la droga, los *Colaboradores y distribuidores al menudeo* son, por lo general, gente de bajos recursos. En el caso de las personas destinadas a la siembra y cultivo de marihuana y amapola, dos de las principales drogas producidas en el país, son campesinos de “cultura muy escasa [que] apenas saben leer”, según informes de inteligencia de SEDENA. Esta secretaría ha

---

<sup>337</sup> Procuraduría General de la República, *Segundo Informe... 2008*, p. 55; y Procuraduría General de la República, *Tercer Informe... 2009*, p. 81. Para una explicación más acabada sobre el involucramiento de los funcionarios señalados dentro de las filas del cártel de Sinaloa, véase a Héctor de Mauleón, “La ruta de sangre de Beltrán Leyva” en *Nexos*, Febrero de 2010, pp. 20-31.

<sup>338</sup> Procuraduría General de la República, *Cuarto Informe... 2010*, p. 82

elaborado un detallado informe sobre las particularidades de los individuos que participan en esta base piramidal, describiendo así sus características culturales y económicas que prevalecen en el medio en que se desenvuelven.<sup>339</sup> Por los objetivos de la tesis, no se entraron en tales precisiones; sirvan así pues, todos los ejemplos en cada uno de los escalafones de la pirámide del *Cártel de Sinaloa*. Lo mismo se pudo haber hecho con cualquier otro *Cártel* mexicano, es decir, a partir de la información presentada en el esquema piramidal, colocar ejemplos de capos, financieros, lugartenientes, etc.

Una vez descrito y ejemplificado la *pirámide general* de los cárteles mexicanos de la droga, es oportuno hacer otra observación: su carácter transfronterizo. Es decir, todo cártel de la droga, por excelencia, rebasa las fronteras estatales. Las organizaciones mexicanas que iniciaron traficando marihuana y los derivados de la amapola durante los años 40s y, mucho antes, lo hacían en contubernio con organizaciones delictivas radicadas en Estados Unidos. No fue casualidad que el gobierno norteamericano llevara a cabo la primera operación de intercepción en la frontera común entre México-Estados Unidos.<sup>340</sup>

Asimismo, se puede hablar de la relación que hay entre los cárteles de la droga mexicanos con los cárteles de Bolivia, Perú y Colombia, los que en menor o mayor medida, se coordinan para el tráfico de cocaína, marihuana y precursores químicos.<sup>341</sup>

Con esto, surgen las preguntas, ¿Qué parte del narcotráfico es la que pone en peligro la seguridad nacional, es decir, la seguridad nacional mexicana está en peligro por la vertiente transfronteriza de los cárteles de la droga o por el daño que causan algunos de los niveles de la *pirámide general* de los cárteles mexicanos?, ¿Qué intereses nacionales perjudican los diversos

---

<sup>339</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de actuación del personal del ejército y fuerza aérea mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico*, p.80

<sup>340</sup> *Supra*. Capítulo 1, El Sexenio de Díaz Ordaz.

<sup>341</sup> *Cfr.* Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio-Diagnóstico Conjunto*, p. 94

niveles de la pirámide general de los cárteles, los vitales o los secundarios?, ¿Qué tipo de obstáculos representa la estructura del narcotráfico, es decir, el narcotráfico forma parte de los obstáculos adversos, antagónicos, de presiones o del tipo de presión dominante mencionados en los puntos D.3.2 de este capítulo? A partir de la determinación del tipo de obstáculo que representa para la seguridad nacional, ¿Cuáles son los objetivos nacionales que afectan, los permanentes o los actuales? ¿Perjudica el narcotráfico algunos de los cuatro componentes del poder nacional, en qué órgano?

La respuesta a las anteriores interrogantes será dada a través de lo que se ha escrito ya sobre seguridad nacional y narcotráfico. A la pregunta, *¿Qué parte del narcotráfico es la que pone en peligro la seguridad nacional, es decir, la seguridad nacional mexicana está en peligro por la vertiente transfronteriza de los cárteles de la droga o por el daño que causan algunos de los niveles de la pirámide general de los cárteles mexicanos?*

Por la vertiente trasnacional del narcotráfico no se ve ningún tipo de peligro, en tanto que las relaciones entre las organizaciones del narcotráfico nacional como la de los países de Estados Unidos, Perú, Bolivia y Colombia han existido desde por lo menos más de cincuenta años. Ahora bien, en los niveles de la pirámide general de los cárteles mexicanos, el peligro latente está dentro de los *funcionarios públicos involucrados* ya que los cárteles logran penetrar a las instituciones de seguridad pública del país. Este involucramiento de funcionarios públicos en las filas de algunas organizaciones delictivas ha llevado a pensar que más que el narcotráfico, sea la corrupción uno de los problemas más grave que enfrenta el país.

Lo anterior se sustenta en dos encuestas elaboradas por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), quienes en 2002 presentaban el dato de que la población del país consideraba más grave la corrupción que el narcotráfico. El nivel de gravedad que se le achacaba a la corrupción era del 26.1%, mientras al narcotráfico sólo un 10.8% lo consideraba como un problema grave. En primer lugar de gravedad de los problemas que enfrentaba

el país para aquel año era la delincuencia e inseguridad pública, con un 28.9%.<sup>342</sup> Lo mismo ocurrió cuando la encuesta se levantó en febrero de 2006, 7.6% de la ciudadanía consideraba la corrupción como uno de los principales problemas del país, frente al 1.7% que consideraba al narcotráfico como tal. En julio de ese mismo año, la tendencia no cambió, la corrupción seguía por arriba, con un 5.1%; frente a un 0.9% de la ciudadanía que consideraba al narcotráfico como uno de los principales problemas que enfrentaba el país en aquel entonces.<sup>343</sup>

Otro de los niveles de la pirámide general de los cárteles de la droga que perjudica al Estado mexicano, sería el de los *sicarios*; en tanto que su manifestación más palpable es cuando se llevan a cabo los diversos asesinatos de funcionarios de seguridad pública (policías municipales, estatales y federales), seguridad nacional (personal castrense del rango que sea), individuos electos popularmente (en su mayoría del orden municipal)<sup>344</sup> y personas civiles, ajenas o no, al crimen.

La base, así como los tres primeros niveles de la estructura piramidal de los cárteles de la droga, si bien, pueden representar un peligro a la seguridad nacional, esto sólo es así en tanto que forman parte de la organización criminal, coloquialmente llamado *cártel*. El papel principal del *Capo* es

---

<sup>342</sup> Centro de Investigación y Seguridad Nacional, *Encuesta nacional de opinión pública. Percepciones sociales sobre corrupción e impunidad*, Abril 2-3, 2002, p. 1. Información entregada mediante solicitud de información con folio: 041000004313.

<sup>343</sup> Centro de Investigación y Seguridad Nacional, *Encuesta nacional de opinión pública. Consideraciones sociales en torno al narcotráfico y crimen organizado*, Julio 11-12, 2006, p. 3. Información entregada mediante la solicitud de información con folio: 041000004313. Es necesario mencionar que se pidieron *todas las encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional* realizados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, durante el periodo 1990-2012. En su respuesta, la dependencia dijo tener sólo doce encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional, entregando siete en fotocopias e indicando la localización de las restantes en el portal web del Centro. Por las encuestas entregadas en fotocopias: siete; se puede deducir que ni el propio Centro de Inteligencia le da el peso necesario al fenómeno de narcotráfico, pues de aquellas siete encuestas entregadas, sólo cuatro estaban relacionadas temáticamente a la delincuencia organizada; y sólo dos de manera específica, a la relación narcotráfico-crimen organizado.

<sup>344</sup> Uno de los pocos trabajos que documenta el asesinatos de personas electas popularmente es el de Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, pp. 17-39. En ella el autor habla de la infiltración del narcotráfico dentro del financiamiento de las campañas políticas, los asesinatos cuando los candidatos electos no pagan los favores recibidos de los inversionistas en campaña y del amedrentamiento en contra del candidato opositor a quien estos financian.

dirigir toda la estructura que compone al cártel de la droga; así como el de los *financieros* tratar de aprovechar los recursos que provienen de todo el aparato delictivo de la organización. El papel de los *lugartenientes* es dirigir y cuidar en un menor nivel que todo el proceso que realiza la base: siembra, cosecha, transportación y distribución, se lleve conforme a lo acordado por el *Capo*. La violencia en sí no es propia de los cárteles, se usa cuando es necesaria, en defensa de sus intereses. Al menos así lo manifiesta Chabat, quien dice: “...lo que propicia una conducta violenta contra el Estado de parte de las organizaciones de narcotraficantes es el combate de sus actividades, derivado en un primer nivel de la ilegalidad de éstas...”<sup>345</sup>

Para contestar a la pregunta ¿Qué intereses nacionales perjudican los diversos niveles de la pirámide general de los cárteles, los vitales o los secundarios? Es imprescindible unirla a la cuestión siguiente, ¿Qué tipo de obstáculos a la seguridad nacional representa la estructura del narcotráfico? Dentro de las particularidades de los cuatro obstáculos a la seguridad nacional, el narcotráfico se puede ubicar dentro de los óbices caracterizados como de *presión* en tanto que exteriorizan una “voluntad contestataria” y “se incorpora una manifiesta capacidad de oponerse a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes” del Estado mexicano, en este caso, el objetivo nacional permanente de seguridad tutelada por el Estado.

A partir de la ubicación del narcotráfico como un óbice que presiona la seguridad nacional, se puede concluir que los intereses nacionales a los cuales perjudican son del orden secundario y no vital, en tanto que sus acciones no amenazan “la sobrevivencia misma de la comunidad nacional”, que es la condicionante para hablar de afectación a los intereses vitales de la nación.

---

<sup>345</sup> Chabat, Jorge, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, en *Política y Gobierno*, vol.1, núm.1, enero-junio de 1994, p.106

La respuesta a la pregunta de ¿Cuáles son los objetivos nacionales que afecta el narcotráfico, los permanentes o los actuales? Fue resuelta en forma automática una vez que se dijo que ejerce un obstáculo definido como de *presión*, entendiendo que éste siempre se opone a la conquista de los objetivos nacionales permanentes. El narcotráfico, en tanto fenómeno delictivo, afecta el establecimiento de la seguridad.

La conclusión a la interrogante, ¿Perjudica el narcotráfico alguno de los cuatro componentes del poder nacional, en qué órgano? Sería, sí. Perjudica en dos campos del poder nacional, el político y el militar. Al primer campo del poder nacional lo perjudica en sus órganos de Poder Legislativo y Ejecutivo. Este daño es causado por la corrupción entre los individuos cobijados bajo el manto de cualquiera de estos dos poderes de la unión. Un ejemplo dentro del Poder Legislativo Federal, fue el caso del diputado Federal, Julio Cesar Godoy Toscano, a quienes se le presentaron cargos por tener vínculos con el *Cártel de la Familia Michoacana*.<sup>346</sup> Otro ejemplo, sólo que relacionado al poder ejecutivo estatal, puede ser el de Mario Ernesto Villanueva Madrid, a quien se le vinculó con el *Cártel de Juárez*, participando en el lavado de dinero proveniente de los recursos generados a partir del tráfico de drogas.<sup>347</sup>

También se pueden presentar casos en los cuales los distintos cárteles del narcotráfico corrompan a los participantes en contiendas electorales, ofreciendo recursos financieros para la promoción del candidato dentro de las campañas electorales.<sup>348</sup> Con esto, se puede decir que los cárteles de la droga vulneran el campo político del poder nacional, en sus órganos componentes de partidos políticos.

Por su parte, en el campo militar hay ejemplos también de elementos que se han involucrado dentro de las filas del narcotráfico, uno de los casos

---

<sup>346</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Julio\\_César\\_Godoy\\_Toscano](http://es.wikipedia.org/wiki/Julio_César_Godoy_Toscano)

<sup>347</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Mario\\_Villanueva\\_Madrid](http://es.wikipedia.org/wiki/Mario_Villanueva_Madrid), y Procuraduría General de la República, *Segundo Informe... 2008*, p. 54

<sup>348</sup> Chacón Rojas, Oswaldo, *Op.cit.*, p. 37

más emblemáticos es el del General de División, José de Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le vinculó con el *Cártel de Juárez*. Otro general involucrado con los cárteles de la droga fue el General Brigadier, Alfredo Navarro Lara, ligado al *Cártel de Tijuana*. De menor rango, pero implicados en delitos contra la salud, estuvieron, por lo menos, 45 elementos castrenses durante el periodo 2006-2011; dentro de la cadena de mando estos 45 cuerpos militares abarcan desde integrantes de una escuadra hasta comandantes de batallón.<sup>349</sup>

Con esto queda comprobado que el narcotráfico puede corromper órganos componentes de dirección y ejecución dentro del campo militar del poder nacional. Si bien este nivel de corrupción, es preocupante, sólo es explicable por el poder financiero de los cárteles de la droga, no tanto así por las debilidades de las instituciones castrenses del país, en este caso, SEDENA y SEMAR.

Las respuestas a las anteriores preguntas sirven para concluir que si bien, el narcotráfico sí es un asunto de seguridad nacional, no es una amenaza para el Estado mexicano: es un riesgo. El narcotráfico es un asunto de seguridad nacional como también lo pueden ser las políticas económicas tomadas por los gobiernos en turno. Ahora, no todo asunto de seguridad nacional es un riesgo o una amenaza. El desarrollo nacional es un asunto de seguridad nacional que, dependiendo de las decisiones de los gobernantes, puede caer en riesgos a la seguridad nacional.<sup>350</sup>

El narcotráfico es un riesgo y no una amenaza<sup>351</sup> a la seguridad nacional en tanto que vulnera algunos campos del poder nacional y obstaculiza ciertos

---

<sup>349</sup> Cfr. Astorga, Luis, *El siglo de las drogas...* p. 175; Procuraduría General de la República, *La lucha de México contra el Narcotráfico...* 1998, pp. 49-51. Para consultar el número de elementos involucrados en delitos contra la salud, comúnmente llamado narcotráfico, véase la respuesta ofrecida a razón de una solicitud de información a la Secretaría de la Defensa Nacional, con folio: 0000700185611.

<sup>350</sup> Vega García, Gerardo, *Op.cit.*, pp. 21-29

<sup>351</sup> Los investigadores que opinan en este sentido, es decir, que el narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional son Jorge Chabat, *Op. cit.*, y María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Comps.), *Op.cit.*, pp. 367-387

objetivos nacionales del Estado mexicano. El narcotráfico no amenaza los intereses vitales de México, como se ha visto a partir de la clasificación de tales intereses. Hay que recordar que para ser clasificado como una amenaza, el narcotráfico o en sí, los cárteles de la droga, deben estar respaldados por el poder de otro Estado o cuestionar la existencia del mismo Estado mexicano. Los *cárteles* son un riesgo en tanto que vulneran algunas instituciones del Estado que bien los gobiernos pudieran contrarrestar con políticas públicas anticorrupción.

El error del Estado mexicano es haber catalogado al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional siendo que no cumple con los elementos necesarios para ser clasificado de esa manera y haber destinados recursos, tanto en elementos castrenses y monetarios, para su combate, y no en políticas públicas que se encargaran de contrarrestar las causas que fomentan la proliferación de personas partícipes en las filas de los cárteles de la droga. Asimismo, el error del gobierno fue no combatir a los cárteles de la droga, bajo los supuestos con los que se trata a las amenazas a la seguridad nacional. En las hipótesis de amenaza a la seguridad nacional siempre se ponen en marcha acciones que maximicen los distintos campos del poder nacional, es decir, se fortalecen los campos políticos, económicos, sociales y militares. Ningún gobierno desde Miguel de la Madrid hasta Felipe Calderón llevó acciones en este sentido para contrarrestar las acciones de los cárteles de la droga, o en todo caso, sus acciones fueron deficientes. En el caso de Calderón, las políticas públicas para contrarrestar las acciones del narcotráfico fueron insuficientes o hasta contraproducentes como ha quedado manifestado en el segundo y tercer capítulo de esta investigación, pues en ella se enmarcaron los magros resultados de su sexenio.

Si el narcotráfico obtiene grandes sumas de dinero a partir de la venta y el tráfico de drogas de manera clandestina y con ello vulnera las instituciones del Estado mexicano, puesto que soborna a los individuos encargados de instituciones de seguridad, como ha quedado demostrado mediante ejemplos,



lo más correcto sería que el gobierno, en un acto de autoridad, de soberanía desechara todos los delitos adjudicados en el *Código Penal Federal* como delitos contra la salud. En otras palabras, el gobierno en un acto de autoridad debiera quitar el castigo a quienes produzcan, posean, trafiquen y vendan drogas, puesto que desde 2009 es legal el consumo y posesión de ciertas cantidades.<sup>352</sup>

Esta legalización del consumo de drogas en México, da pie para que se discuta la despenalización de la producción, posesión, tráfico y venta de drogas en el país, pues resulta absurdo que teniendo una Ley que permite el consumo, no haya lugares en donde el usuario acuda a comprar la droga a la cual está por derecho y decisión propia, a consumir.

En este sentido, en el siguiente apartado se hablará del alcance que tendría la aprobación de la *Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación*, propuesto por el Diputado Fernando Belaunzarán Méndez y suscrita por Agustín Miguel Alonso Raya, ambos del Partido de la Revolución Democrática, en noviembre de 2012.<sup>353</sup>

## D.5 LAS DROGAS COMO ASUNTO DE SALUD PÚBLICA Y NO DE SEGURIDAD NACIONAL. EL CAMBIO DE LA ESTRATEGIA

Si esta investigación hubiese sido elaborada antes del 20 de Agosto de 2009, día de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma a la *Ley General de Salud*, el debate sobre la despenalización del consumo y de la portación de ciertas drogas y cantidades de ella seguiría en pie. Después de la aprobación de aquella disposición legal el debate será ¿cómo iniciar la legalización y por ende, despenalización de la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión,

---

<sup>352</sup> Cfr. Ley General de Salud, Artículo 479.

<sup>353</sup> Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Sesión No. 26, Primer Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio, LXII Legislatura.

comercio, transporte, suministro, empleo y uso de la cannabis, cocaína, opio, heroína, etc.?

La pregunta tiene fundamento ya que dentro de lo dispuesto por la *Ley General de Salud* está previsto que no hay delito penal para las personas consumidoras y portadoras de ciertas cantidades de narcóticos; siempre y cuando no rebasen la cantidad establecida en la siguiente tabla del artículo 479 de la *Ley General de Salud*, multiplicado por mil.

TABLA 18

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxianfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxí-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: *Ley General de Salud*, artículo 479.

Es decir, ninguna persona puede ser detenida por portar hasta cinco gramos de cannabis o 500 miligramos de cocaína. Esto está previsto en el artículo 478 de la *Ley General de Salud* que dice: “El Ministerio Público no ejercerá acción penal [...] en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal...”<sup>354</sup>

Si bien la *Ley*, presenta avances en cuanto a la despenalización de los consumidores de narcóticos; tiene dos vicios: la primera, no dispuso de establecimientos o lugares en los cuales el farmacodependiente pudiera acudir para la compra de las drogas señaladas en la tabla. El segundo vicio es que, si

---

<sup>354</sup> *Ley General de Salud*, artículo 478. (Texto vigente)

bien permitió la portación y consumo de cierta cantidad de estupefacientes, sigue penalizando el rebase de las cantidades mencionadas en la tabla de dosis máximas. Hay penas prevista en los artículos 476 y 478 cuando la cantidad portada de cannabis, por poner un ejemplo, sea igual o menor de cinco kilos.

Para contrarrestar el primero de estos vicios, la iniciativa de expedición de la *Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación*, presentada por el Diputado del grupo parlamentario del PRD, Fernando Belaunzarán Méndez, parece ser pertinente, al menos en lo que toca a la cannabis.

Dicha iniciativa es pertinente y rebasa algunos de los méritos que se pudieran encontrar a la *Ley General de Salud*. Entre las ventajas que se encuentran en el proyecto están aquellas que derivan de los impuestos para los participantes en la cadena productiva de la cannabis, desde los productores hasta los consumidores. Y es que en la ley se presentan las expediciones de seis tipos de licencias sanitarias para producción, procesamiento, distribución, venta y consumo del cannabis. Cada tipo de licencia tendría un cierto precio.

Los seis tipos licencias sanitarias serían, de aprobarse la iniciativa de ley: 1) por hectárea cultivable; 2) por fábrica o laboratorio; 3) por almacén de depósito y distribución; 4) por farmacia o botica; 5) por droguería o tiendas, y; 6) por autoconsumo. El precio por tipo de licencia sería, en el caso de hectárea cultivable, almacén de depósito y distribución, ocho mil pesos. El precio por la licencia de fábrica o laboratorio sería de 15 mil pesos. Para la expedición de permisos de farmacias o boticas, droguerías y tiendas se pagaría cinco mil pesos. La persona que quisiera para su autoconsumo producir cannabis (no más de cinco plantas) deberá pagar una licencia que le costaría mil pesos, de aprobarse la ley.

Aunado a lo anterior, la ley fija otro pago que se tendría que hacer, tanto por la modificación o actualización de dicha licencia como por el periodo anual de la misma; en otras palabras, habría la posibilidad de cobrar

tres tipos de impuestos por cada licencia sanitaria otorgada. Por poner un ejemplo: el sujeto *M* que es fumador de cigarrillos de marihuana solicita una licencia sanitaria por autoconsumo; en este caso pagaría mil pesos. Para que dicha licencia le sea válida por al menos un año, el sujeto *M* tendría que pagar tres mil pesos. Agotado el plazo anual y si el sujeto *M* deseara actualizar su licencia de autoconsumo, pagaría dos mil 250 pesos. Ahora bien, si el sujeto *M* ya no quisiera actualizar su licencia de autoconsumo sino que deseoso de las ganancias que dejan las tiendas pide a la autoridad sanitaria una licencia para tener una tienda, tendría que pagar la suma de 15 mil pesos.<sup>355</sup>

Lo recaudado anualmente por aplicación de dicha ley sería destinado al Fondo del Programa Nacional para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación. Este Programa, como bien lo dice en su nombre, tendría como finalidad un enfoque preventivo y de rehabilitación, además de proporcionar información científica sobre los efectos físicos y psicológicos de la cannabis en la salud y en las relaciones sociales. Por otra parte, se encargaría de fomentar actividades cívicas, deportivas y culturales que contrarrestarán la dependencia a la cannabis en los grupos de población considerados de alto riesgo.<sup>356</sup>

Si bien las anteriores acciones y algunos programas ya se encuentran previstos en los artículos 191 al 192 Sextus de la *Ley General de Salud*, estos no cuenta con un fondo de recursos financieros como sí lo estaría el *Programa* señalado en la iniciativa de ley.

Dejando de lado estas dos ventajas que presenta la iniciativa de *Ley General para el Control de la Cannabis*, es oportuno observar en qué grado y a quiénes afectaría la aprobación de la *Ley* en comento.

---

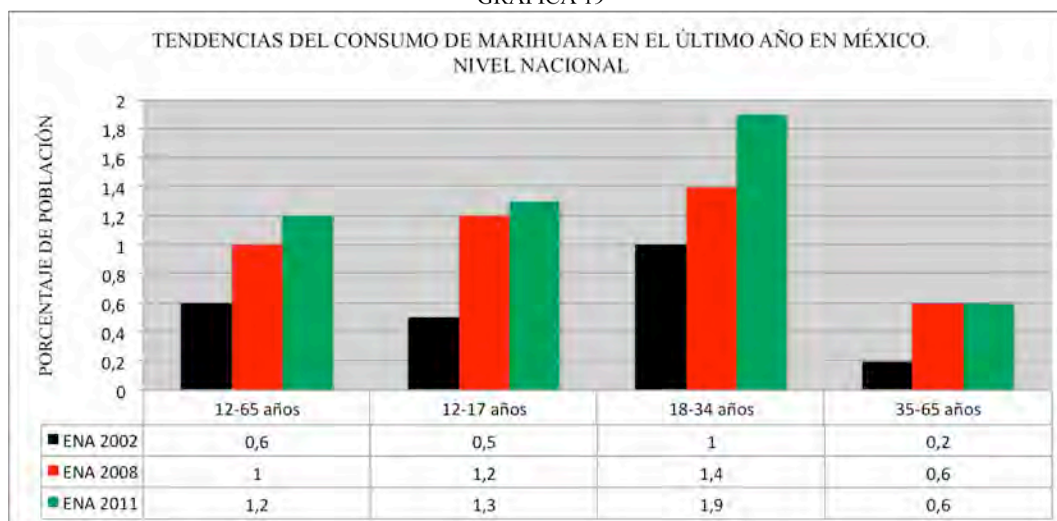
<sup>355</sup> Para el cálculo de los números presentados se tomaron en cuenta los impuestos que estarían fijados en el Artículo 195 de *Ley Federal de Derechos* en el caso de que fueran adicionadas y aprobadas dichas modificaciones del paquete que presentó el Diputado Belaunzarán, *Cfr.* Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Año XV, Número 3646-III, Jueves 15 de Noviembre de 2012, LXII Legislatura.

<sup>356</sup> *Ibidem.*

Como ha quedado establecido en el primer y segundo capítulo de esta investigación, la marihuana ha sido la droga ilícita de mayor consumo en el país, lo es también en el mundo.<sup>357</sup> Teniendo esto en cuenta, es necesario hacer algunas breves observaciones sobre las características de los consumidores de marihuana en México, disputando con las ideas de algunos autores que sostienen que el consumo de la droga en cuestión ha crecido de manera acelerada en el país y que este ha perjudicado en mayor medida a la población adolescente.<sup>358</sup>

Ni ha crecido en gran medida el consumo de la marihuana en México, ni es la población adolescente del país, es decir, aquella que comprende el grupo de edad entre 12 y 17 años, la más afectada por el consumo de dicha droga. Esto queda demostrado claramente en la siguiente gráfica, en donde se da cuenta que es la población adulta joven, es decir, aquella agrupada entre los 18 y 34 años de edad, la que ha sido más propensa a consumir dicho narcótico.

GRÁFICA 19



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, pp. 27, 36, 43-44.

<sup>357</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2012*, p. 8

<sup>358</sup> Cfr. Villasuso Escartín, Ana, Cortes Fuentes, Rafael y Juárez Pastor, Norma “Argumentos a favor y en contra de la legalización de la mariguana en México”, en Moreno, Kena (Coord.), *La evidencia en contra de la legalización de la mariguana*. La postura de Ana María Salazar “Debate sobre la despenalización de las drogas” en Fernández Menéndez, Jorge y Salazar Slack, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*.

¿A qué se debe tal predisposición en la población adulta joven a consumir marihuana? Para dar respuesta a esta pregunta es necesario adentrarse en las características sociodemográficas de la población. Entendiendo esto se podría decir, en un primer momento que, la población adulta joven queda más desprotegida al consumo de drogas porque no se expone a programas de prevención que en la mayoría de los casos se difunden dentro de los centros educativos. Sólo el 23% de la población entre 18 y 25 años que contestó a la *Encuesta Nacional de Adicciones de 2008* se encontraba estudiando, frente a un 79.4 % de la población de entre 12 a 17 años.<sup>359</sup>

Lo mismo queda demostrado desde la perspectiva de la oferta, es decir, es menos probable de que le sean ofrecidos, “regalada o comprada”, marihuana a la población estudiantil que aquellos que han dejado la escuela. Así quedó evidenciado en la *Encuesta de Adicciones de 2008* en donde se dice: “La exposición a drogas es menor si se está en la escuela: 12.2% de quienes entre 12 y 25 años y son estudiante le han ofrecido marihuana regalada; esto le ocurre a 19.1 de quienes ya están fuera de la escuela. Además, en quienes están estudiando es menos probable que haya un progreso de la oportunidad al uso y de la experimentación al uso continuado.” Hay que tomar en cuenta que en 2008 el 77% de la población encuestada entre 18 y 25 años había dejado de estudiar, de ahí, el mayor número de personas expuesta a la oferta de marihuana.<sup>360</sup>

Con todo lo anterior, se anula el argumento manejado por ciertos autores de que la población estudiantil y adolescente es la más afectada en la oferta de drogas. En todo caso, sería la población entre 12 y 25 años que no

---

<sup>359</sup> Consejo Nacional contra las Adicciones, *Op.cit.*, p. 69. Por falta de información y deficiencias en todas las Encuestas Nacionales de Adicciones manejadas hasta ahora, no se pudo presentar la población en situación escolar que comprendieran los años 18 a 34, sino sólo hasta los 25 años. Las deficiencias de todas las Encuestas Nacionales de Adicciones radica en que no presentan información homologa a la de su antecesora inmediata y en algunos casos añaden otra información que, si bien, es importante, resulta insuficiente porque no hay parámetros que puedan compararse. Lo recomendable sería que en las próximas encuestas de adicciones se tomaran los mismos elementos que se han venido tomando desde 2008, ejemplo de ello hubiese sido que la ENA de 2011 tuviera un anexo del perfil sociodemográficos de los encuestados.

<sup>360</sup> *Ibidem.*, p. 51, 69

asiste a la escuela la más expuesta a la oferta de narcóticos, con lo cual el Estado tendría que aplicar políticas públicas que incentivaran a la comunidad estudiantil a no abandonar los estudios. Además de todo esto, hay que advertir que la edad promedio de inicio del uso de drogas son los 18.8 años<sup>361</sup>, hecho que viene a sumar al argumento de que no son los adolescentes los más afectados o propenso al uso de sustancias psicoactivas, sino las personas mayores de edad.

Habiendo ya demostrado que el consumo de la marihuana es mayor en la población adulta que en la de los adolescentes es hora de pasar a observar qué droga ilícita o lícita causa más problemas de salud a la población que la consume.

Considerando el número de defunciones según causas múltiples (es decir, por atropellamiento, accidente de tránsito, caída, por arma de fuego, etc.) al consumo de marihuana y alcohol, se podrá ver que es más dañino a la salud el consumo de alcohol que el consumo de marihuana. Ejemplo de ello es el hecho de que en 2009 hubo 15,137 defunciones por consumo de alcohol, frente a sólo 250 fallecidos por consumo de drogas.<sup>362</sup>

Ahora bien, analizando aquellas causas múltiples de muertes las que aparecen en mayor número de casos en cuanto al consumo de marihuana fueron los fallecimientos por de arma de fuego con 67 casos. En este mismo sentido, sólo que ahora con el alcohol, se registraron 25 muertes por arma de fuego. La utilización de armas de fuego como causa de muerte fue el único indicador que rebasó la marihuana frente al alcohol. Las muertes por atropellamiento y accidentes de tránsito bajo intoxicación de alcohol fueron de 10 y 21, respectivamente; bajo intoxicación de marihuana las muertes fueron de cuatro y tres casos. Tomando la asfixia como causa de muerte bajo

---

<sup>361</sup> Consejo Nacional contra las Adicciones, *Encuestas Nacional de Adicciones 2011*, p. 29

<sup>362</sup> Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, *Perfil Epidemiológico de las Adicciones en México 2010*, p. 146. La información disponible en este documento no especifica el tipo de droga dentro de aquellas 250 personas fallecidas por consumo o bien, pudieron morir por consumo de cocaína, heroína, LSD o cualquier otra droga ilícita, aún así, el número de muertos es menor que el reportado por consumo de alcohol.

los efectos del alcohol, se registraron 12 defunciones; en tanto que bajo las secuelas de la marihuana, sólo tres casos.<sup>363</sup>

Si se tratara de analizar la problemática en salud a causa del consumo de tabaco frente al uso de drogas, y en especial, de marihuana; la información proporcionada por las instancias de salud pública del país resultarían insuficientes, puesto que no elaboran una distinción entre las diversas drogas causantes de defunciones en el país, las agrupan en un solo sitio, bajo el genérico de “drogas”. Es decir, dentro del grupo de drogas causantes de muertes pueden estar la marihuana, cocaína, heroína, opio, etc., lo que impide seleccionar de entre ellas sólo a la marihuana y confrontarla con el tabaco, para así tener el resultado del impacto que causan sus usos, en este caso, su impacto en la salud de los consumidores.

Aún con esta dificultad, se puede afirmar que el tabaco causa más daños a la salud que el uso de marihuana. Ejemplo de lo afirmado, es que durante 2009 fueron atendidos debido a lesiones por causa externa en servicios de urgencias 22.2% pacientes por accidentes automovilístico, todos estos bajo el influjo del tabaco. En este sentido, los pacientes ingresados a los servicios de urgencia por accidentes de automóvil bajo el influjo de la marihuana, sólo fueron el ocho por ciento. Por su parte, las personas que sufrieron este tipo de accidentes bajo los efectos del alcohol y fueron atendidos en urgencias, ascendió a 16.4 %. Como se ve, hay más personas que ingresan a los servicios de urgencias por accidentes de automóvil bajo los influjos del tabaco y el alcohol, que bajo los efectos de la marihuana.<sup>364</sup>

Al igual que lo observado en el caso de los grupos de edad afectados por el consumo de la marihuana, se puede decir que, los más perjudicados en el consumo de alcohol y tabaco son aquellas personas que rebasan la mayoría de edad. Por mostrar un ejemplo, en 2009 se presentaron 110 incidentes de

---

<sup>363</sup> Sistema de vigilancia Epidemiológica de las Adicciones, *Informe del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA) México 2009*, p. 51

<sup>364</sup> *Ibidem.*, p. 54



defunción dentro del grupo de 65 años y más, por consumo de tabaco. En este mismo sentido en 2009, el total de personas entre 45 y 64 años de edad fue el que reportó más defunciones por consumo de alcohol, con 7,200 casos.

Con todo lo anterior ha quedado demostrado que el consumo de la marihuana no es, y no ha sido, una de las principales causas de daños a la salud pública de los mexicanos, ni siquiera de sus consumidores. Se presentan más casos de daños a la salud por los consumidores de drogas lícitas, en este caso, de alcohol y tabaco, que de la marihuana, o de las drogas ilícitas en general. Además, los más afectados han sido personas mayores de edad, sujetos, sea el caso o no, responsables de sus actos, libres de decidir qué consumen.

Bajo estas avenencias los legisladores federales, en este caso los diputados, y en particular, los miembros de las *comisiones* unidas de Salud y Hacienda y crédito público, deberán qué sopesar los daños y beneficios que traería aprobar la *Ley General para el Control de la Cannabis...* Ha quedado evidenciado, que aún con la faltante de información precisa, la disponible apunta a la conclusión de que los daños por el uso de la marihuana son menores a los presentados por el consumo de alcohol y tabaco. El único daño fehaciente de la marihuana es la derivada de su prohibición, es decir, ha dejado estragos sociales porque sus comerciantes permanecen en la clandestinidad.

La violencia generada por los diversos cárteles de la droga es una consecuencia de la ilegalidad del comercio del producto, no una causa. La cannabis no causa por sí misma la violencia o corrupción que existe por su comercialización, sino que deriva de su condena legal. Es claro que no se genera violencia por la comercialización de alcohol o tabaco, aún siendo que estas provocan más daños a la salud que la marihuana; la razón de que la venta de aquellos dos productos no genera violencia es porque legalmente se pueden comercializar, lo mismo ocurriría en el caso de aprobarse la *Ley* en discusión.

Como se ha dicho, los legisladores tendrán que sopesar los daños y beneficios que se pudieran alcanzar con la aprobación de dicha iniciativa. Aún más, los congresistas deberán legislar sobre la venta y todo lo que implica el comercio de todas las drogas. Se ha demostrado que México no es un país de grandes consumidores, se ha probado que no son los jóvenes los más afectados, se ha demostrado también que, las drogas que hasta ahora permanecen ilícitas, causan menos daños a la salud que los permitidos por la ley.

## E. CONCLUSIONES

- Las instituciones del gobierno mexicano, principalmente la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional, se han encargado desde mediados de la década de los treinta a erradicar y decomisar las drogas de producción nacional: marihuana, amapola y drogas sintéticas. Así también, aunque no de producción nacional, han decomisado cocaína proveniente, principalmente, de Perú, Colombia y Bolivia. En las tareas de erradicación y decomiso se utilizaron de 25 mil elementos del Ejército Nacional, en el sexenio de Miguel de la Madrid a 45 mil elementos del Ejército en el gobierno de Felipe Calderón. Creció el número de militares dedicados a tareas de combate a las drogas.
- Gobiernos que invirtieron menores recursos al de Felipe Calderón en materia de seguridad, obtuvieron mejores resultados, tanto en el número de droga decomisada como erradicada. Por poner un ejemplo, Ernesto Zedillo erradicó 61,313.5 hectáreas de marihuana más que Calderón.
- En el país no se han dado incrementos considerables en el consumo de drogas, siendo que el territorio nacional es un lugar de tránsito, siembra y elaboración de estupefacientes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones de 2011, se tiene el registro que la población urbana de 12 a 65 años que dijo haber consumido cualquier droga ilegal en el último año, pasó de 1.4% en 1988 a 1.7 % en 2011. Un incremento de tan sólo 0.3% en un lapso de 23 años.
- La tasa de defunciones por consumo de alcohol es más preocupante que aquellas causadas por el consumo de drogas ilegales. En tanto que en

2009 hubo un total de 15,137 muertes por consumo de alcohol, en el mismo año, se reportaron sólo 250 defunciones por consumo de drogas.

- Los gobernantes han enfocado su política en materia de prevención y tratamiento de adicciones en la población adolescente que es menos afectada a este hecho que a aquellos a los que realmente afecta. Los más afectados en el consumo de drogas ilegales son las personas mayores de edad, en particular, los agrupados entre los 18 y 25 años de edad; no la población adolescente, de entre 12 y 17 años. Los gobernantes han errado en la instrumentación de políticas públicas que contrarrestan el consumo de sustancias psicoactivas; pues un hecho cierto es que los índices de crecimiento en el consumo de drogas, y en particular de marihuana, se ha dado entre la población adulta.
- En el gobierno de Calderón, se tuvo más violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones encargadas del establecimiento de la seguridad pública, un número creciente en el nivel de personas desplazadas internamente por la violencia generada en la lucha contra las drogas, así como un número sin precedentes respecto a personas desaparecidas, más de 20 mil durante su sexenio.
- Tomando los niveles de homicidios como índices que marcan la violencia en un país, se pudo constatar en esta investigación que tales niveles de homicidios estaban registrando una tendencia a la baja desde por lo menos 1995, llegando a ser 2007 el año con el menor número de homicidios; a partir de esta última fecha la tendencia se rompió para volver a marcar una tendencia a la alza. Lo anterior indica que, queda fuera el argumento que señalaba el inicio de la *guerra contra el crimen organizado* por los altos índices de violencia. Hasta antes de 2007 los niveles de violencia, considerando la tasa de homicidios, marcaba una

tendencia a la baja. Así también, lo eran los números de robos con violencia que registraban una inclinación a la baja. Después de 2007, todo cambió y los números comenzaron su incremento. Lo que queda por pensar es que los motivos del expresidente Calderón para emprender tales acciones fueron meramente políticos. Argucias políticas para su legitimación.<sup>365</sup> Argucias que sin embargo entrañaron altos costos sociales, como se enmarcó en su momento.

- El narcotráfico no es una amenaza a la seguridad nacional como se ha querido establecer desde por lo menos inicios de la década de los 90s. No es amenaza en tanto que no lo impulsa un poder nacional. El narcotráfico es, eso sí, un riesgo. Para evitar que este riesgo se pudiera convertir en una amenaza, es recomendable que el gobierno enfoque de mejor manera sus políticas públicas, una de éstas sería la legalización de la producción de marihuana y amapola, ya que son estas las que mayormente se cultivan en el país. Hay que recordar que algunas drogas son libres para su consumo de acuerdo a la *Ley General de Salud* de 2009, pero no hay lugares establecidos para que los consumidores de aquellas acudan a comprarlas.
- Un punto aparte merece el papel jugado por Estados Unidos. Este país, siendo el de mayor población consumidora de drogas en el mundo deberá no sólo subsidiar con recursos materiales a su vecino del sur para que este combata a las organizaciones de narcotraficantes, sino responsabilizarse de su frontera para que no se trafiquen armas que llegan a parar a manos de las organizaciones delictivas. Es una responsabilidad compartida sin duda, pero es mayormente responsable ese país de que el tráfico de armas no suceda. No vale la pena que el

---

<sup>365</sup> En este mismo sentido corren las investigaciones de Jorge Castañeda y Rubén Aguilar, *El Narco: la guerra fallida, passim*.

gobierno mexicano gaste recursos para evitar el trasiego de drogas si la población de aquel país sigue demandándola en gran cantidad, en todo caso que el gobierno norteamericano haga lo propio en su territorio.

## ANEXO I. LOS 100 DÍAS DE GOBIERNO DE PEÑA NIETO

Este apartado de los 100 días del gobierno de Enrique Peña Nieto estará dividido en dos parte, por un lado haciendo algunas observaciones del *Pacto por México* y por el otro, analizando las acciones llevadas por el Gobierno Federal a través de los cambios en las reglamentaciones orgánicas de la administración pública federal. Estos apuntes estarán sujetos con énfasis al campo de la seguridad pública; pues ha sido el tema de seguridad pública y nacional de lo que se ha tratado a lo largo de esta investigación.

### a) DEL PACTO POR MÉXICO

¿Qué es el Pacto por México? Es una agenda común de los tres principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD<sup>366</sup> junto con el gobierno Federal, “dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore.”<sup>367</sup>

En conjunto, el *Pacto* se sostiene bajo tres grandes principios o ejes rectores; estos son: a) Fortalecimiento del Estado Mexicano, b) Democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales y, c) Participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.<sup>368</sup>

A lo anterior debieran hacerse las siguientes preguntas ¿Cómo medir el fortalecimiento o debilidad del Estado Mexicano o ante quiénes fortalecerlo? ¿Qué se quiere decir cuando se habla de democratización de la economía y de

---

<sup>366</sup> Hay que decir que el Partido Verde Ecologista de México firmó el Pacto el 28 de enero de 2013, con ello se sumó al conjunto de los partidos firmantes, *Cfr.* Comité Ejecutivo Nacional, *Boletín 008/13*, “Partido Verde, promotor e impulsor del Pacto por México”, 28 de enero de 2012.

<sup>367</sup> Peña Nieto, Enrique, Zambrano Grijalva, Jesús, Díaz Salazar, María Cristina, *et.al.*, *Pacto por México*, p.2

<sup>368</sup> Peña Nieto, Enrique, Zambrano Grijalva, Jesús, Díaz Salazar, María Cristina, *et.al.*, *Op.cit.*, p.1

la política?, ¿A caso no se le da o daba a los ciudadanos la importancia necesaria en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas?

La primera de las anteriores preguntas la contesta, en parte, el documento del *Pacto*: se fortalecerá al Estado mexicano ante la “creciente influencia de poderes fácticos [que] frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un *obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano*.” En la respuesta no queda establecido bien a bien quiénes son tales poderes fácticos, pero por lo pronto ya ha sido procesada penalmente a la líder magisterial, Elba Esther Gordillo.<sup>369</sup>

En lo que respecta a la democratización de la economía y política, la pregunta queda sin respuesta; aunque queda entendido que es pura demagogia puesto que el Estado mexicano cuenta con los canales necesarios para la participación democrática en el campo político.

La respuesta a la tercera pregunta respecto a la participación de los ciudadanos a lo largo del proceso que conllevan las políticas públicas parece que sigue el mismo hilo demagógico<sup>370</sup> que lo dicho en el párrafo pasado, pues si uno revisa la *Ley General de Desarrollo Social* vigente; en ella, se observarán dos capítulos en el que se habla de la participación ciudadana dentro de las políticas públicas. El Estado mexicano contaba, desde antes de la firma del *Pacto por México*, con los instrumentos necesarios para hacer valer la participación ciudadana en las políticas públicas.<sup>371</sup>

Dejando de lado las anteriores observaciones, hay que mencionar que a la par de los tres principales ejes rectores, se encuentran cinco acuerdos a los cuales llegaron los primeros firmantes del *Pacto por México*. Los cinco

---

<sup>369</sup> *Ibidem.*, p.1. Las cursivas son mías (DPM). Dentro de los periódicos de circulación nacional entre ellos, *El Universal*, *Reforma*, *La Jornada*, etc., se da la noticia de que el 26 de febrero de 2013 había sido detenida la líder del SNTE, “por desvío en las cuentas del SNTE”, *Cfr.* <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906305.html>

<sup>370</sup> Utilizo el concepto que expone la Real Academia Española, quien señala a la demagogia como “Práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular.”

<sup>371</sup> *Cfr.* Título Cuarto, capítulos cinco (Consejo Consultivo de Desarrollo Social) y seis (Participación Social) de la *Ley General de Desarrollo Social*, texto vigente. Asimismo, pueden verse las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para poder participar dentro del Consejo Nacional de Evaluación, CONEVAL, en la instrumentación de las políticas de desarrollo social.



acuerdo a los cuales llegaron los signatarios están presentes en los siguientes temas: 1) Sociedad de Derechos y Libertades, 2) Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, 3) Seguridad y Justicia, 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y, 5) Gobernabilidad Democrática.

A razón de lo dicho al inicio de este apartado, no se dará total énfasis a los anteriores cinco temas, sino sólo aquellos que tienen que ver con la seguridad pública y nacional del país. Al respecto, llama la atención que dentro de los cinco acuerdos, en el primero de ellos, es decir, en el acuerdo para una sociedad de derechos y libertades se haya introducido la necesidad de una Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional y una Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.<sup>372</sup>

Lo anterior llama la atención porque debió de ir, en todo caso, dentro de los puntos enmarcados en el acuerdo por la seguridad y justicia. Aún así, más allá de esto, destacan aquellas dos leyes por el hecho de que guardan cierta relación con la reforma a la Ley de Seguridad Nacional impulsada por el entonces presidente Felipe Calderón. En tal reforma a la Ley de Seguridad Nacional se hizo explícito la necesidad de normal y definir qué hecho perturbaba la paz pública, así como el procedimiento para suspender los derechos y garantías. Tal pareciera aquí que con la aprobación de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional ya no sería necesario reformar la Ley de Seguridad Nacional.

En este mismo sentido, llamó la atención que se hablara dentro de los acuerdos por una sociedad de derechos y libertades, la necesidad de una Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública, como si los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012, no fueran suficientes instrumentos para los casos de perturbación del orden público.<sup>373</sup> Hay que

---

<sup>372</sup> Peña Nieto, Enrique, Zambrano Grijalva, Jesús, Díaz Salazar, María Cristina, *et.al.*, *Op.cit.*, p. 7 y 8

<sup>373</sup> Las dependencias que firmaron los acuerdo para el uso legítimo de la fuerza fueron: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.

decir que todos los acuerdos publicados en la fecha señalada hacen hincapié en la protección de los derechos humanos cuando las autoridades usen la fuerza para someter a las personas que cometan actos de violencia.

Propiamente dicho, dentro de los acuerdos para la seguridad y la justicia, los puntos que destaca el *Pacto por México* son: la implementación del *Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria* y la creación de la Gendarmería Nacional. El primero éstos está pensado como un programa transversal, en donde a la par de que se atacan los problemas de inseguridad pública, se fomentan acciones sociales, tales como la creación de empleos para jóvenes, programas de combate a la pobreza, creación de escuelas de tiempo completo, etcétera. Respecto al objetivo de la Gendarmería Nacional, éste tendría como fin “el control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país...”<sup>374</sup>

Ante la escasa información oficial que se ha publicado sobre la creación de la Gendarmería Nacional, lo que se sabe hasta ahora –inicios de mayo- es que se tiene planeado que la Gendarmería tenga entre 40 y 50 mil elementos, de los cuales, en un inicio serán 8,500 elementos del Ejército y 500 de la Secretaría de Marina Armada de México. Los miembros de tal institución entrarán en operaciones el primero de enero del año 2014, según declaraciones del Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón y Kalb, en una entrevista para el periódico *El Universal*.<sup>375</sup>

Si bien, las dos anteriores no son las únicas acciones en el campo de la seguridad y justicia contemplados en el *Pacto por México*, son las que tienen un cariz poco distinto a las implementadas por el expresidente Calderón. Los demás compromisos que se siguen dentro del *Pacto*, y que guardan cierta relación con las acciones del otrora presidente Calderón son la creación de un código penal único, así como de un código de procedimientos penales, también único, reforma a la ley de amparo, reforma al sistema penitenciario y,

---

<sup>374</sup> Peña Nieto Enrique, Zambrano Grijalva Jesús, Díaz Salazar María Cristina, *et.al.*, *Op.cit.*, p. 17

<sup>375</sup> Muedano, Marcos, “Habrán más de 100 mil policías federales”, *El Universal*, 22 de marzo de 2013.

la implementación del sistema de justicia penal, acusatorio y oral. Hay que recordar que este nuevo sistema de justicia penal ya estaba en marcha desde el gobierno de Felipe Calderón y concluirá o deberá concluir, según lo estipulado por la ley en cuestión, en el año 2016.<sup>376</sup> Como se ha dicho, estos cambios en la normatividad penal, no difieren de las emprendidas por Calderón en su momento, pues él también las quiso modificar.

Antes de terminar con este apartado, es necesario advertir que la principal debilidad del *Pacto por México* está en la condicionante de que sin la aprobación de la reforma hacendaria, tanto el *Plan Nacional de Prevención* como la Gendarmería Nacional, podrían venir a pique, o por lo menos, no funcionar de la manera adecuada. De un total de 95 compromisos acordados en el *Pacto*, 46 están condicionados para su buen fin, a la aprobación de la reforma hacendaria.

## b) CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO FEDERAL

A poco más de cien días del gobierno de Enrique Peña Nieto, el panorama nacional, y en específico, aquella que tiene que ver con la seguridad pública no parece haber cambiado del todo: siguen los homicidios, el tráfico de drogas continúa y el gobierno entrante, no parece que haya cambiado del todo su estrategia de seguridad. Ciertamente ha firmado el *Pacto por México*, pero no es suficiente.

En lo mediático, es quizás en donde más se haya palpado el cambio de la estrategia respecto a Calderón. Si bien, este último, trató de llevar a cabo su estrategia en todos los frentes, como se expuso en el segundo capítulo de esta investigación, no menos cierto es que otro de los frentes por donde llevó su estrategia fue a través de la comunicación política, particularmente, en los

---

<sup>376</sup> *Supra*, ver B.1.3

discursos pronunciados a lo largo del periodo 2008-2012.<sup>377</sup> Este cambio en lo mediático por parte del gobierno de Peña Nieto, se puede entender si se considera lo dicho por el subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián, quien anunció a los “comunicadores que particularmente en el tema de seguridad ‘*comunicar es gobernar*’, por lo cual, agregó que la comunicación es un elemento sustantivo en este tema.”<sup>378</sup> En otras palabras, la forma de comunicar las acciones del gobierno de Enrique Peña, en materia de seguridad, será distinta a la planteada por su antecesor inmediato.

Como bien es necesario apuntar, el cambio en la estrategia de seguridad pública, no sólo ha sido mediática, sino también a través de las estructuras institucionales con las cuales el gobierno de Peña hará frente a las organizaciones criminales. Tal ha sido el caso que, se tuvo que cambiar la normatividad en materia de la administración pública federal para que la extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal pasará a formar parte, nuevamente, de la Secretaría de Gobernación, lugar de donde salió en el año 2000 la Policía Federal Preventiva.<sup>379</sup>

Este cambio se entiende si se considera que la principal prioridad del gobierno federal es “lograr un México en paz”.<sup>380</sup> Un México en paz sólo será visto si hay una reducción en el número de homicidios, secuestros y

---

<sup>377</sup> Basta con ver algunos de los discursos pronunciados en los meses que van de septiembre a noviembre de 2012 para comprobar lo dicho, en específico cuando se aludía al papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, *cfr.* <http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>. Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*, p.66 dice algo similar, pues señala: “La ‘guerra contra el crimen organizado’ [era]un fenómeno federal: decidida por el ejecutivo federal, concebida en términos de una estrategia federal, acometida por las fuerzas federales, a partir de un diagnóstico federal” El agregado el mío (DPM).

<sup>378</sup> Roberto Campa Cifrián, “La política de seguridad del gobierno de la República, dirigida a proteger a los mexicanos: Campa, en Secretaría de Gobernación, *Boletín* 69.

<sup>379</sup> *Cfr.* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto Vigente. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013. En dicha normatividad deja de aparecer la Secretaría de Seguridad Pública y en su lugar se creó la Comisión Nacional de Seguridad, a quien se le designan las facultades de la extinta dependencia de seguridad pública.

<sup>380</sup> Presidencia de la República, *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Discurso del 1 de diciembre de 2012.

extorsiones, tal cual se ha planteado como objetivo principal en materia de seguridad.<sup>381</sup>

Para lograr el objetivo anterior, en la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública se llegaron a firmar 12 acuerdos, de los cuales destacan tres por ser de interés del gobierno federal. El primero de estos tres acuerdos es el que propone elaborar e impulsar un *Programa Nacional de Prevención del Delito*, el segundo, hacer valer la atención de los derechos humanos acordes a los principios de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y del compromiso 21 de la *Pacto por México* y, el tercero, la creación de cinco Instancias Regionales de Coordinación “con el objetivo de homologar e implementar políticas públicas en materia de seguridad pública.”<sup>382</sup>

Como bien puede intuirse, el *Programa Nacional de Prevención del Delito* guarda estrecha relación con el *Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria*, señalada en el apartado del Pacto por México. Estos programas, si bien pudieran pensarse que derivan de los acuerdos llegados en la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, no es así; deviene de lo ordenado por la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* publicado el 24 de enero de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. En otras palabras, el gobierno federal y los gobiernos estatales que signaron los acuerdos aprobados en la II sesión, sólo hicieron lo que la ley les pide que hagan.<sup>383</sup>

Fuera de lo anterior, hay que examinar de qué forma está estructurado y cuales son los objetivos del *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. En un primer momento, se puede decir que el

---

<sup>381</sup> Presidencia de la República, *II Sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Discurso pronunciado por el Presidente Enrique Peña Nieto, 17 de diciembre de 2012. También puede verse el discurso pronunciado el 16 de abril de 2013 por el Presidente, titulado *6 Líneas de acción para un México en paz*.

<sup>382</sup> Estos acuerdos fueron firmados el 17 de diciembre y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2013.

<sup>383</sup> *Cfr. Ley General para la prevención social de la violencia y la delincuencia*, en especial su capítulo tercero.

*Programa* si bien será de alcance nacional, dará prioridad a 251 municipios.<sup>384</sup> En tales municipios se dará mayor importancia a las poblaciones juveniles de las ciudades, zonas y regiones con alta y mediana conflictividad delictiva y social. Asimismo, se pondrá énfasis en la prevención de la violencia social, institucional, familiar y de género; midiendo, detectando y previniendo factores precursores o detonadores de los anteriores tipos de violencia.<sup>385</sup>

Las líneas de acción en el ámbito nacional del *Programa* analizado estarán encaminado a la prevención de la violencia en el entorno familiar, prevención de adicciones, prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo, así como también, encaminados en la detección e intervención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales.<sup>386</sup>

Llama la atención que dentro del *Programa* no se habla de la detención de criminales ligados a los cárteles mexicanos de la droga, ni de las acciones del gobierno contra éstos. Al parecer, el combate frontal a los cárteles de la droga no será prioridad. Una buena decisión si se consideran los resultados arrojados en la participación ciudadana para la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Los resultados mostraron que la mayor preocupación en inseguridad por parte de los que contestaron la encuesta de participación fueron: en primer lugar, secuestro con 22.8%, después narcotráfico con el 18.5 y homicidio en el tercer sitio, con una tasa de preocupación de 10.8%.<sup>387</sup>

Si el gobierno federal tenía en un inicio como prioridad bajar la tasa de homicidios, secuestro y extorsiones para tener un México en paz, después de los resultados mostrados en las encuestas para desarrollar el Plan Nacional de

---

<sup>384</sup> Para ver qué municipios serán beneficiados en una primera instancia, *Cfr.* Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Base del Programa Nacional para la Prevención social de la Violencia y la Delincuencia*, pp. 32-33.

<sup>385</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Para su revisión electrónica: [http://www.segob.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Prioridades\\_en\\_la\\_intervencion](http://www.segob.gob.mx/es_mx/SEGOB/Prioridades_en_la_intervencion)

<sup>386</sup> *Ibidem*.

<sup>387</sup> Este resultado representa la media general del grupo de edad que va de los 18 a los 65 años de edad, *Cfr.* <http://pnd.gob.mx/#global>

Desarrollo tendrá que reenfocar sus prioridades, pues lo que más preocupa a la ciudadanía es el secuestro, narcotráfico y homicidio. Por otra parte, cabe mencionar que el nivel de preocupación por la extorsión fue sólo del 9.2%.

Para la implementación de las acciones señaladas en el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, el gobierno federal creó, con carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual estará presidida por el Secretario de Gobernación. Los miembros de dicha Comisión serán los titulares de las siguientes Secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Asimismo, será invitado permanente el Jefe de Oficina de la Presidencia de la República.<sup>388</sup> Es de observarse que no aparecen las Secretarías de Defensa Nacional, de Marina Armada de México y la Procuraduría General de la República, dependencias que formaron parte de la toma de decisiones en materia de seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón.<sup>389</sup>

Esta comisión, hay que advertir, será el instrumento del Poder Ejecutivo Federal para coordinarse con los demás ordenes de gobierno en la implementación de las políticas públicas derivadas del *Programa Nacional* estudiado.

Para que la aplicación de las políticas públicas en materia de seguridad sean eficientes, como ya se anunció, fueron creadas cinco Instancias Regionales de Coordinación, las cuales están divididas en cinco grandes zonas del territorio nacional. La Zona Noroeste comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora; la Zona

---

<sup>388</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de febrero de 2013. Sirva esta nota para señalar que el 2 de abril de 2013, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

<sup>389</sup> Llama la atención que tales dependencias federales no aparezcan en la Comisión Intersecretarial, siendo que forman parte del Gabinete Especializado de México en Paz, *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 2013.

Noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; por su parte, la Zona Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas, la Zona Centro comprende las siguientes entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; finalmente, la Zona Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.<sup>390</sup>

A parte de los integrantes de la Comisión Intersecretarial y los miembros de los tres ordenes de gobierno que participarán en cada una de las Instancias Regionales de Coordinación, estarán siempre representantes de la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República.

Con todos los hechos señalados tanto en la parte del *Pacto por México* como en los Cambios en la estructura de gobierno, es oportuno preguntarse por los resultados. Los únicos datos oficiales disponibles sobre decomisos y erradicaciones de marihuana y amapola los ha publicado la Secretaría de la Defensa Nacional. Como tales, se tiene que del 1 de diciembre de 2012 al 1 de Mayo de 2013 se han asegurado poco más de 286 toneladas de marihuana, destruidos 15,241 plantíos y 2,199 hectáreas de la misma planta; así también, se han destruido más de 60 mil plantíos de amapola y 9,399 hectáreas de esta planta. En este mismo orden de ideas, se han decomisado 1,557 kilos de cocaína, 4,879 armas entre largas y cortas y, asegurado 54 laboratorios para la fabricación de estupefacientes.<sup>391</sup>

Por su parte, la Secretaría de Gobernación el 12 de abril de 2013, señaló que en mes de marzo, del 1 al 31, se habían registrado un total de 1,036 homicidios dolosos de personas “presuntamente responsables de hechos

---

<sup>390</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2013.

<sup>391</sup> Estos datos, como bien se indican en el documento publicado por la SEDENA, son datos preliminares que aún necesita ser procesados por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, CENAPI, *Cfr.* Secretaría de la Defensa Nacional, *Total de la Administración 1/o. DIC. 2012 Al 1/o. May. 2013*. Es de señalar que cuando se buscó nuevamente la información para colocar la dirección electrónica directa a dicho documento, éste ya no estaba presente en la página oficial de la SEDENA; en su lugar sólo había información que abarcaba el periodo 1 de enero al 1 de abril de 2013.



ilícitos vinculados a averiguación previa”.<sup>392</sup> Ante la insuficiencia de los datos oficiales, por sólo señalar el mes de marzo, es necesario resaltar los números del periódico *Milenio Diario*, el cual señaló en su publicación del 1 de abril del año en curso que, marzo había sido el mes con más números de homicidios, con un total de “1,025 ejecutados”. Cifra semejante a los datos por la Secretaría de Gobernación. El mismo periódico señalaba que en lo que iba del sexenio, es decir, del 1 de diciembre al 31 de marzo se habían registrado por lo menos “3,919 víctimas mortales vinculadas al combate *antinarco*.”<sup>393</sup>

Con los anteriores datos y acciones emprendidas por el gobierno de Peña Nieto, es claro ver que la situación de inseguridad no disminuirá de forma drástica, sino, paulatinamente. Se necesitará tener más tiempo para poder analizar con más detenimiento el curso que llevarán las políticas públicas encaminadas a bajar los índices de violencia en el país. El propio presidente ha dicho que los resultados se podrán verificar hasta concluido un año de su gobierno.<sup>394</sup>

El gobierno de Peña Nieto tiene los instrumentos necesarios para lograr sus objetivos, tiene marcos legales en qué sustentar sus acciones, y fuerzas políticas acordes a sus objetivos para poder desarrollar las tareas en materia de seguridad. Pero además de todo ello, tiene el conocimiento de las labores del gobierno inmediato a quien reemplaza, sabe o debiera de saber qué no funcionó y qué sí de la anterior administración, del anterior presidente deberá tomar lo que considere valioso y desechar lo inservible; si emprende acciones que van a la desarticulación de los cárteles de las drogas como el entonces presidente Calderón consideraba oportuno hacer, tendrá que atenerse a las consecuencias; si en cambio, emprende una estrategia distinta, como bien se

---

<sup>392</sup> Secretaría de Gobernación, *Boletín* 65, 12 de abril de 2013.

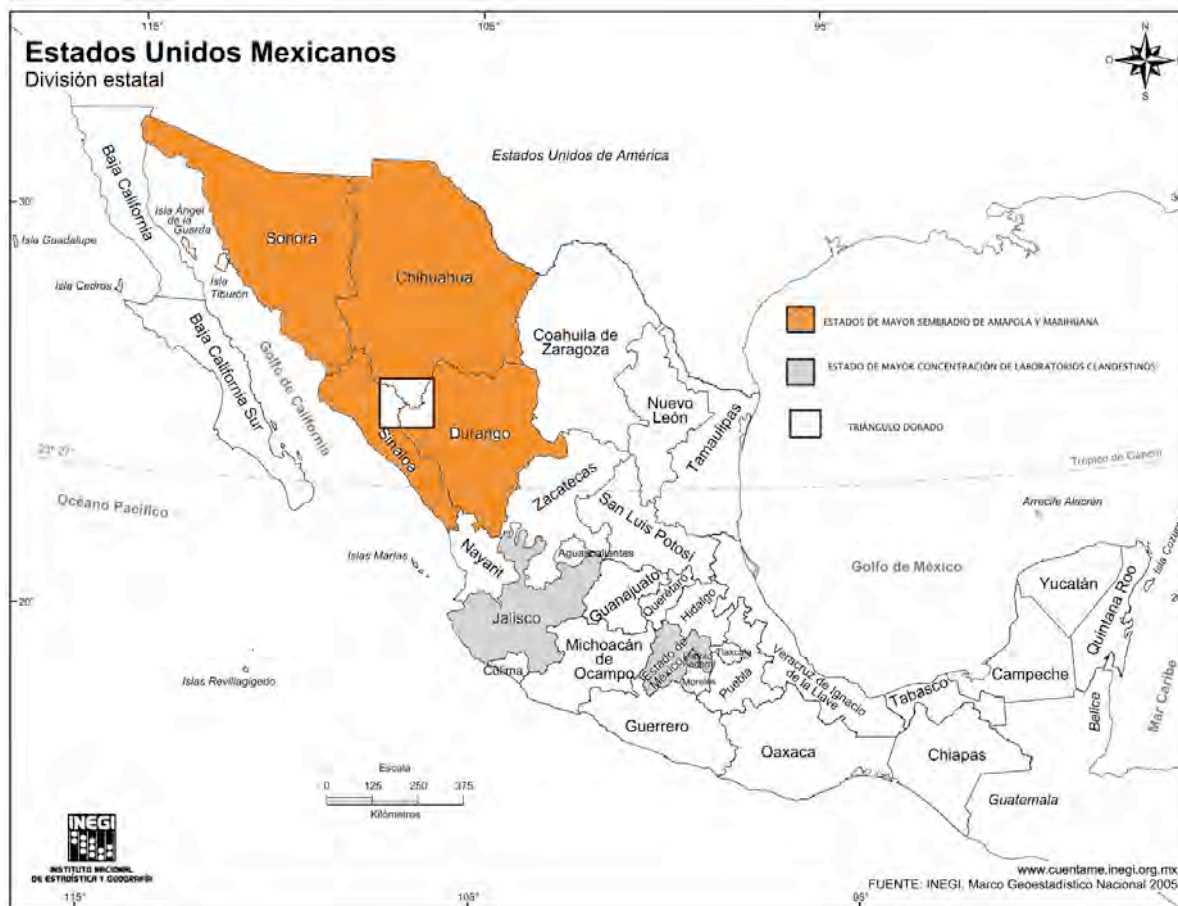
<sup>393</sup> López, Rafael, “Marzo: 1,025 ejecutado”, *Milenio Diario*, 1 de abril de 2013. Las cursivas son del original.

<sup>394</sup> Vargas, Rosa Elvira, “En un año de gobierno deberá reducirse la violencia, dice Peña”, *La Jornada*, 21 de marzo de 2013.

puede apreciar en cierta manera, sólo le restará esperar los resultados y que éstos sean favorable al país en general, o que en todo caso, no sean tan perjudiciales como los de la anterior administración.

## ANEXO II. MAPAS DE SEMBRADÍOS, ERRADICACIÓN, DECOMISOS Y TRÁFICO DE AMAPOLA, MARIHUANA, COCAÍNA Y DROGAS SINTÉTICAS

### GOBIERNO DE MIGUEL ALEMÁN



FUENTE: Elaboración propia a partir de PGR, *Memorias... 1946-1947, 1947-1948 y 1949-1950*

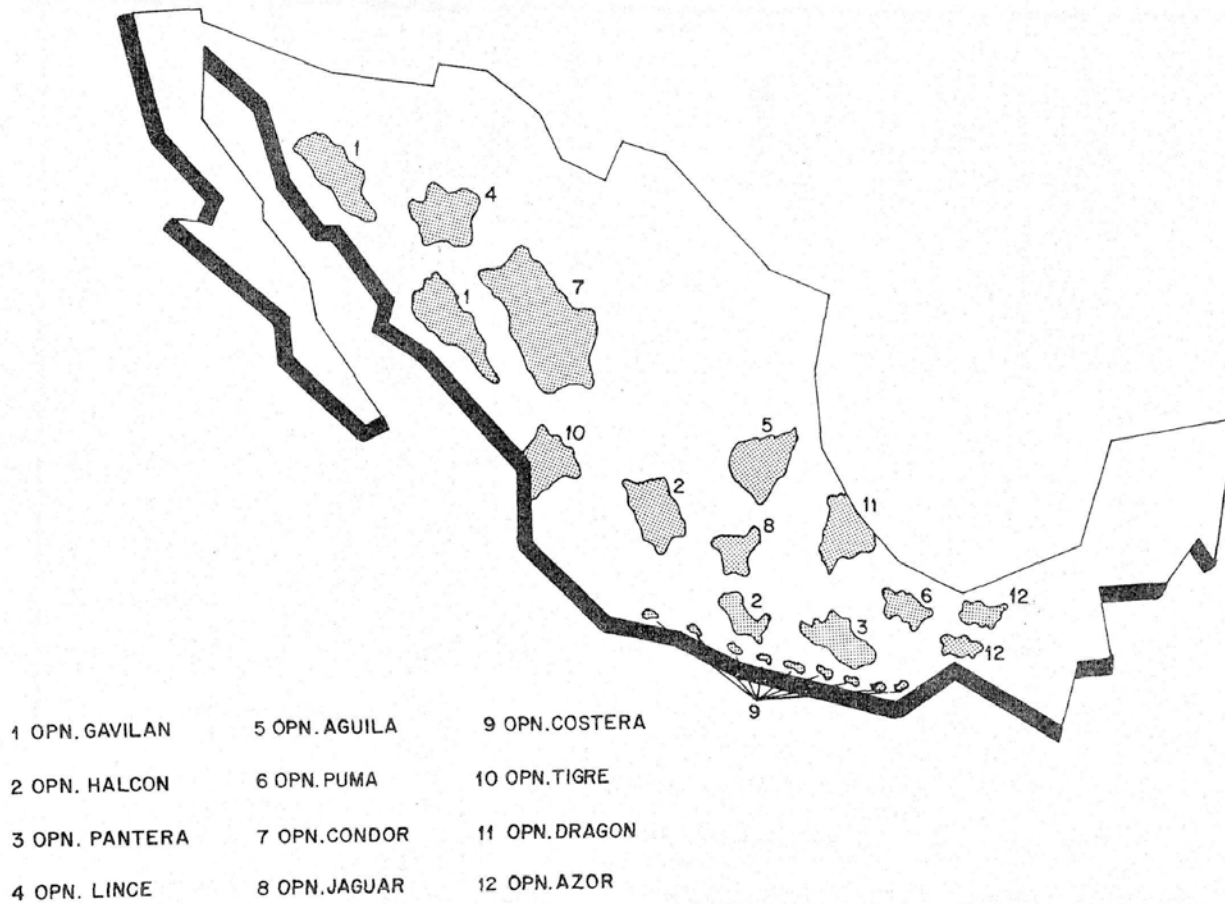
## GOBIERNO DE LÓPEZ MATEOS



FUENTE: Elaboración propia a partir de PGR, *Memorias... 1957-1958, 1958-1959, 1962-1963 y 1963-1964*

## GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID

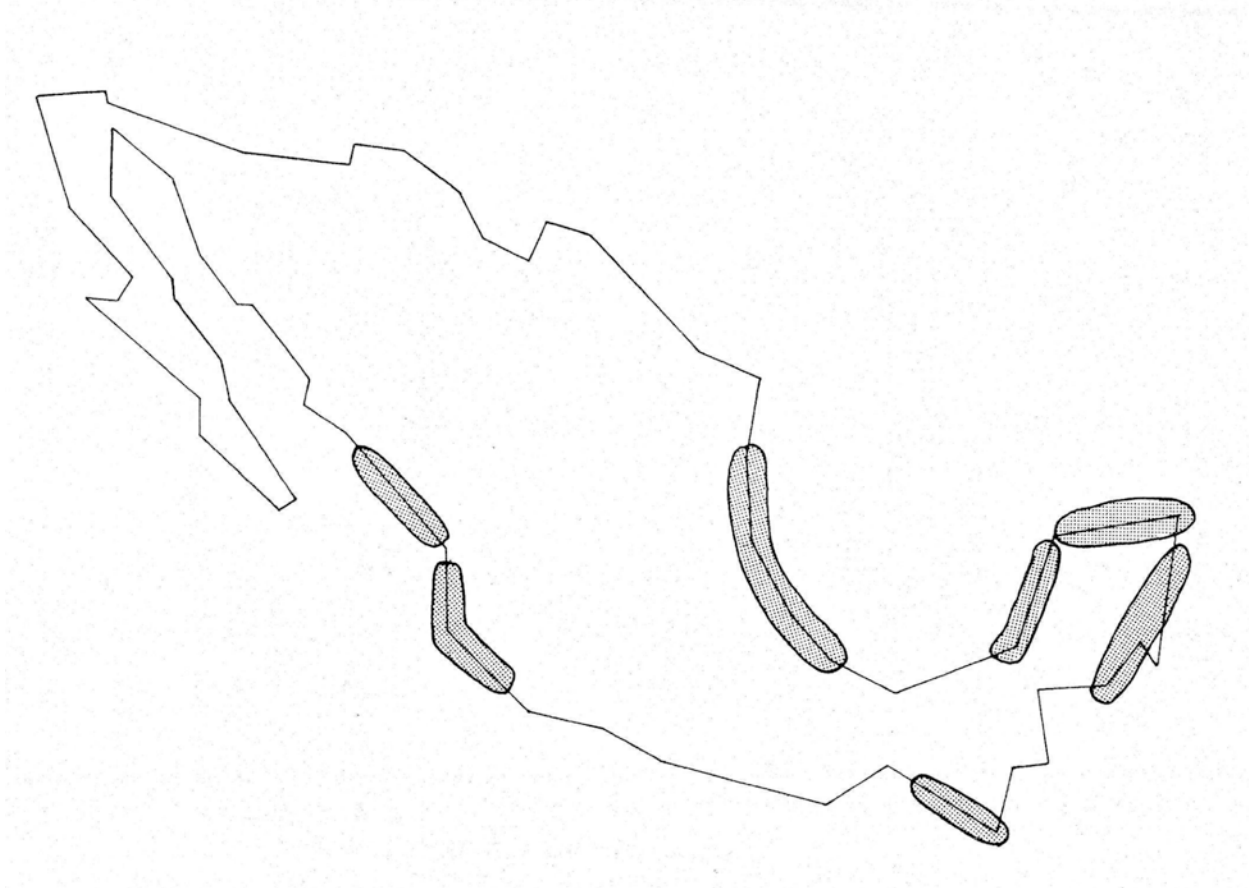
### OPERACIONES ESPECIALES DEL EJERCITO MEXICANO EN LA CAMPAÑA PERMANENTE CONTRA EL NARCOTRAFICO



FUENTE: Tomado de PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia 1985*, p. 75

**GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID II**

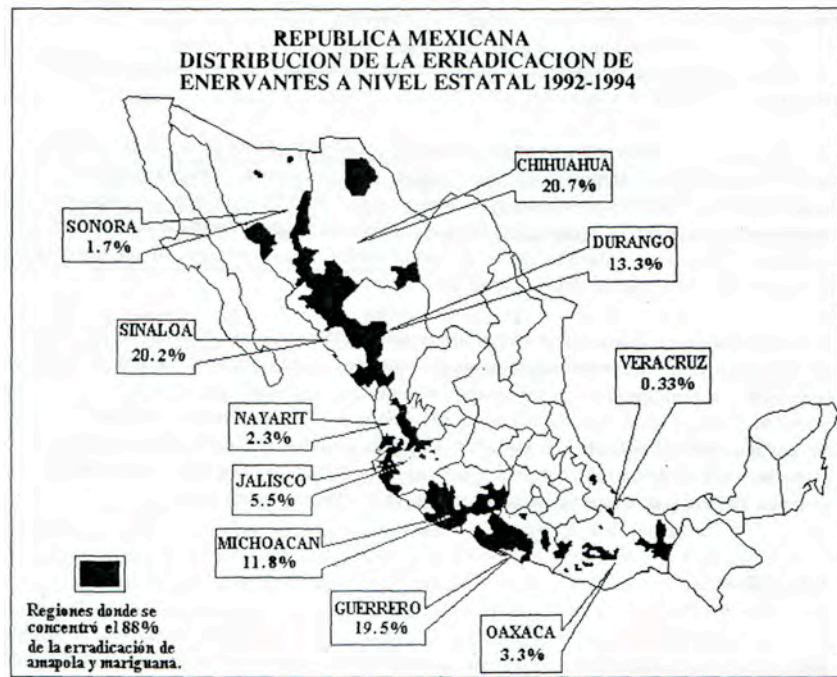
**ARMADA NACIONAL  
ZONAS DE DECOMISO DE ESTUPEFACIENTES**



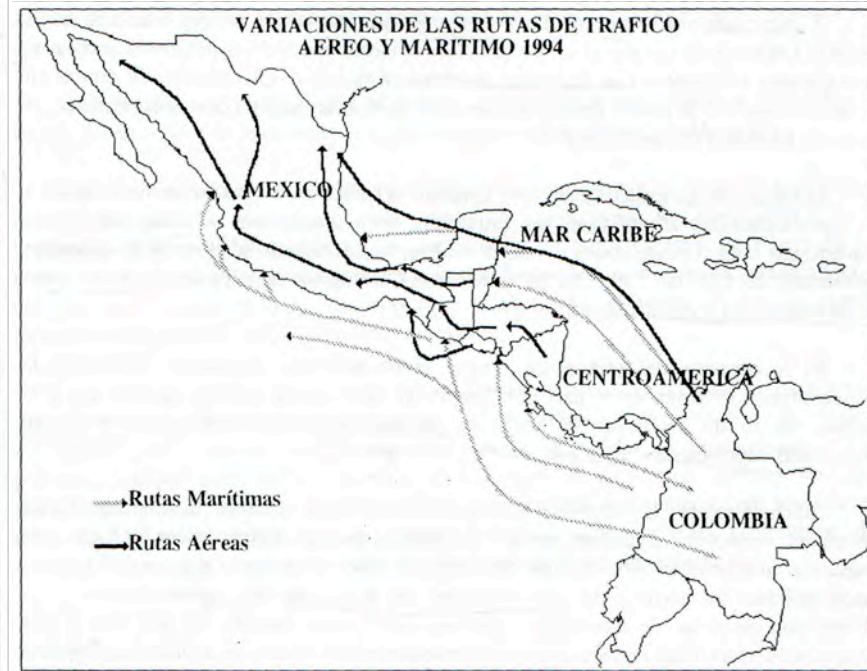
FUENTE: Tomado de PGR, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia*, p. 80



## GOBIERNO DE CARLOS SALINAS



FUENTE: Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 14



FUENTE: Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 17

## GOBIERNO DE CARLOS SALINAS II



FUENTE: Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 18



FUENTE: Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 20



## GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO

### MICROREGIONES PRODUCTORAS DE MARIJUANA



FUENTE: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUDC), PGR, 2000.

FUENTE: Tomado *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, p. 39

### MICROREGIONES PRODUCTORAS DE AMAPOLA



FUENTE: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUDC), PGR, 2000.

FUENTE: Tomado *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, p. 40

## GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO II



FUENTE: Tomado Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, p. 46



FUENTE: Tomado Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, p. 50

## GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO III



FUENTE: Tomado Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, p. 52



FUENTE: Tomado Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, p. 56

## GOBIERNO DE VICENTE FOX



FUENTE: SISTEMA ESTADÍSTICO UNIFORME PARA EL ANÁLISIS DE LA DELINCUENCIA, PGR.

Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 17.



FUENTE: SISTEMA ESTADÍSTICO UNIFORME PARA EL ANÁLISIS DE LA DELINCUENCIA, PGR.  
NOTA: SE REFIERE A LAS HECTÁREAS ERRADICADAS DE MARIJUANA Y AMAPOLA.  
\*CIFRAS PRELIMINARES.  
\*\*CIFRAS PRELIMINARES. ENERO-JUNIO

Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 18



## GOBIERNO DE VICENTE FOX II



Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 21



Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 23

## EL GOBIERNO DE VICENTE FOX III



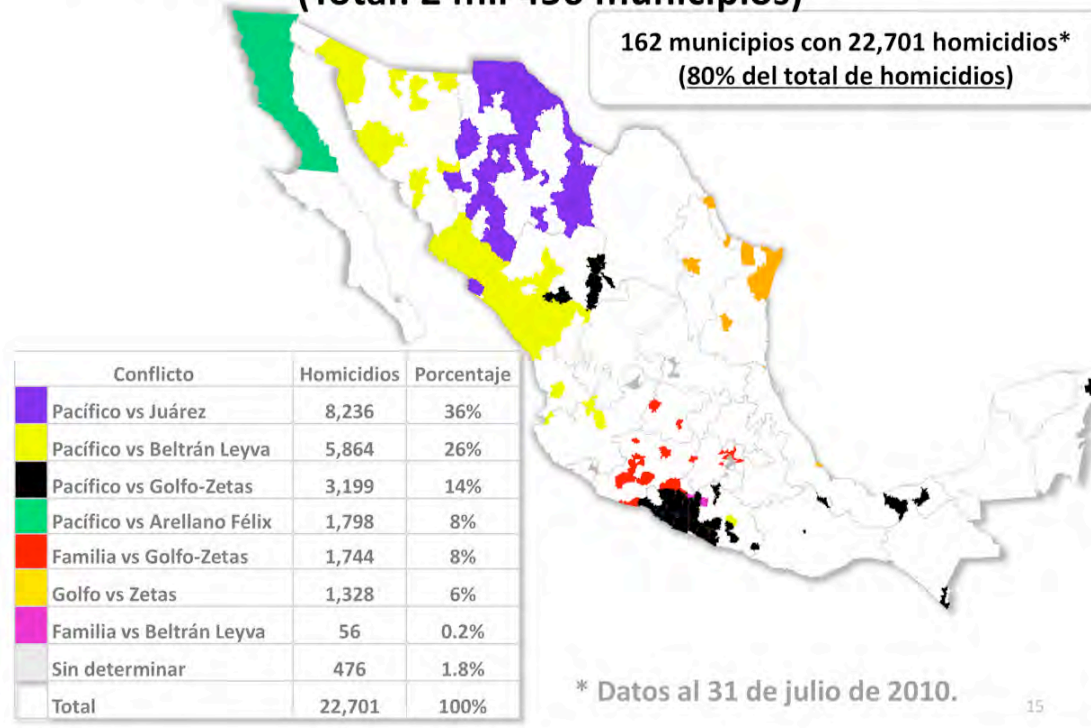
Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 24.



Tomado de PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Memoria sexenal 2001-2006*, p. 26

## EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

### Homicidios en los 162 municipios más violentos del país (Total: 2 mil 456 municipios)



Tomado de Gobierno Federal, *Información sobre el Fenómeno delictivo en México*, p. 15. También puede consultarse para mayores detalles, la siguiente solicitud de información con folio: 0002200046112

### ANEXO III. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA ESCUELA SEGURA

**Anexo 11 Evolución de la Cobertura**

Nombre del Programa: Programa Escuela Segura  
 Modalidad: S - 222  
 Dependencia / Entidad: Secretaria de Educación Pública  
 Unidad Responsable: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa  
 Tipo de Evaluación: Consistencia y Resultados  
 Año de Evaluación: 2011

Tipo de Población	Unidad de Medida	2006	2007	2008	2009	2010	2011
P. Potencial	Escuelas públicas de educación básica	NA	8,543	53,529	53,529	77,030	ND
P. Objetivo	Escuelas públicas de educación básica	NA	1,175	13,753	16,446	25,651	33,670
P. Atendida	Escuelas públicas de educación básica	NA	1,175	14,308	18,171	35,198	44,874
P.A *100 / P.O	Escuelas públicas de educación básica	NA	100%	104%	110%	137%	133%

NA: No aplica  
 ND: No disponible



## F. FUENTES CONSULTADAS

### DOCUMENTOS

- Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, Secretaría de Gobernación, México, 2013.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Primer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1990 y Anexos*, CNDH, México, 1991.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990-Junio 1991 y Anexos*, CNDH, México, 1991.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Tercer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1991 y Anexos Tomo II*, CNDH, México, 1991.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Cuarto Informe Semestral. Diciembre de 1991- Junio de 1992. Anexos Tomo II*, CNDH, México, 1992.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual. Mayo 1992- Mayo 1993 y Anexos Tomo IV*, CNDH, México, 1993.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual. Mayo 1993- Mayo 1994 y Tomo V. Anexos del 5 al 20*, CNDH, México, 1994.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual. Mayo 1994- Mayo 1995 y Anexos del 1 al 14*, CNDH, México, 1995.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual. Mayo 1995- Mayo 1996 y Anexos del 1 al 15*, CNDH, México, 1996.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual. Mayo 1996- Mayo 1997 y Anexos del 1 al 15*, CNDH, México, 1997.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades 1998 y Anexos*. CNDH, México, 1999.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 15 de noviembre 1999 y Anexos*. CNDH, México, 2000.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*. CNDH, México, 2001.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001*. CNDH, México, 2002.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003*. CNDH, México, 2004.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*. CNDH, México, 2005.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*. CNDH, México, 2006.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006*. CNDH, México, 2007.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007*. CNDH, México, 2008.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*. CNDH, México, 2009
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades. 1999-2009, tt. I-III*, CNDH, México, 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*. CNDH, México, 2010.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010*. CNDH, México, 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011*. CNDH, México, 2012.

- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *et. al.*, *Encuesta nacional de Adicciones 2011: Reporte de Alcohol*, CONADIC, México, 2012.
- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *et. al.*, *Encuesta nacional de Adicciones 2011: Reporte de Drogas*, CONADIC, México, 2012.
- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *et al.*, *Encuesta nacional de Adicciones 2011*, CONADIC, México, 2011.
- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *et al.*, *Encuesta nacional de Adicciones 2008*, CONADIC, México, 2008.
- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *Encuesta nacional de Adicciones 2002. Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen ejecutivo*, CONADIC, MÉXICO, 2003.
- Consejo Nacional Contra las Adicciones, *et. al.*, *Encuesta nacional de Adicciones 2002*. INEGI, México, 2004
- Department of Justice, *A Review of ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, Department of Justice, Estados Unidos, 2012.
- Department of Justice, *Fast and Furious. The Victims*, Department of State, Estados Unidos, 2012.
- Department of Justice, *Fast and Furious. Earliest Evidence of When They Knew*, Department of State, Estados Unidos, 2012.
- Department of State, *Executive Budget Summary. Function 150 & other International Programs. Fiscal Year 2012*, Department of State, Estados Unidos, 2012.
- POIRÉ, Alejandro, “10 mitos de la lucha por la seguridad” en:
- <http://www.presidencia.gob.mx/tag/10-mitos-de-la-lucha-por-la-seguridad/>
- POIRÉ, Alejandro, “¿Por qué el narcotráfico se hizo más violento en años recientes?”
- <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/por-que-el-narcotrafico-se-hizo-mas-violento-en-anos-recientes/>

- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2012.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2011.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2010.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2009.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2008.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007.
- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2006.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2005.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2004.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2003.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2002.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.
- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000.

- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1999.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1998.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno y Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno y Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1996.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno y Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1994.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1993.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1992.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1990.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1989.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1989.
- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1988.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1987.

- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1986.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1985.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1984.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1983.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1983.
- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, Secretaría de Programación y Presupuesto/Cuadernos de Filosofía Política No. 64, México, 1982.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, Secretaría de Programación y Presupuesto/Cuadernos de Filosofía Política No. 57, México, 1981.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, Secretaría de Programación y Presupuesto/Cuadernos de Filosofía Política No. 38, México, 1980.
- Presidencia de la República, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, De Bolsillo, México, 1980.
- Presidencia de la República, *Tercer informe de gobierno*, Secretaría de Programación y Presupuesto/Cuadernos de Filosofía Política No. 23, México, 1979.
- Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1978.
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno. Anexo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1977.
- Echeverría Álvarez, Luis, *Seis informes de gobierno*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

- Presidencia de la República, *Sexto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1970
- Presidencia de la República, *Quinto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1969
- Presidencia de la República, *Cuarto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1968
- Presidencia de la República, *Tercer Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1967.
- Presidencia de la República, *Segundo Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1966
- Presidencia de la República, *Primer Informe que rinde al H. Congreso de la Unión*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1965.
- Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. El Esfuerzo de México en el Control de Drogas 1991*. PGR, México, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. Sumario 1992*. PGR, México, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República, *El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento 1992*. PGR, México, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República, *El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento 1993*. PGR, México, 1993.
- Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. Avances y Resultados*, PGR/Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, México, 1994.
- Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, PGR, México, 1995.

- Procuraduría General de la República *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, PGR, México, 2002.
- Procuraduría General de la República y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Primer semestre 2005*, PGR/CENAPI, México, 2005.
- Procuraduría General de la República y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Informe anual 2005*, PGR/CENAPI, México, 2005.
- Procuraduría General de la República y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Acciones y resultados. Primer semestre 2006*, PGR/CENAPI, México, 2006.
- Procuraduría General de la República y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, *Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa Nacional para el Control de Drogas*, PGR/CENAPI, México, 2006.
- Procuraduría General de la República y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, *Programa Nacional para el Control de Drogas. Informe de resultados 2008. En la defensa de la soberanía e identidad territorial*, PGR/CENAPI, México, 2008.
- Procuraduría General de la República y Presidencia de la República *Modelo de operación estratégica y táctica frente a la delincuencia organizada*, México, 2009
- Procuraduría General de la República y Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, *Combate a la Delincuencia Organizada; una perspectiva desde La Procuración de Justicia Federal*, PGR/SEIDO, México, 2012.



- Procuraduría General de la República, *Sexto informe de labores*, PGR, México, 2012.
- Procuraduría General de la República, *Quinto informe de labores*, PGR, México, 2011.
- Procuraduría General de la República, *Cuarto informe de labores*, PGR, México, 2010.
- Procuraduría General de la República, *Tercer informe de labores*, PGR, México, 2009.
- Procuraduría General de la República, *Segundo informe de labores*, PGR, México, 2008.
- Procuraduría General de la República, *Primer informe de labores*, PGR, México, 2007.
- Procuraduría General de la República, *Sexto informe de labores*, PGR, México, 2006.
- Procuraduría General de la República, *Quinto informe de labores*, PGR, México, 2005.
- Procuraduría General de la República, *Cuarto informe de labores*, PGR, México, 2004.
- Procuraduría General de la República, *Tercer informe de labores*, PGR, México, 2003.
- Procuraduría General de la República, *Segundo informe de labores*, PGR, México, 2002.
- Procuraduría General de la República, *Primer informe de labores*, PGR, México, 2001.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1999-2000*, PGR, México, 2000.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1998-1999*, PGR, México, 1999.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1997-1998*, PGR, México, 1998.

- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1994-1995*, PGR, México, 1995.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1993-1994*, PGR, México, 1994.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1991*, PGR, México, 1991.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1990*, PGR, México, 1990.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1989*, PGR, México, 1989.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1987-1988*, PGR, México, 1988.
- Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico*, PGR, México, 1988.
- Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico*, PGR, México, 1987.
- Procuraduría General de la República, *El Ejército mexicano en la campaña contra el narcotráfico*, PGR, México, 1987.
- Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico*, PGR, México, 1986.
- Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico y la fármacodependencia*, PGR, México, 1985.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1984-1985*, PGR, México, 1985.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1983-1984*, PGR, México, 1984.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1982-1983*, PGR, México, 1983.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1980-1981*, PGR, México, 1981.

- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1979-1980*, PGR, México, 1980.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1978-1979*, PGR, México, 1979.
- Procuraduría General de la República, *Informe de labores 1976-1977*, PGR, México, 1977.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1975-1976*, PGR, México, 1976.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1974-1975*, PGR, México, 1975.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1972-1973*, PGR, México, 1973.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1971-1972*, PGR, México, 1972.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1970-1971*, PGR, México, 1971.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1969-1970*, PGR, México, 1970.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1968-1969*, PGR, México, 1969.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1967-1968*, PGR, México, 1968.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1966-1967*, PGR, México, 1967.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1965-1966*, PGR, México, 1966.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1964-1965*, PGR, México, 1965.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1963-1964*, PGR, México, 1964.

- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1962-1963*, PGR, México, 1963.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1960-1961*, PGR, México, 1961.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1958-1959*, PGR, México, 1959.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1957-1958*, PGR, México, 1958.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1953-1954*, PGR, México, 1954.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1952-1953*, PGR, México, 1953.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1949-1950*, PGR, México, 1950.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1947-1948*, PGR, México, 1948.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1946-1947*, PGR, México, 1947.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1945-1946*, PGR, México, 1946.
- Procuraduría General de la República, *Memoria de la Procuraduría General de la República 1943-1944*, PGR, México, 1944.
- Procuraduría General de la República, *Procuraduría General de la República, su obra realizada durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940*, PGR, México, 1940.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Sexto Informe de Labores*, SEDENA, México, 2012.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Quinto Informe de Labores*, SEDENA, México, 2011.

- Secretaría de la Defensa Nacional, *Cuarto Informe de Labores*, SEDENA, México, 2010.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Tercer Informe de Labores*, SEDENA, México, 2009.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Segundo Informe de Labores*, SEDENA, México, 2008.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Primer Informe de Labores*, SEDENA, México, 2007.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Memorias del Sector Defensa 1988*, SEDENA, México, 1988.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Memorias del Sector Defensa 1982-1987*, SEDENA, México, 1987.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Sexto Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Quinto Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Cuarto Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2010.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Tercer Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Segundo Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Primer Informe de Labores*, SEDESOL, México, 2007.
- Secretaría de Educación Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*, SEP/CONEVAL, México, 2012.
- Secretaría de Educación Pública, *Programa Escuela Segura. Avance en el proceso de capacitación por entidad federativa*, SEP, México, 2012.

- Secretaría de Educación Pública, *Bases de operación del programa nacional de escuela segura 2008*, SEP, México, 2008
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, SHCP, México, 2012.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, SHCP, México, 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, SHCP, México, 2010.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, SHCP, México, 2009
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, SHCP, México, 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, SHCP, México, 2007.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006*, SHCP, México, 2006.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, SHCP, México, 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*, SHCP, México, 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*, SHCP, México, 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002*, SHCP, México, 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001*, SHCP, México, 2001
- Secretaría de Marina, *Sexto Informe de Labores*, SEMAR, México, 2012.
- Secretaría de Marina, *Quinto Informe de Labores*, SEMAR, México, 2011.

- Secretaría de Marina, *Cuarto Informe de Labores*, SEMAR, México, 2010.
- Secretaría de Marina, *Tercer Informe de Labores*, SEMAR, México, 2009.
- Secretaría de Marina, *Segundo Informe de Labores*, SEMAR, México, 2008.
- Secretaría de Marina, *Primer Informe de Labores*, SEMAR, México, 2007.
- Secretaría de Salud y Comisión Nacional contra las Adicciones, *Programa de Acción Específico. Prevención y tratamiento de las Adicciones. Actualización 2011-2012*, Secretaría de Salud/CONADIC, México, 2011.
- Secretaría de Salud, *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y tratamiento de las Adicciones*, Secretaría de Salud, México, 2008.
- Secretaría de Salud, *Sexto informe de labores*, SSA, México, 2012.
- Secretaría de Salud, *Quinto informe de labores*, SSA, México, 2011.
- Secretaría de Salud, *Cuarto informe de labores*, SSA, México, 2010.
- Secretaría de Salud, *Tercer informe de labores*, SSA, México, 2009.
- Secretaría de Salud, *Segundo informe de labores*, SSA, México, 2008.
- Secretaría de Salud, *Primer informe de labores*, SSA, México, 2007.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 6*, SSA, México, 2006.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 5*, SSA, México, 2005.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 4*, SSA, México, 2004.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 3*, SSA, México, 2003.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 2*, SSA, México, 2002.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores 1*, SSA, México, 2001.
- Secretaría de Salud, *El consumo de drogas en México. Diagnóstico, tendencias y acciones*, Secretaría de salud, México, s/a.

- Secretaría de Salud, *Informe de labores, 1999-2000*, SSA, México, 2000.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores, 1998-1999*, SSA, México, 1999.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores, 1997-1998*, SSA, México, 1998.
- Secretaría de Salud, *Informe de labores, 1996-1997*, SSA, México, 1997.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Libro Blanco de Plataforma México*, SSP, México, 2012.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. SSP, México, 2008.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*. SSP, México, 2008.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Interconexión para la generación de inteligencia operativa*, SSP, México, 2008
- Secretaría de Seguridad Pública, *Sexto Informe de Labores*, SSP, México, 2012.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Quinto Informe de Labores*, SSP, México, 2011.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto Informe de Labores*, SSP, México, 2010.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores*, SSP, México, 2009.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe de Labores*, SSP, México, 2008.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Primer Informe de Labores*, SSP, México, 2007.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del*



*Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012*, Secretaría de Gobernación, México, 2012.

- Suprema Corte de Justicia de la Federación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis jurisprudenciales XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XIX/96 y XXX/96, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, pp. 351-437, 470-471.
- The White House, *National Drug Control Strategy. A Nation Responds to Drug Use*, The White House, Estados Unidos, 1992.
- The White House, *National Drug Control Strategy*, The White House, Estados Unidos, 1989.

#### CÓDIGOS, REGLAMENTOS Y LEYES CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente
- Código Federal de Procedimientos Penales, Texto Vigente
- Código Penal Federal, Texto Vigente
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Texto Vigente
- Ley del Servicio Exterior Mexicano, Texto Vigente
- Ley de la Policía Federal, Texto Vigente
- Ley de Planeación, Texto Vigente
- Ley de Seguridad Nacional, Texto Vigente
- Ley Federal de Armas, Texto Vigente
- Ley Federal de Derechos, Texto
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Texto Vigente
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Texto Vigente
- Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, Texto Vigente

- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Texto Vigente
- Ley General de Salud, Texto Vigente
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Texto Vigente
- Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Abrogada
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto Vigente
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Texto Vigente
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Texto Vigente
- Ley Orgánica de la Armada de México, Texto Vigente
- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Texto Vigente
- Ley Sobre las Celebración de Tratados, Texto Vigente
- Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Texto Vigente
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Texto Vigente
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, Texto Vigente
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Texto Vigente
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Texto Vigente
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, Texto Vigente
- Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, Texto Vigente

## DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

- Acuerdo por el que se establece la Comisión Intersecretarial para la Prevención social de la Violencia y la Delincuencia, 11 de Febrero de 2013.
- Acuerdo por el que se establece la Integración y el funcionamiento de los gabinetes, 1 de Abril de 2013.
- Acuerdo número 557 por el que se emiten las Reglas de operación del Programa Escuela Segura, 29 de Diciembre de 2010.
- Acuerdo por el que se modifican las Reglas de operación del Programa de rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2011, 30 de Diciembre de 2010.
- Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2007, 28 de Febrero de 2007.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de Junio de 2008.
- Ley del Consejo Supremo de la Defensa Nacional, 23 de Septiembre de 1942.
- Ley para el Establecimiento del Consejo Supremo de la Defensa Nacional, 11 de Septiembre de 1940.
- Reglamento Federal de Toxicomanías, 17 de Febrero de 1940.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, 28 de Abril de 2010.
- Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, 2 de Abril de 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce Michael (comps), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional de Mexicana*, Siglo XXI, México, 2009
- Aguilar V., Rubén y Castañeda Jorge G., *El Narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009.
- Aguilar V., Rubén y Castañeda Jorge G., *Los saldo del narco: el fracaso de una guerra*, Punto de Lectura, 2012.
- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coordrs.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, México, 2010
- Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura, maltrato en México*, Amnistía Internacional. Secretariado Internacional, España, 2012.
- Arzt, Sigrid, *La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana*, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, Estados Unidos, 2003.
- Astorga, Luis, *Drogas sin frontera. Los expedientes de una guerra permanente*, Grijalbo, México, 2003.
- Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janes, México, 2005.
- Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México, 2007.
- Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso (Coords.) *El Estado Mexicano. Globalización, poderes y seguridad nacional*, Porrúa/CIESAS, México, 2005.

- Baca Olamendi, Laura, Bokser-Liwerant, Judit, Castañeda, Fernando, *et.al.*, *Léxico de la política*, F.C.E./CONACYT/FLACSO/Fundación Herich Böll México, 2000.
- Badillo Martínez, Roberto, *El libro verde de las Fuerzas Armadas. Los presidentes de México y los militares. Propuestas para un México soberano y seguro*. Bredición, México, 2012.
- Barbosa, Mario y Zenia Yébenes (Coords.) *Silencios, discursos y miradas sobre la violencia*, UAM-Cuajimalpa/Anthropos, España, 2009.
- Barra, Aram, *Después de la guerra perdida, ¿qué? El debate de la legalización de las drogas en México*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2010.
- Bailey, John y Godson Roy (Comps.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- Benítez Manaut, Raúl (editor), *Encuesta. Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA) 2011*, CASEDE/CEGI/SIMO, México, 2012.
- Benítez Manaut, Raúl (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estado Unidos*, CASEDE, México, 2010.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, F.C.E., México, 2005.
- Boucher, Anne, en colaboración con Iñigo Prieto Beguiristáin, *En nombre de la “guerra contra la delincuencia”. Un estudio del fenómeno de la tortura en México*, ACAT-France/CCTI/Centro Prodh/Centro Frayba/Código DH, s/País, 2012.
- Cámara de Diputados, *Lucha contra el narcotráfico*, UniterMun, 2010
- Canetti, Elias, *Masa y poder*, Alianza, España, 2007.
- Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, *Informe sobre las personas desaparecidas en el sexenio 2006-2012*, CIC-PC, México, 2012.

- Colegio de la Defensa Nacional/Sección de Estudios Estratégicos Militares, *Trabajos del Comité Seguridad Nacional (Antología). Compendio de Lecturas Requeridas*, Colegio de la Defensa Nacional, México, 1982.
- Coss Noguera, Magda, *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamento y cultura de la violencia*, Grijalbo/Proceso, México, 2012.
- Curco, Felipe, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010*, Coyoacán, México, 2010.
- Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, CISAN/UNAM, México, 2007.
- Chabat Jorge y Bailey, John, *Crimen transnacional y seguridad pública en México y Estado Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003.
- Clark, Kenneth B., *El patetismo del poder*, F.C.E., México, 1976.
- Davenport-Hines, Richard, *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas, 1500-2000*, F.C.E., España, 2003.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, en colaboración con Erick Aranda, *El homicidio en México entre 1990-2007. Aproximación estadística*. El Colegio de México/Secretaría de Seguridad Pública Federal, México, 2009.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*, El Colegio de México, 2012.
- Escalante Gonzalbo, Pablo, *et.al., Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 2011
- Fernández Menéndez Jorge y Salazar Slack, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*, Taurus, México, 2008.
- Flores Nández, Nancy, *La Farsa detrás de la guerra contra el narco*, Océano, México, 2012.

- Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México, 2009.
- Flores Pérez, Carlos Antonio, *Seguridad Nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia* (Tesis de Maestría), FCPyS/UNAM, México, 2002.
- García Luna, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?. Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, s/Ed., México, 2006.
- García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico: Un punto de vista Mexicano*, Porrúa, México, 1989.
- González Oropeza, Manuel, *La Jurisprudencia. Su conocimiento y forma de reportarla*, SCJN, México, 2011.
- Gral. Brig. DEM Islas López, Francisco, Gral. Brig. DEM. Chávez Cruz, José, *et.al.*, *Tesis sobre política de Seguridad Nacional*, Colegio de la Defensa Nacional, México, 1983.
- Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, INAP, México, 2001.
- Herrera-Lasso M., Luis (Coord.), *México ante el mundo: tiempos de definiciones*, F.C.E., México, 2006.
- Hope, Alejandro y Clark Eduardo, *Si los vecinos legalizan. Reporte técnico*, IMCO, México, 2012.
- Human Rights Watch, *Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Human Rights Watch, Estados Unidos, 2009.
- Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Human Rights Watch, Estados Unidos, 2011.

- Ibarrola, Javier, *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*. Océano, México, 2003.
- ICESI, *ENSI-7. Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, 2010*, ICESI, México, 2010
- ICESI, *ENSI-6. Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, 2009*, ICESI, México, 2009.
- ICESI, *ENSI-5. Quinta encuesta nacional sobre inseguridad, 2007*, ICESI, México, 2007.
- ICESI, *ENSI-4. Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad/urbana*, ICESI, México, 2006.
- ICESI, *ENSI-3. Tercera encuesta nacional sobre inseguridad, 2005*, ICESI, México, 2005.
- ICESI, *ENSI-2. Segunda encuesta nacional sobre inseguridad en las entidades federativas, 2002*, ICESI, México, 2002.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Seguridad Nacional y Opinión Pública. Selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégicas y de riesgos sobre la Seguridad Nacional*, INAP, México, 2000.
- Jahangir, Asma, Fuentes, Carlos, Gaviria, César, *et. al., Guerra a las Drogas. Informe de la comisión global de políticas de drogas*, Comisión Global de Políticas de Drogas, s/país, 2011.
- Jiménez Ornelas, René (Coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. UNAM, México, 2006.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe 2008*, JIFE, Austria, 2008.
- López Betancourt, Eduardo, *Drogas. Su legalización*. Porrúa, México, 2009.



- López Valdez, Marco Antonio, *La Seguridad Nacional en México. Interferencias y vulnerabilidades*, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2006.
- Luhmann, Niklas, *Poder*, Universidad Iberoamericana/Anthropos, España, 2005.
- Maciel Padilla, Agustín, *La Seguridad Nacional: concepto y evolución en México*, El Colegio de San Luis, México, 2002.
- Martínez Rentería, Carlos y Rivera Rivera, Leopoldo (Coomps.), *Tradición, Disfrute y Prohibición. Cultura de las drogas en México*, Generación Publicaciones Periodísticas S.C./CUPIDH, México, 2010.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, F.C.E., México, 2010.
- Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas, Siglo XXI*, México, 2003
- Millán B. Julio A. Y Concheiro, Antonio Alonso, *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, F.C.E., México, 2001.
- Moreno, Kena (Coorda.), *La evidencia en contra de la legalización de la marihuana*, Centros de Integración Juvenil A.C., México, 2009.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de Misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*, ONU-DH, México, 2012.
- Organización de las Naciones Unidas, *Principios rectores de los desplazamientos internos 1998*. Consejo Económico y Social/Comisión de Derechos Humanos, s/país, 1998.
- Pedraza Cortés, Alejandro y Valdivia Rivera, Marisela, *Prontuario de la Práctica consular mexicana*, S.R.E./Instituto Matías Romero, México, 2009.
- Peñaloza, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policíaco, ¿qué?*, UNAM, México, 2012.

- Peña Nieto, Enrique, *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Grijalbo, México, 2011.
- Ramírez de Alba, Leticia (Coorda.), *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., México, 2012
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia, *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de Seguridad Nacional. ¿La perdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?*, Porrúa, México, 2010.
- Ribando Seelke, Clare y M. Finklea, Kristin, *U.S.-Mexican Security Cooperation: the Merida Initiative and Beyond, 2011*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 2011.
- Rodríguez Castañeda, Rafael (Coord.), *El México narco*, Booket, México, 2009.
- Santana, Adalberto, *El Narcotráfico en América Latina, Siglo XXI/UNAM-CCyDEL*, México, 2008.
- Santos Caamal, Mario, *La Esencia de la Seguridad Nacional (Reformada y Aumentada)*, CESNAV, México, 1995.
- Santos Caamal, Mario, *La globalización de la Seguridad Nacional*, CESNAV, México, 2002.
- Santos Villareal, Gabriel Mario, *Instrumentos Internacionales signados por México en materia de narcotráfico*, Centro de documentación, información y análisis/Cámara de Diputados, México, 2009.
- Secretaría de la Defensa Nacional en colaboración con Oliva Posada, Javier, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado*, SEDENA, México, 2012.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de actuación del personal del ejército y fuerza aérea mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico. DNM 3204*, Estado Mayor de la Defensa Nacional, México, 1998.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de Planeación en México. Sistema nacional de planeación democrática. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)*, F.C.E./SHCP, México, 1999.
- Secretaría de Marina Armada de México, Centro de Estudios Superiores Navales y Escuela de Guerra Naval, *Método del planeamiento de la Seguridad Nacional*, CESNAV, México, 2010.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio-Diagnóstico Conjunto*, S.R.E., México, 1997.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cuaderno de apoyo. Reforma Constitucional en materia de Justicia y Seguridad Pública (Proceso Legislativo)*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los sistemas de información, México, 2008.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Código Penal Federal. Datos generales del proceso legislativo de las reformas que ha tenido desde su expedición 1931-2008*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los sistemas de información, México, 2008.
- Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, Cuadernos del Diplomado en Análisis Político-CISEN, México, 1991.
- Trace, Mike, Markus Roberts y Klei Axel, *Evaluando principio y prácticas de las políticas de drogas. Informe dos*, Fundación Berckley, Reino Unido, 2010.
- Tripp Villanueva, José Octavio y Mendoza Mora, Carlos, *El Narcotráfico en el contexto de las relaciones México-EE.UU. Pautas para el diseño de una política interméstica*, Porrúa, México, 2012.
- Smith, Peter H. (Coomp.), *El combate de las drogas en América*. F.C.E., México, 1993.

- United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2012*, UNODC, Austria, 2012.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicide 2011*, UNODC, Austria, 2011.
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Global Illicit Drug Trends 2000*, ODCCP, Austria, 2000.
- Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*, SEDENA, México, 1988.
- Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, FCPyS-UNAM/BUAP/FDCS/SITESA, México, 2009.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, World Economic Forum, Suiza, 2006.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, World Economic Forum, Suiza, 2007.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, Suiza, 2008.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, World Economic Forum, Suiza, 2009.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-211*, World Economic Forum, Suiza, 2010.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Suiza, 2011.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum, Suiza, 2012.
- Youngers, Coletta A. y Rosin Eileen (Editoras), *Drogas y democracia en América Latina*, WOLA, Argentina, 2005.

- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, F.C.E./CIDAC A.C., México, 2004.
- Zuffa, Grazia, *Cómo determinar el consumo personal en la legislación sobre drogas. La ‘polémica de los umbrales’ a la luz de la experiencia italiana*, Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 15, Transnational Institute, Países Bajos, 2011.

## ARTÍCULOS

- Arzt Sigrid y Vázquez del Mercado, Guillermo, “Violencia en México: realidades y perspectivas”, *Istor. Revista de historia internacional*, Año XI, núm. 42, Otoño de 2010, pp. 41-59.
- Astié-Burgos Walter, “El estado de la seguridad global y las pandemias como amenazas a la Seguridad Nacional e Internacional” *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, enero-marzo 2010-1, pp. 77-90.
- Azaola, Elena, “Violencia de hoy, violencias de siempre”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 413, Mayo de 2012, pp. 44-49.
- Benítez Manaut, Raúl, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990” *Revista de Administración Pública*, núm. 98, Agosto de 1998, pp. 57-78.
- Carrasco Araizaga, Jorge y Castellano, Francisco, “Lo que estalló en Morelia”, *Proceso*, núm. 1664, 21 de septiembre de 2008, pp. 12-18.
- Chabat, Jorge, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Istor. Revista de historia internacional*, Año XI, núm. 42, Otoño de 2010, pp. 3-14.
- Chabat, Jorge, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, en *Política y Gobierno*, Vol.1, núm.1, enero-junio de 1994, pp. 97-123.

- Craig Richard, “Operación Intercepción: una política de presión internacional”, *Foro Internacional*, Vol. 22, núm. 2 (86) oct-dic. 1981, pp. 203-230.
- De la redacción de Nexos, “Legalizar. Un informe”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 394, Octubre de 2010, pp. 28-43.
- De Mauleón, Héctor, “Atentamente, *El Chapo*” *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 392, Agosto de 2010, pp. 37-45.
- De Mauleón, Héctor, “La ruta de sangre de Beltrán Leyva” *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 386, Febrero de 2010, pp. 20-31.
- Del Bosque Melissa, “El lugar más peligroso de México”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 413, Mayo de 2012, pp. 34-42.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “Crimen organizado. La dimensión imaginaria” *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 418, Octubre de 2012, pp. 32-44.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Guerrero Gutiérrez, Eduardo, Hope, Alejandro *et.al* “Nuestra guerra. Una conversación” *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 407, Noviembre de 2011, pp.32-48.
- Esquivel, Gerardo, “Legalización en Norteamérica: El lado económico”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 394, Octubre de 2010, pp. 11-13.
- Esquivel, J. Jesús, “Misión del Pentágono: atrapar al ‘Chapo’... o acabar con él”, *Proceso*, núm. 1867, 12 de agosto de 2012.
- Fernández Monforte Brito, Carlos Manuel, “Las oportunidades de México en el presente, para fortalecer la Seguridad Nacional”, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 2007-2, pp. 4-34
- Flores, Nancy, “LA FARSA del sexenio” *Contralínea. Periodismo de investigación*, Año 11, núm. 286, Del 27 de mayo al 2 de junio de 2012, pp. 16-23.
- Flores, Nancy, “Gobierno, sometido al cártel de Sinaloa” *Contralínea. Periodismo de investigación*, Año 9, núm. 190, Del 11 al 17 de julio de 2010, pp. 18-23.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La estrategia fallida”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 420, Diciembre de 2012, pp.25-36.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Epidemias de violencia”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 415, Julio de 2012, pp. 32-40.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “El crimen organizado en las elecciones”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 414, Junio de 2012, pp. 15-17.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “2011: La dispersión de la violencia”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 410, Febrero de 2012, pp. 13-18.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Violencia y mafias”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 405, Septiembre de 2011, pp. 55-59.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La raíz de la violencia”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 402, Junio de 2011, pp.30-45.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Cómo reducir la violencia en México”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 395, Noviembre de 2010, pp. 24-33.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La guerra por Tamaulipas”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 392, Agosto de 2010, pp. 12-14.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 392, Agosto de 2010, pp.27-35.
- Hernández, Anabel, “De Calderón a Peña Nieto: los que se esfumaron” *Proceso*, núm. 1887, 30 de diciembre de 2012, pp. 6-12.
- Hope, Alejandro, “El mito de los mitos de Joaquín Villalobos”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 410, Febrero de 2012, pp. 23-26.
- Hope, Alejandro, “¿Qué fumaron mientras medían?”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 405, Septiembre de 2011, pp.47-49.
- Kleiman, Mark, Caulkins, Jonathan y Hawken, Angela, “Algo de lo que hay que saber sobre las drogas y nadie sabe ni pregunta ni puede responder”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 405, Septiembre de 2011, pp.31-36.

- Leal Buitrago, Francisco, “La Doctrina de la Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, Junio de 2003, pp. 74-87.
- Leggett, Ted, “Examen de la situación mundial del cannabis”, *Boletín de estupefacientes*, Vol. LVIII, núms. 1 y 2, 2006.
- López, José Fernando, “Sí al debate” *Poder y negocios*, Año 8, núm. 3, Marzo de 2012.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, “El crimen no es el problema”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 398, Febrero de 2011, pp.11-13,
- Madrazo Alejandro y Guerrero Ángela, “Más caro el caldo que las albóndigas”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 420, Diciembre de 2012, pp. 46-53.
- Maldonado Aranda, Salvador, “Globalización, territorios y drogas ilícitas en los estado-nación. Experiencias latinoamericanas sobre México”, *Estudios sociológicos*, Vol. XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 2010, pp.411-442.
- Merino, José, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 402, Junio de 2011, pp. 47-50.
- Miron, Jeffrey, “Razón y verdad del mercado”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 405, Septiembre de 2011, pp. 42-44.
- Monárrez Fragoso, Julia Estela y García de la Rosa, Jaime, “Violencia e inseguridad en la frontera norte de México”, *Noésis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, Vol. 17, núm. 34, Nueva Época agosto-diciembre 2008, pp. 43-65.
- Núñez Mariel, Mario, “Sí, narcoterrorismo”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 393, Septiembre de 2010, pp. 25-26.
- Pietschmann, Thomas, “Un siglo de fiscalización internacional de drogas”, *Boletín de estupefacientes*, Vol. LIX, núms. 1 y 2, 2007.



- Poiré, Alejandro y Martínez, María Teresa, “La caída de los capos no multiplica la violencia. El caso de *Nacho Coronel*”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 401, Mayo de 2011, pp. 24-26.
- Poiré, Alejandro, “Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 398, Febrero de 2011, pp. 36-43.
- Ravelo, Ricardo, “Los cárteles, más fuertes que nunca”, *Proceso*, núm. 1791, 27 de febrero de 2011, pp. 10-13.
- Ravelo, Ricardo, “El narco es ya una estructura nacional”, *Proceso*, núm. 1664, 21 de septiembre de 2008, pp. 6-11.
- Redacción *Agora*, “El narcotráfico se transforma”, *Agora*, Vol. 4, núm. 3, 2011, pp. 14-17.
- Redacción *Agora*, “Mentes alteradas”, *Agora*, Vol. 4, núm. 3, 2011, pp. 54-59.
- Reuter, Peter, “Hay que reducir los daños, ya que no podemos reducir el consumo”, *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, núm. 405, Septiembre de 2011, pp. 39-42.
- Ruiz Loyola, Benjamin, “Contingencias sanitarias y Seguridad Nacional”, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, octubre-diciembre 2010, pp. 56-73.
- Salazar Gutiérrez, Salvador, “El mercadeo de la barbarie. Paisajes de violencia en la frontera norte de México”, *Perfiles Latinoamericanos*, Año 18, núm. 36, julio-diciembre de 2010, pp. 99-119.
- Scherer García, Julio, “Si me atrapan o me matan... nada cambia”, *Proceso*, núm. 1744, 4 de abril de 2010, pp. 6-11.
- Velásquez Rivera, Edgar de Jesús, “Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional”, *Convergencia*, Año 9, núm. 27, Enero-Abril, 2002.

- Vilalta Perdomo, Carlos J., “Un examen de la relación entre el consumo de sustancias y la comisión de delitos en México”, *Estudios sociológicos*, Vol. XXVIII, núm. 82, enero-abril de 2010, pp. 113-134.
- Villalobos, Joaquín, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, Año 35, Vol. XXXIV, núm. 409, Enero de 2012, pp. 28-41.
- Villalobos, Joaquín, “La guerra de México”, *Nexos*, Año 33, Vol. XXXII, núm. 392, Agosto de 2010, pp. 9-12.
- Williams, Phil, “El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa”, *Istor. Revista de historia internacional*, Año XI, núm. 42, Otoño de 2010, pp. 15-40.
- Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de la legitimidad”, *Foro Internacional*, Vol. LI, núm. 4, octubre-diciembre de 2011, pp. 669-714.