



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

Las Estrategias de Seguridad Pública en México a partir de la  
lucha contra el crimen organizado.

(2006-2010)

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

**LUIS JOSUÉ ALVARADO SALVADOR**

**MATRICULA: 208349159**

---

ASESOR (A):  
**DR. ALBERTO ESCAMILLA  
CADENA**

---

LECTOR (A):  
**MTRO. AGNER  
GUERRERO SANDOVAL**

**Iztapalapa, Ciudad de México, Diciembre, 2012**

## *Agradecimientos*

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a la Universidad Autónoma Metropolitana por darme la oportunidad de incursionarme en esta casa abierta al tiempo y ser partícipe de una excelente formación humana y académica.

Asimismo, quiero dedicar especialmente este trabajo a mis padres y hermanos por su valiosa comprensión, paciencia, sacrificio y ánimo...muchas gracias familia.

Quisiera hacer extensiva mi gratitud al Dr. Albero Escamilla Cadena por la orientación en la elaboración de este trabajo.

Mtro. Agner Guerrero Sandoval, gracias por darse un espacio y considerar mi trabajo.

Finalmente quisiera dedicar este trabajo a toda mi trayectoria como estudiante...pues, no ha sido un camino sencillo por recorrer.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Capítulo I. Concepto de Seguridad Nacional</b> .....	7
1.1. Poder nacional.....	10
1.2. Democracia y seguridad nacional.....	14
1.3. Seguridad nacional y seguridad pública.....	17
<b>Capítulo II. La Seguridad Nacional en México, punto de partida para la Creación de estrategias en seguridad pública</b> .....	22
2.1. Colaboración México-Estados Unidos en cuestión de Seguridad Nacional.....	24
2.2. Iniciativa Mérida.....	25
2.3. Ventajas y desventajas de la cooperación México-Estados Unidos en materia de Seguridad.....	30
2.4. El Estado mexicano: la Seguridad Social y la Seguridad Nacional.....	32
2.5. Políticas en materia de seguridad en el sexenio de Vicente Fox Quesada.....	34
<b>Capítulo III. Estrategias en materia de seguridad pública en el gobierno de Felipe Calderón</b> .....	41
3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	44
3.2. Estrategia Integral de Prevención del Delito y combate a la Delincuencia.....	61
3.3. Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo.....	67
<b>Capítulo IV. Objetivos y resultados en torno a la aplicación de estrategias para incrementar la Seguridad Pública en México</b> .....	78
4.1. Capacidad del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada.....	79
4.2. Procuración e impartición de Justicia.....	85
4.3. Cultura de la legalidad.....	95
<b>Conclusiones</b> .....	99
<b>Bibliografía</b> .....	102

## Introducción

A lo largo de los últimos años el Estado mexicano se ha venido convirtiendo en una nación poco capaz de enfrentar los grandes desafíos en materia de seguridad pública. La violencia desencadenada en todo el país a causa de un combate frontal con el denominado crimen organizado, ha dejado de lado la parte prioritaria del Estado; garantizar la seguridad del ciudadano. Las políticas públicas encaminadas a resarcir el problema de inseguridad se enfocan en construir estrategias que contribuyan a restablecer el orden social alterado a causa de la delincuencia organizada, y en algunos casos, están enfocadas en el rediseño de aparatos jurídicos de cohesión social.

Ante esta situación es relevante cuestionarse sí: ¿Es importante para el Estado mexicano reconocer que el problema del crimen organizado es un problema serio, el cual debe ser atendido como de seguridad nacional? ¿Qué tan efectivas son las estrategias en materia de seguridad pública diseñadas por la administración de Felipe Calderón?, ¿Cuáles han sido los resultados de la puesta en marcha de las estrategias para la sociedad mexicana?

Para responder cada una de estas interrogantes, la presente investigación tiene como objetivo brindar un análisis de las estrategias en materia de seguridad pública a partir de la lucha contra el crimen organizado, políticas que surgen en México a partir de que el problema de la delincuencia organizada sobrepasa los límites de cohesión del Estado.

El enfoque de la investigación se ha centrado en esquematizar de qué manera es que las políticas en materia de seguridad pública impactan en el ciudadano, pues es evidente que una de las principales obligaciones de cualquier Estado democrático, es la de garantizar la seguridad del individuo. Por ello, se sustenta la premisa en la que el Estado mexicano a través de ir perdiendo la batalla en contra del crimen organizado pierde gobernabilidad en el territorio, quedando el ciudadano a la deriva en cuestión de los principales derechos civiles.

Es por ello, que uno de los intereses de esta investigación es precisamente evaluar sí realmente el problema de el crimen organizado, y en lo particular, el de la inseguridad,

son problemas a los que se les está atendiendo eficazmente o simplemente no existen los mecanismos de cohesión necesarios para darles solución.

De esta forma, tenemos que en el primer capítulo se abordara un marco conceptual de las principales definiciones que explican el tema de investigación. En primer lugar tenemos que el concepto de “Seguridad Nacional” es un concepto reciente en las agendas de gobierno de los últimos dos sexenios a partir de la alternancia política en México en el año 2000, del cual vale la pena hacer un recuento.

La delimitación de los conceptos ayuda a entrar en materia para comprender en qué momento se aplica el concepto seguridad nacional, así como el significado exacto del mismo. Por consiguiente, se aborda el tema de “poder nacional” el cual explica cómo es la fuerza del aparato Estatal dentro de un territorio, también expone cómo es que la defensa de la soberanía depende del nivel de poder nacional que tenga un determinado Estado.

En el segundo capítulo a través de diferentes análisis, se da una explicación de cómo es que los conceptos antes mencionados, traen como consecuencia que se tome como punto de partida a la seguridad nacional; a través de la intervención de los Estado Unidos para generar políticas de seguridad pública encaminadas a resolver el problema del crimen organizado, y por consiguiente, combatir a la inseguridad. Asimismo, en este capítulo se da el preámbulo para establecer de qué manera es que los gobiernos panistas conciben el concepto de seguridad ciudadana, pues se establece una diferencia significativa entre la seguridad nacional y la seguridad social, exponiendo cómo es que el gobierno de Vicente Fox aborda el problema del crimen organizado.

Es importante destacar que en la investigación se elabora el análisis de las principales estrategias de seguridad pública emitidas a partir de la llegada al poder de Felipe Calderón Hinojosa en el año 2006, siendo en éste sexenio donde se ha producido un aumento acelerado de violencia en el territorio nacional a medida que se ejecutan las estrategias para erradicarlo.

De este modo, el capítulo tercero de la investigación se dedica a la elaboración del análisis de las principales estrategias diseñadas durante la Administración de Felipe Calderón, análisis basado principalmente en la descripción de la política de gobierno plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, enfocándose particularmente en el eje uno, titulado: “Estado de Derecho y Seguridad”. Pues, es indispensable señalar que en este primer eje rector es donde particularmente basa su gobierno el Ejecutivo en turno.

Asimismo, es fundamental tomar en cuenta cuales son aquellas estrategias que se especializan en atacar un problema en particular para tener en claro cuáles son los alcances de las capacidades del Estado con respecto a políticas de seguridad. En este mismo tenor, al efectuar la evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución de las estrategias y objetivos encaminados a resarcir la delincuencia organizada. Es a través de encuestas públicas de opinión, datos estadísticos, informes de gobierno y notas periodísticas, que se puede evaluar la percepción del ciudadano ante la problemática suscitada; determinando que las estrategias del Estado mexicano se encuentran desfasadas del problema real.

## CAPÍTULO I

### Concepto de Seguridad Nacional

El concepto de Seguridad Nacional en la actualidad se estructura a partir de que el Estado de Derecho se encuentra en manos de un tipo de ejecución de estrategias que conllevan a utilizar la violencia legítima por parte de autoridades encargadas de mantener el orden social.

Al hacer referencia de que existe violencia legítima, se alude al tipo de violencia que ejercen los cuerpos militares y policiacos para la defensa de las garantías individuales de la población; a su vez, el Estado de Derecho pierde vigencia en algunos ciudadanos al verse transgredidos los derechos políticos por causa del desacato a las normas establecidas.

Asimismo, la Seguridad Nacional es precisamente una categoría político-ideológica que se basa en la soberanía de un Estado al cual corresponde la defensa de la misma. Es por ello importante, referirme al concepto de “Nación” como: “... *una entidad identificada por el idioma, las costumbres, los valores y la historia común, a la que los ideólogos apelaban como factor de unidad y daban expresión en la idea del Estado.*”<sup>1</sup>

Por otro lado, al abordar el concepto de “Seguridad” se hace referencia a un valor primario para todos los miembros de un grupo social. De esta forma, podemos dar cuenta de que existe una vulnerabilidad en los miembros de una sociedad. Por lo que el gobernante a través de la soberanía que el pueblo deposita en él; debe defender éste y todas las garantías que atañen a los miembros de la sociedad.

Ahora bien, hablar de Estado no implica decir qué es la máxima cúpula del poder, pues sabemos que tiene un gran sustento en las bases mismas de la sociedad; al existir agentes externos al Estado que influyen en la vida política y social del mismo, debe existir un arreglo a fines en cuestión de las posibles rivalidades presentes entre

---

<sup>1</sup> Garduño, Guillermo, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, México, ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2008, p. 30

ambos. Por lo tanto, cualquier agente ajeno al Estado; cualquier individuo en sociedad y líderes que de ésta emanen, están obligados a subordinarse a la autoridad estatal vista como el ente que asegura la protección del conjunto que conforma una nación. Por lo cual, podemos hacer más específica la función del Estado diciendo que: "... (*El Estado es responsable exclusivo de brindar seguridad pública y, muy secundariamente, seguridad laboral, social, y educativa, entre otras*)..."<sup>2</sup>

Lo anterior, induce a revisar la historia del concepto de Seguridad Nacional, el cual tiene sus inicios en la posguerra a partir del conflicto político-ideológico entre las dos grandes potencias militares (E.U. y la URSS) de mediados del siglo XX.

En primer lugar, se expone que el conflicto ideológico efectuado entre estas potencias, conlleva a mostrar la relación de poder efectuado por cada uno de ellos, prevaleciendo la búsqueda de la razón que llevará a imponer su ideología a nivel global. Esto se puede ejemplificar con el episodio de la Guerra Fría como la defensa de un determinado sistema político-ideológico, cuya defensa es en contra de actores externos que buscan cambiar el status quo de un Estado. Así, el concepto de Seguridad Nacional está respaldado por la respuesta violenta que defiende la soberanía de cualquier Estado. De manera amplia se explica de esta manera:

*"En consecuencia la defensa cerrada del plano interno reclamaba un concepto de Seguridad Nacional capaz de prevenir las amenazas y riesgos a los que pudiera enfrentarse el sistema político. La ideología se convirtió rápidamente en la expresión verbalizada en el ámbito discursivo donde por un lado se buscaba una terapéutica capaz de extirpar al enemigo interno e impedir la penetración del elemento externo, así como defender a las figuras encargadas del ejercicio del poder, que se convirtieron en líderes circunstanciales de la gran cruzada, situación que en América Latina se tradujo en regímenes autoritarios derivados de golpes de Estado, bajo dirección militar."*<sup>3</sup>

A partir de 1980 para América Latina ocurre una etapa de transición en el concepto de Seguridad Nacional, diversos acontecimientos mundiales traen consigo un nuevo y

---

<sup>2</sup> Piñeyro, José Luis, *Seguridad nacional en México: ¿Realidad o Proyecto?*, México, Ediciones Pomares-Barcelona, 2006, p.12.

<sup>3</sup> *Ibidem.* 34

definitivo modelo de seguridad, por lo que “...en América Latina comenzó el proceso de democratización, lo que implicó la construcción de vastos proyectos civiles que cobraron expresión en partidos políticos y suponía la exigencia de una subordinación relativa del poder militar al civil.”<sup>4</sup>

De lo anterior aparecen nuevos elementos que conllevan a modificar conceptos como el de “enemigo” y “aliado” dentro de la política interior y exterior. Pues a medida que aparece la globalización permite que mediante tratados existiera una exigencia de información por parte de potencias emergentes después de la caída de la Unión Soviética; las nuevas tecnologías y la intromisión de actores en el ámbito internacional ponían en riesgo el lugar hegemónico de cualquier Estado.

De esta manera, el concepto de Seguridad Nacional es un concepto histórico que a medida que han ocurrido cambios a nivel global éste se ha venido transformando para adaptarse a las nuevas necesidades nacionales e internacionales. Por lo cual, el tema de seguridad a nivel mundial ha sido abordado desde diversas perspectivas analíticas que conllevan a visualizar cómo el Estado-Nación ocupa un lugar dentro del escenario internacional, lugar que se refiere al poderío económico que va de la dependencia entre Estados, hacia la independencia total de un determinado Estado-Nación.

Por ejemplo, en el caso mexicano encontramos que dentro de una “*dependencia subordinada*”, se encuentran diversos tratados comerciales, como el Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos, que ha llevado al Estado mexicano a depender, y subordinarse a las decisiones emitidas por aquel país; no solo en el sentido económico, sino también en el terreno político, puesto que los tratados trazan el diseño de estrategias y objetivos que convengan a los intereses de E.U., traducido en políticas públicas (seguridad, migración, inversión extranjera, etc.) obligando finalmente a México a ponerlas en práctica en la política de Estado definida como Plan Nacional de Desarrollo(PND), cuyo plan establece de que manera el gobierno en turno tiene planeado encaminar el desarrollo del país.

Es por ello de suma importancia conocer cada uno de los aspectos que conlleva la Seguridad Nacional en la vinculación con Estado Unidos, pues este último marca las

---

<sup>4</sup> Ibid. 35

pautas para la utilización de estrategias y conceptos encaminados a la seguridad de una nación.

### **1.1. Poder Nacional**

A medida que se transforma el concepto de seguridad nacional, al mismo tiempo da cabida a un concepto importante para entender de una manera más precisa como es que el Estado mexicano y sobre todo los Estados democráticos conciben a la seguridad nacional, me refiero al concepto de Poder nacional.

El poder nacional está basado a partir de que existe un sistema de prácticas institucionales y un sistema de ejercicio del poder. El poder nacional se puede ver como un vasto sistema de capacidades de decisión y una efectividad en el plano de la ejecución de estrategias. Asimismo, todo el sistema de capacidades conlleva a que existan estrategias por parte de quien ejerce el poder nacional en el Estado, apareciendo ciertas categorías.

*“De las categorías especiales derivamos la coacción, instrumento permanente de ejercicio de la autoridad y la organización, inherente a su elemento estructural, siendo estas variables acordes con el campo de las condiciones específicas de la dominación. En cuanto al mandato en el tiempo, éste reclama la cohesión, fundamento normativo que regula las relaciones y la capacidad de decisión, que es elección en la diversidad, para garantizar el ejercicio de la hegemonía.”<sup>5</sup>*

Las categorías antes señaladas permiten a cualquier Estado dotar de seguridad al ciudadano, a la vez que permiten ejercer un control aún mayor en la sociedad imponiendo una imagen de autoridad en la política exterior. Por otro lado, habría que definir de una manera precisa si dichas categorías no vulneran el Estado de Derecho del ciudadano, ya que las normas impuestas que debe acatar una sociedad buscan sustituir los valores cimentados en la cultura de cada individuo por otros que son concretados por medio de acciones tomadas por parte de quién ejerce el poder en la nación. Dichos valores emitidos están acompañados de objetivos que permiten que el

---

<sup>5</sup> Garduño Guillermo, op. cit. 35

poder y la violencia ejercida para efectuar la coacción y decisión sean de una manera legítima y preserven la decisión del Estado.

Para precisar el concepto de Poder nacional, conjugado con el de Seguridad Nacional, parto de los diversos cambios ocurridos en materia de política internacional. En lo particular para México el entorno internacional es fundamental para los ajustes en materia de seguridad, pues el proceso de democratización en América Latina (citados párrafos arriba) trajo para México la construcción de la democracia a través de la alternancia política ocurrida en el año 2000.

A partir de este acontecimiento, los cambios significativos en el nuevo ordenamiento del Estado se ponen a la vanguardia del orden mundial permitiendo que se firmen nuevos tratados internacionales en materia de seguridad; a medida que la vulnerabilidad de los Estados, incluso hasta de los más poderosos, se encuentra presente a partir de los acontecimientos de la Guerra Fría y más recientemente a partir del 11 de Septiembre del 2001 con el ataque terrorista a las torres gemelas de New York.

Los tratados internacionales traen consigo un cambio en las relaciones internacionales, a lo cual, México a través de sus políticas públicas en materia de seguridad social, salud, economía, entre otras, perfila una política exterior puesta a la vanguardia internacional.

El proceso de democratización iniciado a partir de la alternancia, trae consigo en el discurso político hablar de bienestar y participación social, así como de salvaguardar las garantías individuales de los ciudadanos.

El Estado a través de promover mecanismos de apertura del gobierno, como la creación de instituciones encargadas de velar por los derechos humanos, así como instancias administrativas para la protección jurídica del ciudadano, trae consigo que estos mecanismos otorguen al Estado la legitimidad necesaria para poder gobernar de una manera democrática; en tanto que la seguridad nacional desempeña un papel importante en el contexto nacional e internacional, ya que mediante la racionalizada aplicación de la seguridad, se puede mostrar la apretura o represión que existe en un gobierno que se dice de corte democrático. Por tanto, se puede apreciar el vínculo

existente entre democracia y seguridad nacional, al decir que: “De esta forma se busca abonar el terreno del vínculo seguridad nacional y democracia, en la medida que corren en paralelo cuando los valores de justicia, libertad y participación son la base del orden social”<sup>6</sup>

Ahora bien, a medida que la seguridad nacional está basada en ejes importantes para sostener el poder nacional. Encontramos que la institucionalidad es condición necesaria para lograr el consenso, ya que es tan fundamental para lograr la estabilidad y permanencia del poder nacional, el cual, esta sostenido por la adición de los diferentes campos del poder económico, político, militar y social.

Asimismo, encontramos que los componentes que un Estado construye para la creación de la seguridad nacional se encuentran fundamentados en cuestiones básicas del andamiaje estatal, las cuales para su comprensión se pueden presentar en una fórmula matemática.

<b>Donde: <math>S_n = (abcd) + AB / (r.m)</math></b>			
<i>S<sub>n</sub> = Seguridad nacional</i>	<i>c = Gobernabilidad</i>	<i>B = Voluntad nacional</i>	<i>m = Amenazas</i>
<i>a = Proyecto nacional</i>	<i>d = Planeación</i>	<i>/ = Dividido entre</i>	
<i>b = Legitimidad</i>	<i>A = Interés nacional</i>	<i>r = Riesgos</i>	.

Fuente: Garduño, Guillermo, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, México, ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2008, p. 47- 48

La fórmula anterior muestra de manera clara el panorama extenso del concepto de seguridad nacional, pues encontramos que las variables presentadas dotan de un significado exacto para definir el concepto. En primer lugar, encontramos que la variable que indica el “proyecto nacional” deriva del sistema de valores señalados en párrafos anteriores, que de manera colectiva sustentan el marco por el cual se van a regir las instituciones. La “Legitimidad” básicamente establecer la estabilidad social a través de un reconocimiento de la soberanía depositada en una determinada autoridad; de esta forma, se construyen las bases para que exista legalidad.

<sup>6</sup> Ibid. 41

La “Gobernabilidad” es la forma y capacidad en la cual operan las instituciones a través de los objetivos estipulados en el proyecto nacional; asimismo, se logran apreciar metas y estrategias puestas en marcha a partir de una planeación que contempla riesgos internos y externos que sirven para hacer efectivos los objetivos del Estado.

La “Planeación” es el sistema de prioridades que tiene el propio Estado al diseñar un determinado proyecto para coordinar dichas estrategias; las cuales están encaminadas a efectuar una respuesta efectiva en contra de las amenazas presentes en el aparato estatal.

En adición a las variables antes mencionadas tenemos la de “Interés nacional”, que se refiere a la relación existente del proyecto nacional y la planeación, ya que dicho interés racionaliza las prioridades que forman parte del sistema de logística para lograr las metas propuestas en las estrategias del Estado. Al conjugarse con la “Voluntad nacional” se pone en práctica la relación estrecha entre gobernantes y gobernados, lo cual permite tener firmeza en los compromisos y acciones emitidas.

Las variables anteriores divididas entre los “Riesgos” presentes al poner en práctica las estrategias y las “Amenazas” existentes en el sistema social, conjugan la fórmula del concepto de seguridad nacional.

Al establecer las variables que definen a la seguridad nacional podemos construir una definición completa de ésta, estructurándola de la siguiente manera:

*“...una propuesta del Estado y la sociedad tendientes a ubicar la defensa y proyección de los valores y fines dentro del marco institucional, para que mediante acciones fundadas en la legalidad, deriven al proyecto de nación, el cual mediante la planeación busque cristalizarse, en las decisiones que darán la base de legitimidad y gobernabilidad que reclama el orden social.”<sup>7</sup>*

El concepto anterior nos habla de un Estado encargado diseñar el proyecto de nación mediante un marco institucional que se torna bajo acciones fundadas en la legalidad. En este contexto el Estado mexicano a través de las instituciones no ha podido solucionar la problemática sociopolítica y económica preexistente, ya que al promover

---

<sup>7</sup> Garduño Guillermo, op. cit. 48.

un proyecto de nación basado en un modelo económico que beneficia a los sectores sociales más fortalecidos, ha provocado que exista un aumento en la cuestión de la problemática social y económica, dejando en el discurso político la innovación en programas de políticas públicas y desarrollo social.

*“Paradójicamente, en apariencia, el modelo neoliberal, excluyente en lo económico y en lo social, es incluyente en lo político, aparental o formal. Es decir, la vigente democracia electoral, representativa y procedimental genera sentimientos de pertenencia nacional y de participación política, pero, después de las elecciones, por un lado, ahí tenemos la participación y la pertenecía se diluye y, por otro lado, los supuestos representantes populares (presidentes, senadores y diputados) adoptan decisiones contrarias a los intereses básicos de sus representados, justificando tales decisiones con cualquier argumento realista, posibilista o racional”.*<sup>8</sup>

Así, están subordinadas las políticas públicas del Estado solo a conservar el poder nacional que dotan los núcleos económicos más importantes de la nación, trabajando en políticas que contribuyan al mantenimiento del statu quo. En efecto, se podría hacer la pregunta: ¿El Estado democrático dota de seguridad al ciudadano común? La pregunta antes planteada podría responderse si atribuimos que la seguridad es un derecho inalienable del ciudadano en una democracia. Pero habría que definir si el concepto democracia tiene que ver con la seguridad nacional, concepto en el cual se basa el Estado mexicano para brindar seguridad a la población.

## **1.2 Democracia y Seguridad Nacional**

José Luis Piñeyro establece un concepto que párrafos arriba ya se había abordado, el concepto de democracia, el cual, vincula un cierto sentido de pertinencia nacional en los ciudadanos de cualquier país democrático. Asimismo, dicho sentido de pertinencia es más evidente en el desarrollo de procesos electorales, ya que al concluir cada proceso se comienza a ver la realidad explícita en la sociedad quedando solo en palabras las propuestas emitidas por los candidatos en campaña, y no solo eso, sino que el ganador al presentar su proyecto de nación deja de lado el discurso

---

<sup>8</sup> Piñeyro José Luis, op. cit.12.

democrático para convertirse en el absoluto en la toma de decisiones; las cuales deberían estar encaminadas a la formación de estrategias que permitan al Estado dotar al ciudadano seguridad, ya que es parte fundamental de un buen gobierno establecer este compromiso dentro del proyecto de Estado.

Sin embargo, encontramos que estamos frente a un Estado mínimo en cuanto a aspectos económicos y sociales, pero por otro lado, para las oligarquías reinantes encontramos que existe un Estado nutrido de fuerza política para emitir decisiones que las favorecen.

Lo antes presentado muestra que la seguridad nacional no solo implica hablar de una triada compuesta por: Estado-Ejército-Sociedad, sino que va más allá del aspecto militar y la defensa al territorio nacional. Esto, lo podemos visualizar mediante los aspectos básicos de Estado-nación basado en la democracia, lo cual nos lleva a tener otro tipo de análisis que contemple aspectos socioculturales, económicos y sociopolíticos; pues cada Estado crea una propia identidad, la cual traza la política de seguridad nacional.

Con lo anterior, hago referencia a que para trazar de forma eficiente la política de Estado en un país democrático, no solo basta con fortalecer a los sectores militares, ni territoriales; sino de tomar en cuenta el aspecto legal y funcional por el cual se encuentran las instituciones encargadas de poner en práctica la seguridad de los ciudadanos, refiriéndome a aspectos como el Estado de Derecho, procuración e impartición de justicia y derechos humanos, lo anterior significaría garantizar la seguridad del individuo dentro del territorio, estos y otros aspectos, son los que debe contemplar el tipo de estrategia de seguridad y en lo particular las políticas de Estado..

*“Así mismo una política de Estado debe contar con un poder legislativo profesional y ágil con acuerdos básicos interpartidistas y con un poder presidencial que actúe como jefe de Estado; con una coordinación, cooperación, y complementación interinstitucional estatal: con órganos del poder judicial imparciales, autónomas y expeditas; y sobre todo, con acciones sociales y*

*gubernamentales que respondan a las necesidades materiales y morales de la nación y legitimen y fortalezcan a las instituciones del Estado”.*<sup>9</sup>

La importancia de una estrategia que brinde a los ciudadanos seguridad, radica (como anteriormente fue descrito), en una eficaz política de Estado, denotándonos hasta que punto realmente la ejecución de estrategias para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos se ve afectada desencadenando eventos que manifiestan la gran crisis de seguridad que vive el Estado mexicano.

Lo anterior, es visible a través que ocurre el proceso de modernización del país, ya que el ciudadano al legitimar al Estado, a la vez, cede al mismo la responsabilidad de protegerlo contra cualquier amenaza que atente en contra de su integridad física y territorial; es aquí cuando se hace notoria la incapacidad del Estado por mantener segura a la población, de no ser atendida la seguridad, ocasiona que la misma población busque los medio para defenderse de cualquier amenaza actuando fuera de la ley.

Ante la incapacidad del Estado de no poder procurar a los ciudadanos del deterioro económico y de la inseguridad, podríamos hablar de un riesgo o crisis de la democracia en México, esto a partir del grado en que la manifestación del fenómeno criminal representa un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del orden público.

Lo anterior, implica contextualizar la inseguridad en México a partir de ocurrida la alternancia en el año 2000, ya que es el punto de origen en el cual la población ha tomado conciencia no solo de los efectos de la crisis económica y política, sino también de la inseguridad que causa inestabilidad y vulnera el Estado de derecho, reduciendo y transgrediendo la calidad de vida de la ciudadanía, siendo estos los principales factores que no permiten consolidar un democracia.

La problemática de la inseguridad en México se genera principalmente por la debilidad del aparato institucional, por lo que la probabilidad de amenaza en la sociedad vulnera la gobernabilidad, provocando un desequilibrio en la misma.

---

<sup>9</sup> Ibid.16

La presencia de amenazas y la identificación de enemigos que puedan atentar en contra de los gobiernos democráticos provoca la necesidad de que sean identificadas desde la perspectiva de la seguridad nacional o seguridad pública, estrategias de seguridad que permitan resolver los conflictos, si estas fracasaran, la ciudadanía exigirá medidas que persigan un ideal democrático.

### **1.3 Seguridad Nacional y Seguridad Pública**

¿Qué sucede cuando el Estado interviene en contrarrestar o enfrentar las amenazas de seguridad nacional? Sucede que las implicaciones económicas afectan en costos a la sociedad a partir de limitar los recursos destinados por parte del Estado para solucionar problemáticas sociales como educación y salud.

Se retoma la existencia de la ambigüedad del concepto de Seguridad Nacional y el de amenaza; pues es aquí donde reside la importancia de cuestionarnos sobre “¿cómo distinguir si un problema es de seguridad nacional o de orden público?”<sup>10</sup>, por ello, es conveniente mencionar cómo los integrantes de la sociedad solucionan sus conflictos.

*“Dentro de las maneras en que una sociedad resuelve sus conflictos, intervienen diferentes actores y dependiendo de qué sector social sea afectado: buscará soluciones en diferentes ámbitos: no político, político, y, en caso necesario, tratará el asunto como un problema de seguridad pública y, en última instancia, como seguridad nacional.”<sup>11</sup>*

Por lo cual es importante, para evitar cualquier confusión sobre lo que es seguridad pública y seguridad nacional, resaltar las características que diferencian a cada una de ellas, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

---

<sup>10</sup> Salazar, Ana María. *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, México, editorial Nuevo Siglo Aguilar. 2002, p. 61

<sup>11</sup> *Ibíd.* 62

## Distinción entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

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

**Fuente: Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)**

Esta diferenciación nos ayuda a poder identificar las condiciones que provocan los conflictos o amenazas, que no puedan resolverse por la vía del consenso; lo anterior propiciara que la problemática pase al ámbito de seguridad pública o seguridad nacional, lo cual ayudará a buscar medidas de prevención o estrategias que permitan contrarrestar y/o solucionar los conflictos.

La búsqueda de medidas o estrategias que permitan solucionar los conflictos (como se explicaba anteriormente) se ve articulado en distintos ámbitos, esto es a partir de los actores y sectores que se vean afectados, es decir, el espacio o medio ideal en el cual la sociedad resuelve sus conflictos sin la intervención del Estado puede ser posible a partir de la organización, tolerancia y consenso; siendo liderada o moderada por alguna autoridad o institución local que medie la búsqueda de posibles soluciones. Es aquí donde el ámbito no político muestra su trascendencia.

Pero que ocurre cuando no se puede llegar a solucionar un conflicto por medio del consenso y el gobierno tiene que intervenir como generador de soluciones entre los ciudadanos buscando acuerdo por medio de leyes y el estado de derecho, y la

presencia de actores extranjeros se hace presente al buscar soluciones de carácter nacional en donde la negociación y cooperación internacional se hace presente.

Al generarse conflictos que ya no pueden ser solucionados o mediados por el gobierno, este delega la responsabilidad a cada nivel de gobierno ya que cada uno de los estados que componen la nación poseen sus propios mecanismos de institucionales para dar solución a la problemática, los cuales, son los medios ejecutados para sancionar a los ciudadanos que estén violentando las normas establecidas alterando el orden público.

Cuando se hace evidente la ineficacia de estos tres ámbitos de crear estrategias que permitan solucionar los conflictos, se hace presente un cuarto ámbito, el ámbito de la Seguridad Nacional, este interviene al verse en riesgo la integridad, bienestar y el futuro del país, la calidad de vida de los ciudadanos. Pero el que un problema se tenga que resolver en el ámbito de la seguridad nacional, se hacen presentes los grandes costos para la sociedad y para la democracia de cualquier Estado.

Al darle prioridad a un problema dentro de las estrategias de seguridad, *“significa que el Estado esta dispuesto a utilizar los mecanismos llamados excepcionales, como el uso de las Fuerzas Armadas”*,<sup>12</sup> limitar, intervenir la libertad de comunicación, invadir la privacidad de los ciudadanos, declaración de guerra, etc.; dejando de lado otras problemáticas sociales como la educación y la salud.

Es por ello que habría que preguntarse si efectivamente ¿existe una seguridad total?, y ¿hasta que punto la sociedad y el gobierno aceptan la existencia de inseguridad?, y si es así, ¿cuáles son los costos que admitirían por sentirse seguros?, pero sobre todo viviendo en un contexto donde la transición democrática se hace presente.

En una democracia en transición como la que vive actualmente México, se vuelve vital el convencer y mantener informada a la sociedad sobre las acciones que llevan a cabo en materia de seguridad, esto a partir de que la sociedad delega la responsabilidad a las instituciones encargadas de salvaguardar el bienestar de la sociedad.

---

<sup>12</sup> Ibid. 65

Es aquí donde resulta significativo el tema de seguridad y la capacidad de Estado de resolver conflictos, la participación de actores como la sociedad civil, que mediante sus intereses y preocupaciones se verán implicados en las soluciones de los problemas de seguridad.

Debe ser esencial que el Estado tenga en cuenta solo él debe decidir cómo resolver las amenazas que vulneren la seguridad, y sobre todo que debe informar a la población acerca de que es lo que hace para mantener la estabilidad y seguridad nacional y como lo hace; pues esto resulta imprescindible para que la democracia de un Estado no pierda credibilidad frente a la sociedad.

Poniendo en evidencia la participación de la política en las distintas formas en las que el Estado resuelve los conflictos y las amenazas que vulneran la seguridad del país, se hace presente.

*“La lucha contra la inseguridad y la violencia...figura entre los principales temas de la agenda y los planes de desarrollo de los países para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. La violencia no sólo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad, sino que también presenta un reto a los gobiernos por sus costos, tanto públicos como privados, y sus efectos en la inversión nacional y extranjera...repercuten en el crecimiento y desarrollo de los países.”<sup>13</sup>*

La presencia de la inseguridad, pero sobre todo del sentimiento de violencia del que la ciudadanía es protagonista, genera la pérdida de confianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia.

El aumento de la inseguridad muestra la grave problemática por la cual atraviesa Latinoamérica pero principalmente países como México, en el que la criminalidad, pero sobre todo la ineficiencia de las instituciones de seguridad, no son generadores de confianza ni mucho menos garantizan seguridad a la sociedad, y de igual relevancia la reconfiguración o el surgimiento de un nuevo tipo de criminalidad, que

---

<sup>13</sup> Ibídem. 71

*“en México existe la impunidad...México carece de un sistema de justicia penal que aplique las leyes en igualdad...”<sup>14</sup>*

Siendo la corrupción, la ineficiencia o incapacidad de las instituciones y programas sociales, los que por una parte propician los altos niveles de inseguridad en México hasta el punto de convertirse en un problema de seguridad nacional. Ahora bien, podemos identificar ampliamente la presencia de factores que generan violencia e inseguridad en la sociedad, por mencionar algunos, podemos destacar la desigualdad de ingresos que se configura en la pobreza, desempleo, falta de educación, problemas de desarticulación de las relaciones sociales etc.

Lo que conlleva a encontrar las causantes que pueden explicar el crecimiento de la violencia, es decir, la falta de políticas de Estado que garanticen seguridad a la ciudadanía, la ineficiencia, falta de credibilidad y confianza en las instituciones, y falta de organización; la desarticulación y lentitud de intervención y creación de estrategias que resguarden y garanticen seguridad a la población.

La Seguridad Nacional Mexicana esta vista desde aspectos y comparaciones ya que el término de seguridad nacional es polémico, indefinido y político, esto determinado por el proceso histórico y la injerencia de países extranjeros en la vida interna de México.

Por último en base al análisis antes expuesto, podemos dar una explicación a partir de las diferentes visiones, definiendo a la Seguridad Nacional como *“la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacional, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.”<sup>15</sup>*

---

<sup>14</sup> Ibid. 78

<sup>15</sup> Ibídem. 82

## CAPÍTULO II

### **La Seguridad Nacional en México, punto de partida para la creación de estrategias de Seguridad Pública**

El problema de las drogas en México a lo largo de las últimas tres décadas ha estado en constante aumento al margen del desarrollo de la globalización y de las relaciones políticas con Estados Unidos.

Lo anterior se denota de una manera evidente cuando se pone en marcha la intervención de Estados Unidos en Colombia, lo cual da como resultado una lucha contra el narcotráfico entre el Estado colombiano respaldado por E.U. y los carteles de droga en conjunto con grupos guerrilleros.

*“Colombia había aparecido en los radares de las agencias antidrogas de Estados Unidos durante el gobierno de Adolfo López Michelsen (1974-1978) y en 1978 su registro alcanza proporciones de escándalo a raíz de “revelaciones”, en la prensa norteamericana, durante la transición al gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982). Según estas, la economía de la droga empezaba a desarrollarse con base a la corrupción de un sistema en el que participaban poderes facticos locales y redes de clientelas políticas regionales y del Congreso que incluían a varios ministros”.*<sup>16</sup>

Paralelamente México vivía una situación coyuntural en materia de seguridad nacional, ya que de manera estricta el concepto no era propiamente utilizado. Aunque para ese entonces el gobierno comprometido con el problema de las drogas firmo todos los acuerdos derivados en esta materia, debido a la gran problemática de consumo ocasionada a medida que surge la cultura hippie. México comienza a ser más que productor, un intermediario de estupefacientes provenientes de Colombia, debido a que la intervención de Estados Unidos en el combate a los principales

---

<sup>16</sup> Palacio, M y Serrano, M. Colombia y México: las violencias del narcotráfico, en Alvarado, A. y M. Serrano (coord.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, vol. XV, 2010, p.119

carteles de droga colombianos provocó que éstos tendieran a cambiar su estrategia de exportación de droga hacia Estados Unidos, utilizando como intermediarios a los pequeños carteles mexicanos que pronto se fueron ampliando y fortaleciendo hasta ser competidores en el mercado de estupefacientes estadounidense.

Así, podemos destacar los principales factores que ampliaron el tráfico de drogas en México.

*...”Sin embargo, el narcotráfico resurgió en los años ochenta debido a los siguientes factores: a) la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica a Estados Unidos b) una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico, y c) la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco”.*<sup>17</sup>

Encontramos que la situación en México comienza a agravarse debido al aumento del consumo y libre tránsito de sustancias ilícitas, lo cual, comenzó a rebasar las posibilidades de combate por parte del Estado mexicano, ya que no contaban con la suficiente fortaleza en las instituciones para poder hacer frente a un problema que debería ser contemplado como de seguridad nacional. Lo anterior, debido a que los grupos del narcotráfico sobrepasaron las medidas de control y combate del Estado, teniendo como consecuencia un daño severo en el tejido social ocasionando paulatinamente la pérdida de la soberanía del Estado.

Lo antepuesto se puede complementar señalando que desde mediados de la década de los noventa la situación de seguridad comenzó a empeorar en México. Por un lado, en esos años se registro un aumento en los índices delictivos en el país debido al impacto de la crisis económica de 1995, lo que a su vez, trajo como consecuencia que los grandes carteles de droga reclutaran a cuadros criminales.

Adicionalmente, se registra la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y algunos grupos de guerrilla como el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

---

<sup>17</sup>Chabat, J. La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor, en Alvarado, A. y M. Serrano (coord.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, vol. XV, 2010, p.24

Estos factores, aunados a los mencionados en párrafos anteriores, fueron los que complicaron el panorama de seguridad para el Estado mexicano.

## **2.1 Colaboración México-Estados Unidos en cuestión de Seguridad Nacional**

La intervención de Estados Unidos se llevo a cabo a partir de que la estrategia emitida por el gobierno mexicano en materia de seguridad consiste principalmente en las reformas institucionales que buscaban mejorar la capacidad del Estado para combatir el crimen organizado, y dotar de mayor seguridad a los ciudadanos. Sin embargo, dichas reformas no ayudan a terminar con la situación de corrupción presente en las instituciones del aparato estatal; por lo tanto, no aportaron a la solución del problema de fondo.

Dicho lo anterior, a Estados Unidos le preocupa demasiado la errada estrategia del Estado mexicano ante el problema de seguridad, en el sentido de...*mejorar las capacidades de combate del gobierno mexicano en su lucha en contra de la delincuencia organizada y evitar los conflictos diplomáticos entre los dos países, generados por el narcotráfico*<sup>18</sup>

No es el interés de Estados Unidos que México termine con el problema de la corrupción, sino más bien de que asegure una buena gobernabilidad en el territorio para que como país vecino logre tener asegurada la frontera Sur con México. Lo anterior se debe a los diversos ataques y amenazas terroristas que Estados Unidos ha venido sufriendo a partir del 11-S, acontecimiento que ha provocado que se denote un aumento en su vulnerabilidad como Estado hegemónico a nivel mundial.

Los acontecimientos del 11-S marcaron la búsqueda de un acuerdo en común sobre seguridad nacional efectuada entre Estados Unidos y México debido a la falta de respuesta por parte del Estado mexicano ante la problemática del crimen organizado, acuerdo que para el Estado mexicano y Canadá no convenía, pues ello significaba el cierre de sus fronteras afectando no solo el comercio sino también toda relación en materia de seguridad nacional.

*“...a partir de la firma del TLCAN, y cuya política de seguridad y defensa ha sido históricamente nacionalista y celosa de su soberanía nacional. El país*

---

<sup>18</sup> Ibid.26

*ha mantenido su independencia diplomática...y al mismo tiempo protegido su relación con Estados Unidos*<sup>19</sup>

Es preciso enfatizar las relaciones y acuerdos en materia de seguridad que tienen los países de Canadá y México, puesto que la importancia radica en los acuerdos y políticas de seguridad que México mantiene con Estados Unidos, ya que estos solo se limitan a la problemática de la migración en la frontera y el tráfico de drogas.

*“En el caso de México, conforme Plan de Desarrollo (PND) 2001-2006, “la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”*<sup>20</sup>.

Es por ello que la estrategia del gobierno mexicano se ha ocupado principalmente en fomentar políticas en materias de seguridad, las cuales han procurado por una seguridad pública más que por una seguridad humana, dejando de lado problemáticas como la pobreza, la falta de oportunidades, las cuales provocan inestabilidad social, así como un aumento en la corrupción a toda escala.

## **2.2 Iniciativa Mérida**

Una de las prioridades del Estado mexicano a partir de la preocupación por fortalecer la seguridad nacional, en particular en el sexenio de Felipe Calderón; es reestructurar las instituciones encargadas de brindar seguridad pública e impartición de justicia sumando esfuerzos con Estados Unidos... *Paralelamente, el gobierno de Calderón negocio con Estado Unidos que se le otorgara equipo para mejorar las capacidades de la dependencia encargadas del combate al narcotráfico, en la llamada Iniciativa Mérida.*<sup>21</sup>

Esta iniciativa se llevo a cabo a partir de impulsar las estrategias de campaña en mejora de las capacidades de respuesta del Estado mexicano al combate del crimen

---

<sup>19</sup> Chanona, Burguete Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM, 2010, p. 83

<sup>20</sup> ibídem.87

<sup>21</sup> Chabat Jorge, op.cit.33.

organizado, innovando las instituciones policiacas y profesionalizando al personal encargado de la erradicación del narcotráfico.

*“En este sentido desde el principio del sexenio se lanzo el proyecto llamado Plataforma México, que “consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad”.* <sup>22</sup>

De esta manera, encontramos importante la profesionalización y el cambio en las estrategias de los cuerpos encargados de brindar seguridad nacional al Estado, ya que fortaleciendo las instituciones con respecto a su funcionamiento y la rápida respuesta que den ante cualquier posible amenaza que vulnere la gobernabilidad del mismo; posibilita una relación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos, siendo este último el principal interesado en contener cualquier evento ocurrido en territorio estadounidense que afecte su soberanía.

El gasto en seguridad de dicho objetivo por siete dependencias federales mexicanas asciende a 2.5 mil millones de dólares, un incremento de 24% con relación al presupuesto 2006 de la Administración Federal anterior.

Durante su primera reunión oficial en marzo del 2007 en Mérida, Felipe Calderón y George W. Bush establecieron ampliar su cooperación bilateral. Para ello, los días 13 y 14 de marzo los presidentes acordaron fortalecer sus alianzas, revisaron gran cantidad de temas de la relación bilateral, identificaron nuevas oportunidades para trabajar juntos, proponen mejorar la calidad de vida de sus poblaciones y lograr que América del Norte sea la región más próspera, segura y competitiva en el mundo.

La cooperación bilateral y multilateral es indispensable para combatir eficazmente el cultivo, la producción, el tráfico y el consumo de drogas. México y Estados Unidos están trabajando conjuntamente para reducir la demanda ilícita de drogas a través de programas como el antes mencionado; pese a que Estados Unidos es el principal consumidor, y lo más importante, es donde se quedan la mayor parte de los recursos

---

<sup>22</sup> Id

provenientes del narcotráfico, lo preocupante es que el problema lo siguen viendo como una agresión externa y no como un problema de su propia sociedad.

*"La política estadounidense contra las drogas se basa en la creencia de que una reducción de la droga disponible conducirá a un alza de los precios del mercado y que, como respuesta, los consumidores abandonarán el uso y el abuso de las drogas". Pero esta política ha presentado deficiencias y fracasos puesto que no trajo los resultados esperados.*<sup>23</sup>

Esta iniciativa de seguridad Regional conocida en primer lugar como "Plan México" fue impulsada por EEUU con 1,400 millones de dólares para luchar contra el narcotráfico y terrorismo, siendo respaldada por el Secretario de Estado Tom Shannon, en un acto de dejar intacta la soberanía mexicana al no involucrar en las operaciones de ejecución anti drogas a personal policiaco de EEUU, sino, solamente colaborar con el subsidio de equipo y armamento.

Ante esta situación, George Bush pide al Congreso Norteamericano un adelanto de 500 millones y 50 más para países centroamericanos, legislación que sufrirá retrasos debido al debate del tratado de libre comercio con Colombia, la cual se encuentra en espera de aprobación junto con los de Panamá y Corea del Sur, ya que el 18 de diciembre la Cámara de Representantes sólo aprobó recursos para el Oriente Medio y Extremo.

Dicho suceso afecto el proceso de la Iniciativa Mérida ya que ésta ha pasado por audiencias de comités y ha recibido críticas como la que dice que el 60 %, es decir, 300 millones de dólares se destinarían a la compra o cesión de helicópteros a México además, que para algunos legisladores demócratas les parece muy escasa la cantidad de 50 millones para Centroamérica.

Finalmente ante tanta polémica desatada, en la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, los legisladores Mexicanos enviaron la Iniciativa a revisión,

---

<sup>23</sup> Ruiz, Cabañas Miguel, La oferta de las drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México, en, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, p.70

mantuvieron un frente común Diputados y Senadores para comprometer en dicha reunión a sus homólogos estadounidenses para la revisión de la Iniciativa.

### **Objetivos de la Iniciativa Mérida**

- *Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio*
- *Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas Tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y EE.UU.*
- *Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.*
- *Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional; e*
- *Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.*<sup>24</sup>

Al efectuar el análisis correspondiente de los objetivos en la denominada “Iniciativa Mérida”, podemos darnos cuenta como de manera muy particular se está trabajando en una seguridad fronteriza para Estados Unidos, la cual está basada en proporcionar recursos económicos por parte de los Estados Unidos para México; destinándolos exclusivamente para armamento y tecnología con el argumento de combatir el crimen organizado en México... *Se trata de un programa de cooperación multianual con nuestro país, por 1.4 mil millones de dólares, para el desarrollo de una estrategia conjunta contra el crimen organizado.*<sup>25</sup>

En gran medida hemos experimentado los avances en logística e inteligencia policial que ha tendido el Estado mexicano, en particular, la Procuraduría General de la República (PGR) en la forma de poner en ejecución nuevas técnicas y estrategias de combate a los grupos delictivos, en coordinación con el personal especializado de la CIA y el FBI, los cuales capacitan al personal de inteligencia e infantería técnica.

---

<sup>24</sup> Compendio Iniciativa Mérida. Cámara de Diputados, Centro de documentación, información y análisis [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2012] Disponible en: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf)

<sup>25</sup> *Ibidem.* p. 61

Por otro lado, es importante señalar que la iniciativa está encaminada a tener un cerco de seguridad estratégico desde la frontera sur de México hasta la frontera norte colindante con Estados Unidos, de esta forma se podrá disuadir toda amenaza surgida en México que pueda afectar la seguridad de la nación Norteamericana.

*“En su estrategia por asegurar aún más el control de esta región fronteriza, el Estado norteamericano había tratado, por diversas vías, de que su contraparte Mexicana aceptara que ésta es una región interdependiente y cuya seguridad atañe a ambos por igual. Es, decir, que existe un amplio rango de intereses y preocupaciones comunes que unen a México y Estados Unidos y que ambas naciones forman, de hecho, una “comunidad de seguridad” (security community). Se ha planteado también que por esos intereses comunes deben ser “socios en la seguridad” (security partnership), y que por lo tanto a esta región fronteriza debe enfocarse desde una perspectiva de “seguridad binacional”.*<sup>26</sup>

Al destacar la importancia de la vinculación entre los dos países permite que se conforme un bloque de seguridad en la parte centro-norte del Continente Americano. Lo cual, genera un compromiso formal que construye compromisos en materia de seguridad fronteriza y de seguridad pública, permitiendo de alguna manera estar en condiciones de negociar en materia de inmigración, tratados económicos, etc. Sin embargo, en la práctica aquellas negociaciones solo se quedan en propuestas.

La mayoría de los expertos analizan los problemas que se generan en México y que son vistos como amenaza a la seguridad nacional de EU; en 1989, Sergio Aguayo clasificaba los problemas mexicanos vistos como asuntos de seguridad nacional para EU en tres aspectos: 1) *las crisis económica de México*; 2) *la estabilidad del sistema político mexicano*; y 3) *el impacto del narcotráfico en las relaciones bilaterales*.<sup>27</sup>

Es por ello que, se han optado por tomar las medidas necesarias para que el gobierno de Estados Unidos no sufra de amenazas externas en su territorio, aun que estas medidas no han sido las mejores para México como por ejemplo: 1) el achicamiento

---

<sup>26</sup> Sandoval, J.M. Seguridad nacional y migración internacional de México a Estados Unidos, en, Piñeyro J.L. (Coord.) *La seguridad nacional en México*. Debate actual, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p.413.

<sup>27</sup> Aguayo Quezada, Sergio. México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional? , en, ROETT, Riordan (comp.) *México y Estados Unidos. El manejo de la Relación*. México, Siglo XXI. 1989., pp. 204 -229

del Estado mexicano, la privatización del sector público y la apertura de los mercados nacionales vía TLCAN, han ocasionado el empobrecimiento del campo y puesto en riesgo la soberanía alimentara de México; 2) el fin de la era priísta y la alternancia política no afectó a los intereses de EU, pero no trajo los cambios que la sociedad mexicana esperaba con el arribo de la democracia electoral; 3) las medidas tomadas para combatir el tráfico de drogas ilícitas han fracasado, ha puesto en entredicho la capacidad de respuesta del Estado mexicano, la ayuda financiera y militar de EU erosiona la soberanía; y el consumo de drogas en ambos países se ha incrementado, con sus respectivas consecuencias en la salud y moral de sus sociedades. En la actualidad, los asuntos anteriormente mencionados hay que agregar la migración ilegal, el agua, el trato de desechos sólidos y tóxicos, problemas medio ambientales y sobre todo el terrorismo.

Ante este panorama, valdría la pena ver qué tipo de ventajas y desventajas existen en la relación México-Estados Unidos no solo en materia de seguridad, sino en las relaciones económicas y políticas. Lo anterior, ayudara a determinar el porqué de los tratados bilaterales.

### **2.3 Ventajas y desventajas de la cooperación México Estados Unidos en materia de Seguridad**

Haciendo un breve análisis costo-beneficio de la relación, para México las ventajas obtenidas de la relación en el ámbito económico son el acceso al mercado más grande del mundo, lo que provocaría facilidad para el intercambio económico entre los países, así como la atracción de la Inversión Extranjera Directa, más turismo y el posible ingreso al mercado laboral. En el aspecto político y social, es un hecho que Estados Unidos contribuye a la estabilidad interna de México, permitiendo el desarrollo de la cohesión social, ya que el nacionalismo mexicano continúa siendo antiestadounidense, además de generar un gasto militar bajo, debido a que México forma parte del esquema de seguridad nacional de Estados Unidos.

Por otro lado, las desventajas observadas en el ámbito económico tienen que ver con el subdesarrollo del país, ya que se cae en cierta dependencia de la economía estadounidense e influencia estadounidense a nuestra economía, debido al escaso

ofrecimiento de México, básicamente la aportación consiste en la explotación de recursos naturales y mano de obra. En el ámbito político y social, la injerencia política y de penetración ideológica sería inevitable, incluso se podría llegar a la pérdida de autonomía. Además, México tendría mucho que perder en asuntos de carácter judicial, debido a que las leyes y su aplicación en ambos países son muy diferentes.

En el caso de Estados Unidos, a grandes rasgos las ventajas que obtiene de la relación son un mayor desarrollo gracias a la influencia sobre el mercado mexicano, el cual se considera que posee gran potencial; el aprovechamiento de recursos naturales y mano de obra barata; la instalación de maquiladoras y sobre todo el hecho de que México no funge como amenaza competitiva a causa de su debilidad económica.

Así mismo, las desventajas que se observan en este mismo ámbito se presentan cuando aparecen las crisis de la economía mexicana, lo que involucra constantes rescates financieros, además que se trata de un mercado relativamente pequeño y sobre todo se teme que la misma integración desarrolle cierta dependencia en sectores o aspectos específicos.

En cuanto al aspecto político de seguridad, las ventajas observadas para Estados Unidos radican en la influencia que se obtendría en ambos ámbitos, convertir a México en apéndice de su seguridad nacional y sobre todo adoptar una imagen de salvadores gracias a las constantes intervenciones en los rescates financieros de México. Mientras que las desventajas se deben a el mismo nacionalismo antiestadounidense mexicano y sobre todo la problemática mexicana a la que se enfrentaría, es decir la corrupción, violencia, ineficiencia gubernamental, insuficiencia institucional, etcétera.

A pesar que en el caso de México pareciera ser mayor el número de desventajas que ventajas, se considera que la relación es ventajosa para ambos. Pues la misma integración en la estrategia, aunada al desarrollo de una relación más madura en cuestión bilateral que podría reducir gran parte de las desventajas que posteriormente

se llagase a presentar con respecto a las políticas migratorias y de mercado. Encontramos que la integración de ambos países es producto de la complementariedad económica, industrial, comercial, laboral, política y cultural que siempre ha existido y existirá. Por ello, se puede aseverar que los intereses son determinados por las ventajas y desventajas que cada país obtiene de esta relación.

## **2.4 El Estado mexicano: la Seguridad Social y la Seguridad Nacional**

A partir del desarrollo de las relaciones internacionales y de la globalización las naciones comienzan a cambiar el concepto de seguridad a medida que solo se preocupan por asegurar el territorio nacional. Sin embargo, hay que señalar que la relación entre política y seguridad nacional son importantes para el desarrollo de políticas públicas, y en general de la política interior que el Estado refleje ante las demás naciones.

La estabilidad política de una Estado debe ceñirse a la estrategia de políticas públicas que el gobierno debe poner en marcha para la protección del los gobernados, en lo particular en lo que concierne a la seguridad social de cada individuo logrando la cohesión social de la cual forman parte.

Al respecto de lo anterior, entendemos que la tarea fundamental del Estado es conseguir en la estabilidad del sistema político a partir de expresar la preocupación por lograr los resultados de una estructura económica y social que de manera eficiente logre sanear aquellas problemáticas sociales que tienen que ver con conseguir los niveles de vida aceptables para la mayoría de la población.

Es por ello que abría que diferenciar entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad social, debido a que en lo que atañe a la seguridad del Estado mexicano a partir de ocurrida la alternancia política y en específico a partir de los tratados de seguridad firmados con Estados Unidos, el concepto de seguridad nacional viene a desplazar a la seguridad social. Lo anterior, a medida que en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) no se trabaja por construir una estrategia integral de seguridad ciudadana.

*“Desempleo, pobreza, injusticia, y demanda de democracia fueron de manera explícita considerados graves retos internos a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995), mientras que el de 2001-2006, de manera un tanto ambigua, indica la necesidad de que el Estado garantice “la seguridad nacional y haga frente a amenazas que atenten contra el bienestar y la paz de su población”<sup>28</sup>*

Así pues, podemos determinar que en toda sociedad y en todo régimen político la política social debe de ocupara un lugar preponderante, ya que como se menciona en párrafos anteriores contribuye a una cohesión social que el Estado debe garantizar para lograr una verdadera gobernabilidad. A lo cual la investigadora Sara Gordon se refiere como:

*“...la existencia de mecanismos que permitan que una sociedad se comparta fines comunes, que haya solidaridad, que las normas sociales tiendan al respeto, y a la ayuda mutua, dentro del marco de la ley, y que existan redes de relaciones informales y formales densas”<sup>29</sup>*

Es decir, que la política social contribuya a fortalecer la legitimidad del gobierno, respetando las leyes y colaborando con los objetivos trazados por el mismo en las políticas que pongan en práctica a favor de la sociedad, siendo o no, las más adecuadas para la sociedad siempre y cuando consoliden la gobernabilidad del régimen.

En México hemos visto como se cumple esta premisa puesto que a través de los años de gobierno priista, la cooptación de los sectores sociales más desfavorecidos se hizo presente creando la mancuerna perfecta de legitimidad a cambio de asegurar el mediano bienestar social de aquellos sectores. Lo anterior se logró mediante la creación en los años sesenta y setenta de diversas entidades reguladoras del subsidio alimenticio para la ciudadanía de escasos recursos, como la llamada “Distribuidora Conasupo” creada en 1960 entre otras que perseguían la misma finalidad al tratar de cubrir las necesidades básicas del ciudadano (salud, alimentación, educación, vivienda).

---

<sup>28</sup> Gordon, R, Sara, Política social y seguridad nacional, en, Piñeyro J.L. (Coord.) *La seguridad nacional en México*. Debate actual, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p.358,

<sup>29</sup> *Ibidem*. 358

Ahora bien, corresponde hacer el respectivo análisis entre “protección” y “seguridad”, ya que para poder establecer un vínculo entre política social y seguridad nacional, es necesario distinguir entre uno y otro para poder entender su estrecha relación. La seguridad bien definida tiene que ver con aspectos más específicos que atañen al orden establecido dentro de una sociedad, lo cual puede llegar a extender el concepto hasta decir que es la protección de la soberanía de un Estado quedando entendido como el territorio y la población inmersa en él. Por otro lado, la protección vendría siendo el respaldo (en el aspecto del protectorado ciudadano) que el gobierno lleva a cabo de los ciudadanos en el territorio mexicano.

De esta manera, queda claro que los mecanismos utilizados por parte del Estado para desarrollar las políticas sociales están encaminados en lograr los objetivos propuestos por el Estado mismo (estabilidad política y cohesión social). Lo cual también accede a establecer una amalgama que permite una definición única de seguridad englobando los conceptos seguridad nacional y seguridad social en uno solo, el de seguridad ciudadana.

En conclusión parece claro que el objetivo del Estado mexicano es sencillamente una cohesión social que garantice gobernabilidad. Ante esto podemos decir que las políticas públicas efectuadas en el marco de un Plan Nacional están enfocadas a la creación de legitimidad del gobierno en turno, proponiendo soluciones a la problemática que aqueja al país (pobreza, inseguridad, desempleo etc.) a corto plazo, olvidándose de que se necesita es una solución de fondo a dichas problemáticas.

## **2.5. Políticas en materia de seguridad en el sexenio de Vicente Fox Quesada**

Debido al eje temático de la investigación es necesario establecer un análisis del anterior gobierno al de Felipe Caderón, centrándonos principalmente en el aspecto de las políticas de seguridad que conforma la creación de estrategias bajo las cuales se va a centra la política de Estado para emprender la lucha contra el crimen organizado en la administración presidencial 2006-2012.

Para esto es preciso señalar las principales políticas que se dan en materia de seguridad en el sexenio de Vicente Fox apenas ocurrida la alternancia en el gobierno de México tras setenta años del régimen priista. Es importante destacar que a medida

que se da este cambio las políticas del gobierno comienzan a tomar en cuenta el aspecto interno de la seguridad nacional, es decir, comienza a caracterizar a las amenazas que afectan la gobernabilidad del Estado.

*“..Zedillo no precisa retos internos para las SN sino sólo amenazas externas: el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos. Amenazas modernas son: el narcotráfico, el lavado de dinero y el territorio.”<sup>30</sup>*

La administración Fox emprende los primeros mecanismos para generar las tácticas y procedimientos que coadyuvarán a resarcir las amenazas modernas que afectan al Estado mexicano. Lo anterior se puede ver plasmado en los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

*“Respecto a la SN el PND foxista, a diferencia del zedillista, sí ofrece una definición: “tiene como metas principales velar por la preservación y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”.<sup>31</sup>*

Los temas propuestos en el PND 2001-2006 contemplan una visión amplia e integral considerando como verdaderas amenazas: a la pobreza a la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante desastres naturales, el crimen y la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de drogas y la corrupción.

Al contemplara estas múltiples amenazas tenemos que la administración Fox diseña un nuevo marco estratégico para fincar un gobierno democrático basado rigurosamente en el orden constitucional. Siendo la seguridad nacional uno de los principales temas a abordar durante su gobierno.

*“La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.*

---

<sup>30</sup>Piñeyro.J.L y Barajas, G. *La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales.[en línea].*El Colegio de México, ene-junio 2008 [fecha de consulta: 26 octubre del 2012].Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/DJV8YU5Y992X8EVMTN3PECGI7US4IB.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/DJV8YU5Y992X8EVMTN3PECGI7US4IB.pdf)

<sup>31</sup> Ibíd. p.33

*Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.*<sup>32</sup>

Los temas referentes a la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado en el sexenio de Vicente Fox Quesada, se vieron reflejados en las diversas reformas y políticas emprendidas durante el sexenio 2000-2006 con el fin de preservar el bienestar social. Hecho que resulta de gran importancia para el desarrollo de estrategia en materia de seguridad pública, las cuales permitan una respuesta eficaz por parte del Estado y de las instituciones que tiene como prioridad el salvaguardar la seguridad de la sociedad mexicana.

La existencia de grandes desafíos para garantizar la seguridad pública ante la presencia de los grandes males sociales como la corrupción, la criminalidad, y el crimen organizados, ameritaba una propuesta de transformación de fondo en la procuración e impartición de justicia, siendo aquí donde la capacidad de respuesta de la “Administración Fox” tenía la tarea primordial de dar solución mediante la plena vigencia del Estado de Derecho para reconstruir la confianza y la seguridad de las familias mexicanas.

Por lo tanto, en aquel sexenio las respuestas a la solución de la inseguridad, partieron principalmente desde la reestructuración y el reforzamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto que, a partir de la creación de instituciones o de la reconfiguración de estas, apoyadas por una nueva infraestructura, equipamiento, presupuesto, la necesidad de nueva tecnología y principalmente de la profesionalización, coordinación y operatividad; las instituciones serían responsables de dar solución a la problemática de seguridad.

En este contexto, surge la necesidad de un mecanismo institucional que arropara al Sistema Nacional de Seguridad Pública ocasionando la creación de la SSP.

---

<sup>32</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* (s.f.). Recuperado el 8 de Octubre del 2012 en: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx>

*“la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que fue creada el 30 de noviembre de 2000, por medio de un acuerdo entre los mandatarios entrantes y saliente. La nueva SSP se concibió como el brazo del Poder Ejecutivo federal para prevenir el delito y contribuir al combate del crimen organizado, mediante una perspectiva nacional basada en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal...”*<sup>33</sup>

Así mismo, considerando la creación de nuevas instituciones, la modernización y la lucha en contra del crimen organizado se crea *“la Agencia Federal de Investigación (AFI)...en noviembre de 2001...”*<sup>34</sup>, respondiendo a la necesidad de una policía investigadora, bajo un perfil de profesionalización para garantizar el combate a la delincuencia y la procuración de justicia con legalidad.

La creación de instituciones como la Secretaria de Seguridad Pública (SSP) y la Agencia Federal Investigación (AFI), fueron las más representativa en el sexenio de Vicente Fox; existió una reforma en el 2004 que presento Fox al Poder Judicial, con dos propuestas: *la primera en sistemas de seguridad pública y la otra en justicia penal*<sup>35</sup> para el fortalecimiento de los cuerpos policiales y de las instituciones de procuración de justicia.

En este mismo tenor, las políticas en materia de Seguridad Pública que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se ven esbozadas en el apartado “Orden y Respeto”, específicamente en el objetivo rector 7 “Garantizar la Seguridad Pública para la tranquilidad ciudadana”, tiene como principal fin el salvaguardar la seguridad pública, proteger y garantizar la libertad, para que con ello se tenga certidumbre, confianza, estabilidad y orden; de y para la población. Esto a partir de la lucha contra el crimen organizado y prioritariamente con participación de la ciudadanía, promoviendo una cultura de denuncia.

Este objetivo está conformado a partir de cinco estrategias las cuales se mencionan a continuación.

---

<sup>33</sup> Treviño. E, Salgado, J.y Kuri. C. *Acciones y retos en materia de seguridad pública. Hacia la rendición de cuentas*, [en línea], Centro de Análisis e Investigación, A. C, México D.F.,2006 [fecha de consulta el 28 de Octubre de 2012], en: [www.fundar.org.mx/en/files/h19qo779ih4kp9h.pdf](http://www.fundar.org.mx/en/files/h19qo779ih4kp9h.pdf),

<sup>34</sup> *Ibíd*,p.14

<sup>35</sup> Dichas propuestas son parte fundamental de los gobiernos federales panistas a partir de la creación de las mismas hasta el gobierno en turno, es decir, dichas propuestas son parte del diseño de planes y programas para combatir el crimen organizado.

<b>Objetivo Rector 7</b>	
<b>Garantizar la Seguridad Pública para la tranquilidad ciudadana</b>	
<b>Estrategias</b>	
<b>Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública.</b>	Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial.
<b>Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.</b>	<p>Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales.</p> <p>El establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana.</p>
<b>Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.</b>	Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

<p><b>Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.</b></p>	<p>Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral. Con una nueva visión de cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.</p>
<p><b>Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.</b></p>	<p>Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Los objetivos y las estrategias antes expuestas, tienen la necesidad de proponer un México en el que predomine el Estado de Derecho, que exista la seguridad y confianza en las instituciones y la profesionalización y la depuración de los cuerpos policiacos, para que con ello se brinde un mejor servicio al ciudadano; y así poder presentar resultados eficaces en cuanto al combate de la impunidad, la corrupción, y la delincuencia organizada.

Resulta primordial la participación de la ciudadanía, una cultura de participación y denuncia del delito, pero también se busca la posibilidad de que aquellas personas que cometieron algún delito tengan la posibilidad de reinserción en la sociedad.

En general es este sexenio en el que la alternancia política, podía haber sido una pauta para que se generaran estrategias en materia de seguridad pública, que realmente mantuvieran una estabilidad social, en el que la sociedad tuviera confianza y participara, pero sobre todo que se visibilizara un escenario en el que no imperara la violencia, la corrupción, y se viera vulnerado el Estado de Derecho.

Es claro que el Estado mexicano enfrenta un gran desafío pues su papel en la planificación, planeación y ejecución de estrategias en materia de seguridad no ha sido del todo eficaz. Podemos decir que la inseguridad, los altos índices de criminalidad y el alto índice de delitos cometidos, nos dejan ver que en realidad ¿es posible un México seguro?, la respuesta a esta pregunta es una verdad muy alejada del contexto en que termino el sexenio de Vicente Fox Quesada.

### Capítulo III

#### Las estrategias en materia de seguridad pública en el gobierno de Felipe Calderón

A partir del estudio demostrado en capítulos anteriores podemos dar cuenta de la importancia que tiene el Estado mexicano en cuestión de brindar la protección al ciudadano, no solo en lo que atañe a la seguridad pública vista como el eje principal de una política de Estado, sino en lo que respecta a la vigencia y aplicación del Estado de Derecho puesto en marcha directamente en las instituciones encargadas de brindar protección y justicia a la sociedad mexicana.

En la presente Administración Federal el Presidente Felipe Calderón Hinojosa da seguimiento a la línea de acción de su antecesor en la presidencia, Vicente Fox Quesada, dicha línea pretende dar como resultado estabilidad social y legitimación del gobierno en turno combatiendo al crimen organizado.

*“En México, el crimen organizado pasó de conflicto policial a uno de seguridad nacional debido al aumento de la violencia que se le relaciona y, en particular, al narcotráfico. El número de homicidios violentos o “ejecuciones” lo convirtieron en un problema “saliente” o “emergente” en la agenda de gobierno, pero las políticas públicas no han mostrado efectividad para resolverlo...”<sup>36</sup>*

Al evaluar el problema del crimen organizado como un problema de Seguridad Nacional, el gobierno de Felipe Calderón, ha decidido poner en marcha planes y programas gubernamentales sin existir una estrategia explícita que contribuya a combatir el crimen organizado, las políticas se van a centrar principalmente en erradicar la violencia desbordada en el país, pues el aumento de crímenes, matanzas a funcionarios públicos y civiles en el territorio nacional ponen en gran amenaza la estabilidad del Estado mexicano y por consiguiente la gobernabilidad del mismo.

---

<sup>36</sup> Montero, Juan Carlos. La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública, *Perfiles Latinoamericanos* (en línea), enero-junio, 2012, núm. 39, (fecha de consulta 26 de octubre del 2012). Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11523035001>.

El gobierno ha optado por tomar medidas que ponen a las instituciones democráticas encargadas de velar por la libertad y derechos del ciudadano, como instancias que funcionen como aparatos de coerción social al operar de una manera arbitraria, es decir, violentan los derechos humanos para justificar la acción gubernamental. Lo anterior al no respetan las garantías individuales del ciudadano a pesar de que en el discurso se diga que se está fortaleciendo el Estado de Derecho de los mexicanos.

Esta política de seguridad vulnera los derechos individuales como consecuencia de garantizar otros, ya que por ejemplo; al implementar el riguroso marco jurídico para abatir la delincuencia, el gobierno no respeta los derechos individuales del criminal en aras de proteger los derechos políticos y sociales del resto de la sociedad.<sup>37</sup>

La estrategia puesta en marcha ha olvidado el objetivo principal del Estado: la seguridad social del individuo. Por ello, es indispensable tener controles institucionales que regulen y limiten la actuación del gobierno en cuanto a la aplicación de la norma en sus distintas formas de ejecución, refiriéndome al tipo de intervención que el gobierno tenga en la práctica de operativos policiacos para resarcir la violencia en el país, ya que al poner en marcha estos operativos los “daños colaterales” son mayores a la solución del problema, es decir, la violencia genera más violencia y pérdidas humanas innecesarias. Es por eso que no se pueden resolver los problemas públicos con medios que impliquen cohesión, es decir, por medios no democráticos.

Los resultados que se han venido observando a medida que se puso en marcha el combate al crimen organizado, han dado como resultado la incapacidad del Estado, independientemente de la gestión del presidente en turno, sino más bien a los grandes abismos institucionales y de política social que tiene el Estado como consecuencia de una fallida política de Estado. Política que ha llevado a que la ciudadanía mediante el miedo y angustia acepte que el gobierno combata fuego contra fuego al crimen organizado a cambio de obtener paz y justicia. Esto pone en

---

<sup>37</sup> Se trata básicamente de las múltiples leyes expedidas por el Ejecutivo Federal como: la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada o la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que imponen castigos severos a narcotraficantes, lo cual pone en duda a nivel internacional de que en un país democrático no se fomenten los derechos humanos.

claro, sin especulación alguna, que la estrategia restringe los postulados de un país democrático (libertad y derechos humanos).

De esta manera el crimen organizado gana la partida, pues la impunidad que hace vulnerable al ciudadano se hace presente día a día en un país donde las instituciones ven reducida su legitimidad, donde el aumento en el gasto público para la obtención de recursos que contribuyan al combate a la violencia no sirven para solucionar el problema de la corrupción en la cual está inmersa el resto de la sociedad a través de una cultura de ilegalidad que se ha ido consolidando atravesando las propias instituciones, las cuales carecen de ética y profesionalismo al brindar la atención ciudadana para la cual están diseñadas.

Por lo tanto, en el plan de gobierno se ha puesto énfasis en el resarcimiento de la corrupción de las instituciones Federales y estatales encargadas de implementar la seguridad a la nación sin tomar en cuenta a las demás instancias de atención ciudadana donde existen grandes niveles de corrupción e impunidad que permiten promover una cultura de soborno en la sociedad mexicana.

*“En este sentido, las políticas para combatir el crimen organizado requieren del desarrollo de sistemas de inteligencia y contrainteligencia que identifiquen las instituciones gubernamentales corruptas y brinden al Estado los elementos suficientes para una adecuada procuración de justicia, fortaleciendo el ejercicio de la acción policial y la creación de oportunidades para el desarrollo económico y social...”<sup>38</sup>*

Es preciso señalar que las estrategias de Felipe Calderón en efecto contempla los mecanismo para reformara las instituciones de seguridad pública, así como fortalecer a la policía dotándola de equipo y armamento para repelar el fuego de la delincuencia. Sin embargo, las estrategias evaluadas a partir de los objetivos de gobierno exhibidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentran erradas en cuestión del diseño y aplicación de políticas públicas para la ciudadanía, ya que este

---

<sup>38</sup> Montero, Juan Carlos. La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública, *Perfiles Latinoamericanos* (en línea), enero-junio, 2012, núm. 39, (fecha de consulta 26 de octubre del 2012). Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11523035001>.

problema no se soluciona con impulsar una guerra que acrecienta la violencia y da pie a que exista una pauperización hacia los programas sociales.

Es por ello que a continuación se elaborara un análisis de los planes que estructuran las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón, los cuales darán cuenta de las capacidades de planeación que tiene el Estado para brindar protección ciudadana.

### **3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

Las estrategias de combate al crimen organizado puestas en marcha por el presidente Calderón se encuentran basadas en un plan que establece objetivos y estrategias nacionales las cuales se tiene que poner en marcha durante el periodo de gobierno. Así mismo estipula las prioridades en las cuales la Administración Federal debe centrar la acción de gobierno de tal forma que tenga un rumbo y una dirección clara.

Lo anterior representa el compromiso del Gobierno Federal con los ciudadanos permitiendo la rendición de cuentas que es condición de un gobierno democrático. Ya que las estrategias plasmadas en él deben ser para el fortalecimiento del Estado y la sociedad, aunque de manera realista como será abordado más adelante, estos programas están diseñados para dar legitimidad al gobierno en turno.

En teoría el Plan Nacional tiene que cumplir con los ejes de gobierno programados durante los seis años de su gestión. Sin embargo, no existe base jurídica que exija el periodo de ejecución ni una cantidad mínima de ejes a cubrir en el periodo de gobierno.

*“ART. 26 A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”...“Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.*<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 164ª edición, México, Porrúa, 2011.

El artículo antes citado establece los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo, su creación y finalidad, también establece que los ejes estratégicos están sujetos a la propuesta del Poder Ejecutivo Federal y a los órganos de la Administración Pública Federal, los cuales determinan la operación mediante la cual el gobierno aplicará las políticas públicas. Así mismo es importante la coordinación de los gobiernos locales para llevar a cabo la efectiva diligencia de la estrategia del Gobierno Federal.

Otro aspecto importante a mencionar es que la Ley de Planeación precisamente establece los fundamentos mediante los cuales del PND debe regirse a favor del desarrollo democrático. Lo anterior se puede observar en el Capítulo Segundo, Artículo 12 de dicha ley.

*Artículo 12.- Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.*

*Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.<sup>40</sup>*

De esta manera queda entendido que únicamente por la vía institucional del Estado mexicano la sociedad civil puede participara en la formulación de ejes de gobierno, ya que es un procedimiento democrático donde todos tenemos el derecho de participar.

Así pues, la forma en que se estructura el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es precisamente siguiendo parte de los postulados de la administración del gobierno anterior (PND del sexenio 2000-2006), la cual construyó una política de combate al narcotráfico que trajo como consecuencia principalmente el apuntalamiento a la transformación de las instituciones encargadas de impartir seguridad al ciudadano. De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, establece como primer eje de gobierno la plena vigencia del Estado de Derecho, así como propiciar un clima de orden y paz en el territorio nacional.

---

<sup>40</sup> *Ley de Planeación*, (s.f.).Recuperado el 8 de octubre del 2012 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

El plan elaborado por la Presidencia de la República, partidos políticos, organizaciones civiles, gobiernos municipales entre otros, está formulado mediante cinco ejes bajo los cuales el gobierno en turno se tiene que ceñir al aplicar las políticas durante los seis años de gobierno.

1. *Estado de Derecho y seguridad.*
2. *Economía competitiva y generadora de empleos*
3. *Igualdad de oportunidades*
4. *Sustentabilidad ambiental*
5. *Democracia efectiva y política exterior responsable*<sup>41</sup>

Los ejes de acción antes mencionados son propuestas que están encaminadas a las aspiraciones y demandas de la sociedad, por lo cual el diseño de las estrategias tiene la función de mejorar el entorno social del ciudadano y bajo este postulado es como el presidente Calderón justifica las decisiones para combatir a la delincuencia organizada. A través de estos ejes se trata de establecer acciones que contemplen los diferentes enfoques, el económico, el político, el social y el ambiental, lo cual a su vez coadyuvará a establecer una estrategia integral que impulse una reforma que contribuya a saldar los objetivos nacionales (seguridad, superávit económico, desarrollo democrático entre otros).

En esta investigación me compete realizar el análisis del primer eje del PND, por lo cual me limitare exclusivamente a establecer un análisis del tema “Estado de Derecho y Seguridad”.

### **Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad**

Este primer eje de acción es el que va a definir la línea bajo la cual el gobierno de Calderón trabajará en el sexenio dando pie al combate contra el crimen organizado, esto mediante un compromiso generado entre la ciudadanía y el Gobierno Federal, compromiso que consiste en establecer una cultura de legalidad en la ciudadanía a través de la prevalencia del Estado de Derecho en la propia sociedad mediante la depuración de las instituciones encargadas de la plena vigencia de la ley, de la seguridad pública, haciéndolas solidas e imparciales.

---

<sup>41</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, (s.f.). Recuperado el 8 de Octubre del 2012 en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

*“La función del Gobierno debe ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia. De tal suerte, ha de generarse un círculo virtuoso entre vigencia cabal de la ley y una convivencia social ordenada, pacífica y propia para el desarrollo de la participación social y política.”<sup>42</sup>*

Mediante el trabajo en conjunto del ciudadano con las instituciones se pretende tener un Estado de Derecho sólido y prevaeciente en México, logrando establecer los principios de un orden social. Es decir, el gobierno estará encargado de sancionar a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, promoviendo así la cultura de la denuncia en los fenómenos delictivos, permitiendo que la Seguridad Pública sea un punto de partida para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

*“La seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El Gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.”<sup>43</sup>*

Bajo la premisa de la denuncia ciudadana se planea la construcción de un Estado democrático soportado por la legalidad. Lo anterior, no es para darle un fortalecimiento al Estado o un robustecimiento a la democracia del país, sino más bien para favorecer el crecimiento económico, lográndolo a partir de que las empresas inviertan en países donde los gobiernos garanticen la seguridad en el territorio, ocurrido lo anterior, provocara mayor creación de empleos. Así, la inversión extranjera ocasionara que el ciudadano acceda a una vida mejor reduciendo la brecha de desigualdad alcanzando el desarrollo de la población.

El diseño de este eje de gobierno no presenta de manera concisa el interés de procurar la seguridad ciudadana. Sino más bien de procurar un ambiente seguro

---

<sup>42</sup> Id.

<sup>43</sup> Id.

para los inversionistas extranjeros por medio de un discurso democrático a favor de la protección ciudadana.

El problema real al que se enfrenta el Estado mexicano es cuanto a la ingobernabilidad que presenta, ya que al no existir legitimidad en todas las instituciones sin excepción genera un clima de desconfianza preocupante para el gobierno, pues el ciudadano no confía en las instituciones que le brindan atención, sino más bien las desacreditan optando por la vía ilegal de la cultura del soborno en los servicios públicos.

Ante este problema se pretende dar solución a través del argumento de fortalecer el Estado de Derecho, brindar protección ciudadana a través de las instituciones, lo cual propiciara un ambiente seguro en el territorio nacional. Dichos argumentos son básicamente para eliminar la precepción a nivel internacional de un Estado ineficaz.

Así mismo, pretenden a través de la legalidad limpiar la imagen corrupta que caracteriza al Gobierno de la República, lo anterior, mediante la proyección de un gobierno que promueva la equidad social, justicia, seguridad, y sobre todo progreso económico.

Otra cuestión que contempla este eje, es la reestructuración del sistema jurídico, pues este debe corresponder a las coyunturas sociales, políticas y económicas del país. Esto se planea hacer mediante el fortalecimiento de los procedimientos de impartición de justicia y persecución del delito, de este modo podrán dotar al Poder Judicial de mejores elementos para poder dictar una sentencia certera sin la posibilidad de que existan espacios que permitan la discrecionalidad en los delitos.

*“De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.”<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> Ibíd. 45.

La independencia al Poder Judicial ha contribuido a que el sistema de procuración de justicia haya alcanzado una modernización en sus protocolos. Sin embargo, no garantiza su efectividad en la práctica provocando una vez más que el ciudadano tenga una mayor desconfianza en el sistema acusatorio.

Ante esto, todos aquellos procedimientos de impartición de justicia, reflejan que solo se queda el nombre “impartición de justicia”, ya que no proyecta resultados provechosos para el ciudadano, pues los niveles de impunidad se acrecientan a la par con los niveles de desconfianza, provocando que el ciudadano opte por no denunciar los actos ilícitos que afecten su integridad, pues tiene claro que el infractor no será sancionado por la autoridad.

En los siguientes cuadros se muestran los objetivos y las estrategias del eje uno del Plan Nacional de Desarrollo, donde el diseño de la estrategia de gobierno presenta una propuesta de mejoras y garantías a las instituciones encargadas de la procuración e impartición de la justicia, así como a la cooperación internacional y cultura de la legalidad en México.

<b>1.1 CERTEZA JURIDICA</b>	
<p><b>OBJETIVO 1</b>  <b>Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.</b></p>	<p><b>ESTRATEGIA 1.1</b>                      Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.</p>
<p><b>OBJETIVO 2</b>  <b>Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.</b></p>	<p><b>ESTRATEGIA 2.1</b>                      Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.</p> <p><b>ESTRATEGIA 2.2</b>                      Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.</p>

<p><b>OBJETIVO 3</b> Garantizar la protección a los derechos de propiedad.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 3.1</b> Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.</p> <p><b>ESTRATEGIA 3.2</b> Proteger la propiedad intelectual.</p>
--	---

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

1.2 Procuración e impartición de justicia	
<p><b>OBJETIVO 4</b> Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.1</b></p> <p>Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.2</b></p> <p>Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.3</b></p> <p>Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.4</b></p> <p>Promover la implementación gradual de juicios orales.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.5</b></p> <p>Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.6</b></p> <p>Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 4.7</b></p> <p>Promover el Código Penal Único.</p>

<p><b>OBJETIVO 5</b></p> <p>Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 5.1</b> Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.</p> <p><b>ESTRATEGIA 5.2</b> Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.</p> <p><b>ESTRATEGIA 5.3</b> Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.</p> <p><b>ESTRATEGIA 5.4</b> Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.</p>
<p><b>OBJETIVO 6</b></p> <p>Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 6.1</b> Modernizar el sistema penitenciario.</p> <p><b>ESTRATEGIA 6.2</b> Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.</p> <p><b>ESTRATEGIA 6.3</b> Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**1.3. Información e inteligencia**

<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 7</b></p> <p>Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 7.1</b></p> <p>Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 7.2</b></p> <p>Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.</p>
---	---

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**1.4. Crimen organizado**

<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 8</b></p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 8.1</b></p> <p>Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 8.2</b></p> <p>Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 8.4</b></p> <p>Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.</p>
---	--

**1.5 Confianza en las instituciones  
públicas**

**OBJETIVO 9**

**Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.**

**ESTRATEGIA 9.1**

Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.

**ESTRATEGIA 9.2**

Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

**ESTRATEGIA 9.3**

Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.

**ESTRATEGIA 9.4**

Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.

**ESTRATEGIA 9.5**

Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.

**ESTRATEGIA 9.6**

Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

**ESTRATEGIA 10.1**

Promover una cultura anticorrupción.

**ESTRATEGIA 10.2**

Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.

**ESTRATEGIA 10.3**

Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

<p><b>OBJETIVO 10</b>  <b>Combatir a la corrupción de forma frontal.</b></p>	<p><b>ESTRATEGIA 10.4</b>  Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.</p> <p><b>ESTRATEGIA 10.5</b>  Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.</p> <p><b>ESTRATEGIA 10.6</b>  Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.</p>
--	--

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Como podemos ver en los primeros diez objetivos y estrategias del eje número uno se hace de manera puntual un propuesta de reestructuramiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Por ejemplo, el objetivo seis que corresponde a los sistemas penitenciarios, pretende invertir en la infraestructura necesaria para que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de las mismas, también propone una reorganización estructural y territorial de las prisiones, esto a través de la modificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así mismo, se pretenden adoptar lineamientos copiados del sistema penitenciario estadounidense donde se expongan metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad de los mismos.

*“...Cerca de 50,000 reos del fuero federal que hay en cárceles estatales pasarán a la custodia del gobierno federal a finales de este año, cuando sumen 21 las prisiones federales en el país, anunció el presidente Felipe Calderón.*

*Luego de asegurar que bajo su administración ningún reo se fugó de los penales federales —como sí ocurrió en cárceles estatales—, el mandatario reconoció que la*

“sobrepoblación y deterioro de la infraestructura” son dos de los principales problemas del sistema penitenciario mexicano...”<sup>45</sup>

Lo anterior justifica el compromiso del Gobierno Federal, pues su finalidad es que los miembros del crimen organizado sean reclusos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias, de esta forma lograr disminuir los riesgos de fuga o violencia dentro de los centros de readaptación social.

1.6 Cultura de la legalidad	
<b>OBJETIVO 11</b> <b>Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.</b>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 11.1</b></p> <p style="text-align: center;">Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 11.2</b></p> <p style="text-align: center;">Promover una mayor profesionalización de los abogados.</p>
1.7. Derechos humanos	
<b>OBJETIVO 12</b> <b>Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.</b>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 12.1</b></p> <p style="text-align: center;">Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 12.2</b></p> <p style="text-align: center;">Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 12.3</b></p> <p style="text-align: center;">Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 12.4</b></p> <p style="text-align: center;">Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.</p>

Fuente Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<sup>45</sup> *Periódico el Mañana* [en línea], México, CNN, Martes 02 de Octubre de 2012 [fecha de consulta 8 de Octubre del 2012] disponible en: <http://elmanana.com.mx/notas.asp?id=304835>

A continuación se presentan los cuadros donde se exponen los objetivos y estrategias enfocadas a la Seguridad Nacional, relacionadas con lo abordado en el primer capítulo de esta investigación. Tenemos que para todo Estado democrático la Seguridad Nacional es prioridad para salvaguardar el territorio nacional y preservar la soberanía de la nación. En este mismo sentido expusimos que las instituciones encargadas de la seguridad de la nación, como las Fuerzas Armadas, son pieza clave para poder soportar las estrategias contra el crimen organizado. Ante esta situación, es preciso señalar que para gran parte de la población la decisión de que el ejército sea utilizado para combatir al crimen organizado es positiva, y según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 tomando datos de una encuesta llamada “parametria”, dice que casi el 90% de la población lo aprueba.

*“La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla...”<sup>46</sup>*

La cita anterior es lo estipulado en el PND, a su vez, es en lo que se podría justificar la estrategia de seguridad del Gobierno Federal mediante otra encuesta publicada por BGC-Excélsior, uno de los diarios importantes de México que señala lo siguiente:

*...Este caso no ha afectado la imagen general positiva de la institución militar, según se observa en la más reciente encuesta telefónica nacional BGC-Excélsior.*

*El proceso a cuatro generales por su presunta complicidad con cárteles del narco no afecta el mayoritario respaldo de la opinión pública nacional a la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado. En efecto, para la población, el Ejército debe participar activamente en esa lucha (88%).*

*Las diferencias de opinión en todo caso se dan en cuanto a la duración que debe tener esa participación: para 49%, la colaboración de los militares en labores policíacas para enfrentar a la delincuencia organizada debe ser permanente y para 42% debe darse sólo mientras se mejoran los cuerpos policíacos. Sólo 7% rechaza que tengan cualquier participación...<sup>47</sup>*

---

<sup>46</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, (s.f.). Recuperado el 8 de Octubre del 2012 en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<sup>47</sup> *Encuesta BGC-Excélsior* [en línea]: México D.F. Imagen Radio. 13 de Octubre del 2012 [fecha de consulta: 8 de Octubre del 2012] disponible en: <http://www.imagen.com.mx/la-gente-apoya-que-ejercito-combata-al-crimen-organizado-encuesta-bgc-excelsior>

## 1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio

**OBJETIVO 13**  
Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés

### ESTRATEGIA 13.1

Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

### ESTRATEGIA 13.2

En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

## 1.9. Seguridad fronteriza

**OBJETIVO 14**  
Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes

### ESTRATEGIA 14.1

Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.

### ESTRATEGIA 14.2

Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

## 1.10. Cooperación internacional

### OBJETIVO 15

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

#### ESTRATEGIA 15.1

Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

#### ESTRATEGIA 15.2

Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes

#### ESTRATEGIA 15.3

Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

#### ESTRATEGIA 15.4

Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

#### ESTRATEGIA 15.5

Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

#### ESTRATEGIA 15.6

Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.

	<p><b>ESTRATEGIA 15.7</b></p> <p>Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.</p>
--	--

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<b>1.11 Prevención del delito</b>	
<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 16</b></p> <p>Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 16.1</b></p> <p>Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 16.2</b></p> <p>Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 16.3</b></p> <p>Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.</p>

<b>1.12 Cuerpos policíacos</b>	
<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 17</b></p> <p><b>Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 17.1</b></p> <p>Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 17.2</b></p> <p>Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 17.3</b></p> <p>Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 17.4</b></p> <p>Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 17.5</b></p> <p>Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.</p>
<b>1.13. Participación ciudadana</b>	
<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 18</b></p> <p><b>Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 18.1</b></p> <p>Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 18.2</b></p> <p>Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.</p> <p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA 18.3</b></p> <p>Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Así pues, tenemos que en materia de Seguridad Nacional el PND está basado en compromisos efectuados de México con el gobierno de los Estados Unidos (tema expuesto en el capítulo dos de la investigación), que contemplan la idea del trabajo en conjunto entre ambas naciones permitiendo que el Gobierno Federal implementara todos los programas, acciones y estrategias necesarias para afrontar al crimen organizado.

A manera de conclusión se puede decir que el Plan Nacional de Desarrollo es prácticamente el modelo bajo el cual justifica su gobierno el Ejecutivo Federal haciendo frente a los principales retos que presenta el país en cuanto a los problemas de violencia, desigualdad social, economía y democracia. Sin embargo, las estrategias y objetivos expuestos en el eje uno “Estado de Derecho y Seguridad” forman parte de los mecanismos de acción para resarcir la problemática real a la que se enfrenta el Estado mexicano: el crimen organizado.

La apuesta a la transformación de instituciones encargadas de la seguridad, a la prevención del delito, así como la promoción de una cultura de la legalidad, pretenden ser los mecanismos que darán éxito en la lucha contra el crimen organizado al gobierno mexicano en turno. Sin embargo, a través del análisis de las diferentes estrategias y políticas públicas diseñadas por la Administración Pública Federal, podremos dar cuenta de la efectividad en los resultados para resarcir al crimen organizado, pero sobre todo, ver los resultados que dicho plan han brindado a la población mexicana.

### **3.2 Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia**

El sentido de la estrategia integral en el gobierno de Felipe Calderón está encaminada a poner en práctica la idea de proteger y servir a la sociedad mexicana, a partir de restablecer la función de la seguridad pública del Estado, teniendo como principales premisas de funcionamiento la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez de las organizaciones policiacas.

Para poder ejecutar dicha estrategia resulta imprescindible la transformación estructural y operativa de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), esto con la finalidad de cumplir con la misión de preservar la integridad de la sociedad mexicana

haciendo frente a la delincuencia, y ante todo restablecer la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad pública.

*“... para lograr los objetivos estratégicos de la SSP, establecidos en el Eje “Estado de Derecho y Seguridad” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y dar una respuesta integral a la inseguridad pública, se impulsó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, como nuevo modelo de operación policial basado en la reingeniería de las instituciones competentes.”<sup>48</sup>*

La apuesta en la reestructuración de las instituciones encargadas de brindar seguridad pública en México es parte central en la estrategia general para combatir el crimen organizado, es por ello que se han venido modificando las diversas instituciones en el combate a la delincuencia, tales como son las corporaciones policiacas al mando del Ejecutivo Federal y a su vez de la propia Procuraduría General de la República (PGR), las cuales se encuentran en operación siendo las siguientes: Agencia Federal de Investigación (AFI), los agentes migratorios (INM), la central de inspección aduanera (CIFA), estos grupos están concentrados en el combate al crimen organizado sumando atribuciones y capacidades operativas con corporaciones policiales locales y estadounidenses. Sin embargo en el año 2006 como parte de la nueva estrategia de lucha contra el crimen organizado el gobierno de Felipe Calderón planteo la iniciativa de crear un mando único de policía dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) denominada Policía Federal Preventiva.

*“El proyecto plantea la desaparición formal de la Agencia Federal de Investigación (AFI), con una plantilla de entre 4 mil y 4 mil 500 policías investigadores, y el cambio de régimen de 10 mil 200 trabajadores de base de la procuraduría en todo el país, quienes podrán optar por el retiro, la transferencia a otras áreas de gobierno o aceptar su pase como empleados de confianza, lo cual permitirá su remoción en cualquier momento, con el propósito de “mantener en la PGR sólo al personal comprometido con el servicio público”.”<sup>49</sup>*

---

<sup>48</sup> *Primer Informe de Labores 2007-2012*, (s.f.). Recuperado el 14 de Octubre del 2012 en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816001//archivo>

<sup>49</sup> *El Ejecutivo reconoce el fracaso de la PFP y replantea la creación de una sola policía* [en línea], México D.F., 2008, La jornada, [fecha de consulta 14 de octubre del 2012]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/22/index.php?section=politica&article=015n1pol>

Este esquema de operación tuvo vigencia cerca de dos años hasta que el Congreso de la Unión dio marcha atrás a esta iniciativa.

Es por ello que la operación de la estrategia está basada en la formación de una policía formada bajo estándares internacionales que se especialice en asuntos creados para su jurisdicción, así esta nueva forma de operar de la policía pondrá gran énfasis en la participación activa de la sociedad, logrando construir una cultura de la prevención del delito en la ciudadanía.

*“Este esquema articula especialidades de investigación y análisis táctico de la AFI; el despliegue territorial y la capacidad de reacción de la PFP; el control de puntos migratorios y de internación del INM, así como las facultades de inspección de la CIFA. Estos atributos otorgan a la policía unificada eficacia en el combate al delito.”<sup>50</sup>*

El punto medular de la estrategia está concentrada en la coordinación de los distintas corporaciones policiacas creando una policía única que ofrezca una mayor respuesta ante el combate al crimen organizado, también comprende la alineación de atribuciones funcionales desde el orden federal para coordinar con las entidades federativas la atención del sistema penitenciario, con especial énfasis en la ejecución de sentencias y seguimiento de los reos.

Así mismo, a través del cumplimiento de los programas de restauración policiaca se pretende la recuperación de espacios públicos para la comunidad, dotándolos de los niveles mínimos de seguridad. Lo anterior podría llevar a pensar que cada espacio del país estará vigilado por un policía, y eso es exactamente lo que plantea la estrategia al decir que: *“... se considera una significativa asignación de recursos humanos y técnicos para la generación de inteligencia operativa y la instrumentación sistemática y permanente de acciones de combate al delito”<sup>51</sup>.*

Ahora bien, en los siguientes cuadros se plantean de manera puntual los postulados de cada uno de los ejes rectores de la estrategia.

---

<sup>50</sup> *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, (s.f.). Recuperado el 14 de octubre del 2012 en: [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)

<sup>51</sup> *Ibíd.* 4

## Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia

<p><b>Eje 1</b></p> <p><b>Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia</b></p>	<p>Considera la función rectora del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuyas facultades jurídicas, políticas y presupuestales involucran a los tres órdenes de gobierno en el del Sistema Nacional de</p> <p>Seguridad Pública, para operar los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinación operativa</li><li>• Interconexión e interoperabilidad de sistemas de información.</li><li>• Evaluación y control de confianza y depuración de corporaciones policiales</li><li>• Formación y profesionalización</li><li>• Indicadores de medición, e incluye la coordinación de los esfuerzos de las corporaciones de policía federal con un mando único que evite la duplicidad de funciones y permita un mejor despliegue operativo y de cobertura geográfica.</li></ul>
<p><b>Eje 2</b></p> <p><b>Operación policial</b></p>	<p>Prevé un esquema proactivo y permanente que se divide en dos rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el reestablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad.</li><li>• El combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas.</li></ul>

<p style="text-align: center;"><b>Eje 3</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Prevención del delito y participación ciudadana</b></p>	<p>Atiende los factores que originan en el delito, fomentando la protección de los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima y desarrolla e instrumenta principios de cultura de legalidad, para transitar de un modelo policial reactivo y punitivo al de la aproximación integral con la sociedad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Eje 4</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Desarrollo institucional</b></p>	<p>La Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal que considera:</p> <p>Profesionalización, generar contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores. Previa evaluación del centro de control de confianza, la formación iniciará con los mandos medios y superiores de policías locales, para depurar la estructura de mando.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Eje 5</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sistema penitenciario</b></p>	<p>Impulsar políticas para los tres órdenes de gobierno, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados.</li> <li>• Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos.</li> <li>• Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Eje 6</b> <b>Combate a la corrupción</b></p>	<p>Este eje integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial.</p> <p>Se creará el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como la unidad responsable de generar información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial. Atenderá las etapas de reclutamiento, selección, evaluación y permanencia, con la finalidad de garantizar que toda persona que colabore en una institución policial cubra el perfil requerido en los aspectos: toxicológico, psicológico, ético, médico, físico, de conocimientos y entorno socioeconómico.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Eje 7</b> <b>Tecnología: Plataforma México</b></p>	<p>Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de <i>cómputo, comunicaciones, control y comando (C4)</i>, para escalarlo a <i>nodos de interconexión de telecomunicaciones</i> (NIT).</p> <p>Este desarrollo generará enlaces de interoperabilidad que constituirán la plataforma México. Se trata de un diseño tecnológico único para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo, que se localicen en bases de datos correlacionables de acceso común.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Eje 8</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil</b></p>	<p>Transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas, se han concertado indicadores para medir la eficacia de la autoridad en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención del delito</li> <li>• Procuración de justicia</li> <li>• Administración de la justicia</li> <li>• Readaptación social</li> <li>• Profesionalización.</li> </ul> <p>La sociedad civil organizada dará seguimiento al conjunto de indicadores para evaluar la actuación y desempeño de la autoridad y crear condiciones de credibilidad y confianza.</p>
--	--

**Fuente: Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia**

Como se pudo observar en los cuadros anteriores, la estrategia de seguridad se basa principalmente en utilizar todos los mecanismos de capacitación, adiestramiento y depuración de las instituciones para la selección y profesionalización de los cuerpo policíacos, centrándose principalmente en mejorar la capacidad de respuesta al abatir el fenómeno criminal utilizando la tecnología necesaria que colabore en las actividades de inteligencia. De la misma manera que cualquier política pública la rendición de cuentas es parte fundamental para legitimar las acciones de gobierno.

En el siguiente capítulo se podrá apreciar como ambas estrategias se esquematizan de la misma manera, atendiendo a casos específicos que aportan acciones a ejecutar, mediante ejes rectores para el combate al crimen organizado.

### **3.3 Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo**

En consecuencia del eje uno del Plan Nacional de Desarrollo se han tomado las medida necesarias para poder ejecutar todos y cada uno de los objetivos y estrategias enfocadas a la prevalencia del Estado de Derecho y Seguridad. Es por ello que a

través de la prevención del delito y la cooperación de las instituciones nacionales e internacionales se pretende combatir todos y cada uno de los puntos que facilitan la operación del crimen organizado en México y los países afectados por el mismo.

El Gobierno mexicano con la finalidad de definir una visión de Estado que sea incluyente y participativa con la ciudadanía, además de lograr mecanismos para la evaluación de las estrategias de seguridad nacional. Conformó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual a través de establecer compromisos firmados por los titulares de los órganos ejecutivos de las entidades federativas, tales como son: gobernadores, alcaldes, secretarios de seguridad pública estatales, miembros del Gobierno Federal, representantes de los Poderes de la Unión, del sector productivo nacional, asociaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación participantes como invitados a las sesiones de Consejo. Estos, son los integrantes del consejo donde son los encargados de efectuar un consenso para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno para la creación y evaluación de acuerdos en materia de seguridad nacional, tomando como base los puntos medulares para el combate a la delincuencia organizada.

*“...Uno de los compromisos incluidos en el Acuerdo comprende la formulación y emisión de una estrategia nacional contra el lavado de dinero. Por su parte, los mecanismos de prevención y combate al financiamiento al terrorismo están íntimamente ligados con aquellos vinculados al lavado de dinero, por lo que resulta eficiente plantear una estrategia conjunta dirigida a erradicar ambos delitos.”<sup>52</sup>*

De esta forma se da pie a la creación de una estrategia que contenga una acción concreta del Estado para combatir los medios por los cuales el crimen organizado se acrecienta en el territorio nacional. Dicha estrategia logrará una base económica sostenida en la legalidad, confianza, transparencia, y seguridad jurídica, así mismo será pieza clave para establecer los compromisos en materia internacional en contra del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

---

<sup>52</sup> *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, (s.f.). Recuperado el 13 de octubre del 2012 en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Estrategia-NPCLDFT.pdf>

Así pues, tenemos que la estrategia está enfocada en el sentido de prevención al lavado de dinero y al combate al terrorismo, pues hay que recordar que a partir de los objetivos de la Iniciativa Mérida (tema abordado en el capítulo II de la investigación) esta problemática es prioritaria para el gobierno norteamericano.

*“La prevención del lavado de dinero comienza por dar un seguimiento y supervisión de las actividades cotidianas con el fin de detectar comportamientos que podrían ser conductas ilícitas en potencia. Para este fin se debe analizar un gran número de operaciones financieras y comerciales. El combate pretende determinar fehacientemente el origen ilícito de los activos empleados por criminales y aportar evidencia plena de las transacciones en la economía o el sistema financiero a través de los cuales se administran dichos activos.”<sup>53</sup>*

De esta manera para lograr la prevención y el combate al lavado de dinero y en consecuencia que estos recursos no se destinen para el financiamiento al terrorismo. El Gobierno Federal ha diseñado la estrategia compuesta bajo dos metas y cuatro ejes rectores, los cuales se pretenden cumplir a través de la puesta en marcha de las diferentes líneas de acción.

**EJES RECTORES:**

- 1) Información y Organización
- 2) Marco Normativo
- 3) Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces
- 4) Transparencia y Rendición de Cuentas

**METAS:**

- 1) Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias
- 2) Judicializar oportuna y efectivamente casos de alta relevancia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.<sup>54</sup>

Como se puede apreciar las metas propuestas están encaminadas a aspectos una vez más de forma, refiriéndome solamente a que la estrategia trata de solucionar los problemas a través del ámbito jurídico y de esta manera poder hacer cumplir la

---

<sup>53</sup> Ibid. p.6

<sup>54</sup> Ibid., p.10

primera meta, la cual consiste principalmente en quitarles el poder económico a los criminales.

*“El Presidente Felipe Calderón Hinojosa firmó este martes la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, con la cual, dijo, México cuenta con una legislación que le permitirá combatir el flujo criminal de dinero proveniente de delitos que agravan a la sociedad... el Mandatario destacó que, en primer lugar, la ley prevé restricciones a las que se deberá sujetar la realización de operaciones comerciales y financieras susceptibles de utilizarse para lavar dinero.”<sup>55</sup>*

Lo anterior es muestra de los últimos esfuerzos bajo los cuales el Ejecutivo Federal a escasamente un mes de concluir su periodo de gobierno pretende hacer cumplir la estrategia mediante la creación de un marco normativo que facilite la eliminación de las operaciones comerciales que conlleven a utilizar el lavado de dinero, actividad que lesiona al Estado mexicano, ya que a través de éste aumenta el poderío al crimen organizado.

Ahora bien, corresponde analizar cada uno de los ejes rectores para poder respaldar la aseveración anterior, ya que la estrategia se pretende sustentar mediante líneas de acción y objetivos clave para poder lograr su efectividad.

---

<sup>55</sup> *Felipe Calderón promulga ley contra el lavado de dinero*, [en línea]: México, D.F., 2012, el [informador.com.mx](http://www.informador.com.mx), [fecha de consulta el 16 de Octubre del 2012] Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/411565/6/promulga-felipe-calderon-ley-contra-el-lavado-de-dinero.htm>

Eje Rector	Objetivos	Líneas de acción
<p><b>Eje1</b> <b>Información y Organización</b></p>	<p>Detectar eficaz y eficientemente operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo:</p>	<p><b>A.</b> Generación, manejo y uso de la información</p> <p><b>B.</b> Células especializadas para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo</p> <p><b>C.</b> Fortalecimiento organizacional</p>
<p><b>Eje 2</b> <b>Marco Normativo</b></p>	<p>Fortalecer los instrumentos legales para la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo</p>	<p><b>A.</b> Regulación de operaciones con dinero en efectivo, instrumentos monetarios y equivalentes</p> <p><b>B.</b> Ajuste a tipos penales</p> <p><b>C.</b> Nuevos sujetos obligados a reportar operaciones</p>
<p><b>Eje 3</b> <b>Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces</b></p>	<p>Tomar acciones eficientes con base en inteligencia y programación adecuada</p>	<p><b>A.</b> Supervisión especializada para el comercio exterior y la detección de dinero en efectivo.</p> <p><b>B.</b> Reforzar acciones de dependencias supervisoras</p> <p><b>C.</b> Recuperación de activos a favor del Estado mexicano</p>
<p><b>Eje4</b> <b>Transparencia y Rendición de Cuentas</b></p>	<p>Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo</p>	<p><b>A.</b> Indicadores federales, estatales y municipales</p> <p><b>B.</b> Comunicación social</p> <p><b>C.</b> Mecanismos de interacción con la sociedad</p>

Fuente: Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo

El eje uno “Información y Organización” es la columna vertebral de toda la estrategia, ya que al concentra todos los mecanismos de procesamiento y análisis de la información relacionada con el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo coadyuvan a tener una relación de información financiera y criminal mediante procedimientos sistematizados de la información, a su vez la información será utilizada como información de inteligencia-anti crimen la cual servirá para el rastreo de indicios en investigaciones penales. Dichos procedimientos consisten en construir nuevas bases de datos o en su defecto actualizar la información de casos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, también supervisar y estandarizar los procesos de las instancias encargadas de la prevención encargada del lavado de dinero con el fin de legalizar los casos.

Las instancias como: La Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuarán de dos formas: como proveedores de indicios a partir de la información que procesen, o como contribuyentes de información complementaria en su carácter de auxiliares en la investigación de casos en proceso. También se pretende avanzar en acuerdos de colaboración con las instancias federales y sus similares en los demás órdenes de gobierno con la finalidad de recolección y entrecruzamiento de la información con respecto a actores o participantes en el lavado de dinero.

La importancia de formar especialistas en el área de decomiso, abandono y extinción de dominio de los bienes objeto, es con la finalidad de tener piezas clave para el rastreo de pistas de criminales que laven dinero en otros países y sean perseguidos por la justicia mexicana o extranjera.

*“Como parte de dichos acuerdos, se buscará proponer, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una serie de medidas estandarizadas que las entidades federativas se comprometan a establecer como mínimo para prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo en sus respectivas jurisdicciones, con el fin de que cada entidad federativa desarrolle un plan de*

*acción para implementar cada una de esas medidas, y se establezcan mecanismos de evaluación del nivel de cumplimiento de dicho plan de acción.”<sup>56</sup>*

De esta forma se reafirma la apuesta del gobierno federal en cuanto a la colaboración de los tres niveles de gobierno como una condicionante para que las estrategias en materia de seguridad pública se ejecuten y den cumplimiento a metas y objetivos.

El eje dos de la estrategia pretende homologar todas las disposiciones administrativas a sujetos que obliga la ley a seguir procedimientos de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, esto mediante el rastreo de operaciones con divisas en efectivo, cheques de viajero, tarjetas propagadas, transferencias internacionales de fondos y operaciones en zonas de alta criminalidad. Con respecto a las disposiciones administrativas, la estrategia contempla la posibilidad de proponer al Congreso de la Unión la restricción a la realización de pagos en efectivo para las compraventas de inmuebles, vehículos y otros activos de alto valor, así como imponer la obligación de reportar a la Secretaría de Hacienda Crédito Público (SHCP) los pagos en efectivo que los particulares reciban por cualquier otro concepto.

Lo anterior suena bastante absurdo sabiendo que las adquisiciones que resultan por parte del crimen organizado son principalmente transacciones bancarias y pocas veces en efectivo, así mismo se debe de aclarar las condicionantes bajo las cuales será aplicable esta restricción, siendo que no en todos los casos se debe restringir la adquisición de bienes muebles o inmuebles pagados en efectivo.

Ante esto, la estrategia presenta los casos en los cuales existe una restricción en el pago en efectivo en la adquisición de bienes.

*i. Proponer al H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley dirigida a sujetar al régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo a:*

---

<sup>56</sup> *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, (s.f.). Recuperado el 13 de octubre del 2012 en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Estrategia-NPCLDFT.pdf>

- Centros de juegos y apuestas;
- Oferentes de préstamos no financieros;
- Emisores de tarjetas de pagos o servicios no bancarias;
- Agencias inmobiliarias, automotrices y constructoras;
- Joyeros profesionales;
- Empresas de blindaje;
- Fedatarios públicos, abogados y contadores;
- Transportadoras de valores;<sup>57</sup>

Es preciso señalar que aunque estén contempladas dentro de la estrategia estas condicionantes, no se pueden aplicar debido a que solo se queda en una iniciativa al Congreso de la Unión y no en una ley que se pueda aplicar. Así mismo podemos hacer un pequeño análisis de prospectiva diciendo que al ser aprobada esta iniciativa el crimen organizado institucionalizado<sup>58</sup> tendrá dificultades para que sus negocios sigan operando, o peor aún, recurrirán a la corrupción de las estructuras de los tres niveles de gobierno para seguir maniobrando de manera normal.

*“El ataque al casino Royale de Monterrey el pasado 25 de agosto exhibe los intereses de la industria del juego y el entretenimiento en Nuevo León que reditúan ganancias anuales estimadas en 24 millones de dólares por cada casa de apuestas; desnuda también la red de complicidades entre permisionarios y operadores de esos establecimientos con autoridades de los tres niveles de gobierno y aun de la jerarquía católica nacional.”<sup>59</sup>*

El párrafo antes citado muestra de manera superficial como la estrategia no tiene una regulación en las cantidades de dinero que circulan por los casinos, pues de antemano los gobiernos estatales y municipales otorgan concesiones para la operación de estos centros de apuestas violentando la Ley Federal de Juegos y Sorteos, vigente desde el 2004. Este y otras irregularidades es lo que pretende resolver o al menos dar seguimiento mediante un marco normativo dicha iniciativa de ley.

---

<sup>57</sup> Ibid.,p.15

<sup>58</sup>Termino propuesto por el autor debido a que algunas instituciones privadas son prácticamente medios donde se efectúa el lavado de dinero, tal como lo señala la nota periodística después citada.

<sup>59</sup> Jesusa Cervantes, Arturo Rodríguez y Luciano Campos,2011, *Cuando crimen y política se juntan*, Proceso(1818):6

El eje número tres contempla específicamente el reforzamiento a la capacitación y operación del sistema de aduanas, esto bajo el marco normativo propuesto en el eje dos. Lo anterior se llevará a cabo mediante un mecanismo de revisiones basadas en modelos de riesgo para la detección de dinero en efectivo en puertos de entrada y salida del país y en vías de comunicación, así como la recopilación de información sobre las cantidades detectadas para ser comunicada oportunamente a las instancias encargadas de la prevención y el combate de los delitos de lavado de dinero. Del mismo modo propone reforzar la vigilancia en las operaciones de comercio exterior que pudieran ser utilizadas para el traslado de bienes y servicios adquiridos con recursos de procedencia ilícita, esto conlleva a hacer más eficiente la supervisión de aquellas instituciones y personas sujetas a un régimen legal de prevención de operaciones de lavado de dinero mediante la implementación de procesos enfocados a la revisión de sectores, instituciones, sujetos, productos y servicios que representen mayor vulnerabilidad desde el punto de vista de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Así mismo, a través del reforzamiento en aduanas y los nuevos procedimientos en el sistema de prevención de lavado de dinero, se pretende agilizar el aseguramiento de activos y definir procedimientos claros para que las instancias del Gobierno Federal apliquen, en forma integral y coordinada, las medidas a su cargo para sustraer la propiedad o titularidad de los bienes derivados o relacionados con actividades ilícitas a través de la Ley de Extinción de Dominio. Este sistema se enfocará en aquellos activos que aporten más valor o utilidad a las organizaciones criminales que representen una mayor amenaza al Estado mexicano.

El eje cuatro es la presentación de los resultados de los cuatro ejes en su conjunto, pues la transparencia y rendición de cuentas son parte esencial de los programas estratégicos de un buen gobierno. Es por ello que se pretende diseñar la metodología para medir en forma objetiva y transparente la efectividad de las acciones que las autoridades federales, estatales y municipales tomen para erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el país. Lo siguiente lo harán las autoridades federales proponiendo escalas de medición de factores principales que

deben ser observados en los tres órdenes de gobierno para mantener un régimen de prevención adecuado. En particular, se deberá poner especial atención a:

*“... la transparencia y sistematización de los registros públicos de la propiedad, catastros, registros de licencias mercantiles y de usos de suelo, archivos de notaría, registros de documentos de identidad, capacitación y evaluación de confianza a los integrantes de las instituciones policiales y de procuración de justicia, así como en el mantenimiento de unidades especializadas en investigación patrimonial y económica de delitos del fuero común.”<sup>60</sup>*

Para ello es necesario establecer una política efectiva de comunicación social que haga pública y transparente la evolución de las operaciones vinculadas con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como las acciones tomadas por el Estado en respuesta a las denuncias presentadas y casos detectados sobre la base de estadísticas precisas y actualizadas constantemente. Así mismo nuevamente se pretende inculcar en la ciudadanía una cultura de denuncia que obligue a reportar operaciones a las autoridades competentes para que conozcan la utilidad que tienen las denuncias y reportes que presenten.

En conclusión podemos aseverar que en efecto la actividad del lavado de dinero en nuestro país es un factor que hace vulnerable la gobernabilidad del Estado; pues como se ha venido analizando a partir del Plan Nacional de Desarrollo no solo basta con que las estrategias estén enfocadas a erradicar al crimen por medio de instituciones solidas y confiables, sino que también se pretende combatirlo a través de un marco jurídico solido que contemple diversas leyes que permitan desintegrar a las organizaciones criminales, quedando aún pendientes aquellos grupos de la iniciativa privada que de manera “legal” a través de sus negocios como por ejemplo los casinos, son los principales centros de operación de lavado de dinero.

En lo que se refiere al financiamiento al terrorismo, es un asunto que se toma a consideración a medida que se firman acuerdos con el gobierno norteamericano en

---

<sup>60</sup> *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, (s.f.). Recuperado el 13 de octubre del 2012 en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Estrategia-NPCLDFT.pdf>

materia de seguridad nacional y combate al terrorismo. Lo anterior asume que mediante el lavado de dinero se obtiene recursos que pueden ser utilizados para financiar ataques terroristas, lo cual, en la realidad mexicana sería relativamente incierto, pues de ante mano se sabe que el dinero que se lava en el país es utilizado principalmente para seguir en operaciones ilegales como el narcotráfico, reclutamiento de sicarios, actividades fraudulentas etc., así como un medio utilizado por los políticos corruptos que buscan legitimar sus comisiones otorgadas por las mafias.

Ante este panorama es indispensable que las estrategias de seguridad pública en el gobierno de Calderón se concentren en resolver el problema de fondo refiriéndome a erradicar del problema de la desigualdad social y pobreza, los cuales a medida que transcurren los años y los gobiernos en el país, estos problemas se van agudizando.

## Capítulo IV

### **Objetivos y resultados en torno a la aplicación de estrategias para incrementar la seguridad pública en México.**

A partir de la justificación de las estrategias antes mencionadas, podemos dar cuenta de las capacidades de planeación del Estado mexicano ante un problema estructural como el del crimen organizado. La creación de propuestas, líneas de acción y objetivos particulares, traen consigo la programación de mecanismo de ejecución que permiten ser pieza fundamental para sustentar las políticas públicas en un gobierno democrático.

Es por ello, que en este capítulo finalizaremos la investigación a través de evaluar los objetivos y principales estrategias mencionados en el capítulo anterior, las mismas que son contempladas en el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, La Justicia y la Legalidad*<sup>61</sup>, el cual focaliza la estrategia de seguridad de Felipe Calderón consensada en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

A medida que la política de seguridad es una política de Estado, las estrategias deben ser evaluadas. Por ello, también en esta investigación daremos veredicto de los resultados que arroja la implementación de las estrategias para el combate al crimen organizado en México.

*“La administración estratégica es un proceso continuo. Comienza con la formulación de la estrategia, sigue con la implantación, y luego pasa por una revisión y actualización a medida que cambian las condiciones internas y externas del Estado nacional. Todos estos aspectos tienen importancia, pero en ninguno se*

---

<sup>61</sup> Ante el panorama de inseguridad surge la necesidad de establecer un acuerdo basado en una política de Estado, que acapare objetivos, estrategias y líneas de acción, para generar una política integrar en materia de seguridad pública. De esta forma, con la participación de los Poderes Ejecutivo Federal y Estatal, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, logran el consenso para poner en marcha el Acuerdo Nacional por la Seguridad, La Justicia y la Legalidad en el año 2008.

*pone tanto a prueba la perseverancia del equipo del mando superior como en la fase de la implementación.*<sup>62</sup>

Así pues, es necesario evaluar de una manera general los resultados de la implementación de las estrategias, y particularmente de los distintos ejes rectores en los resultados positivos o negativos para la seguridad pública de México. De esta forma podremos definir si las estrategias de seguridad fueron las más adecuadas para resolver el problema estructural, o en su defecto, si la aplicación de las mismas no atiende el problema de fondo.

A continuación se realizarán las respectivas evaluaciones de los planes y programas que permitieron desarrollar una estrategia para el combate al crimen organizado.

La evaluación se llevará a cabo a partir de objetivos concretos que a lo largo de la investigación exponen la parte medular de la política de Estado en materia de seguridad aplicada en el sexenio de Felipe Calderón, dichos objetivos son parte fundamental de las estrategias descritas en el capítulo anterior. Posteriormente corresponde demostrar el cumplimiento de los mismos, y en su defecto, los cambios ocurridos en el país.

#### **4.1. Capacidad del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada.**

Es preciso puntualizar que las estrategias para combatir el crimen organizado no se centran únicamente en una sola institución, sino más bien de manera concreta en la ejecución de las estrategias que cada una de las instituciones promueve para el cumplimiento de los principales objetivos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y las estrategias propuestas por el Ejecutivo Federal. El diseño y puesta en marcha efectivos de las estrategias buscan dar como resultado el éxito del Estado mexicano en la lucha contra el crimen organizado.

Para hacer el análisis de la efectividad o no de las estrategias, abordare como punto de partida el informe de una encuesta de opinión pública del año 2010 por el

---

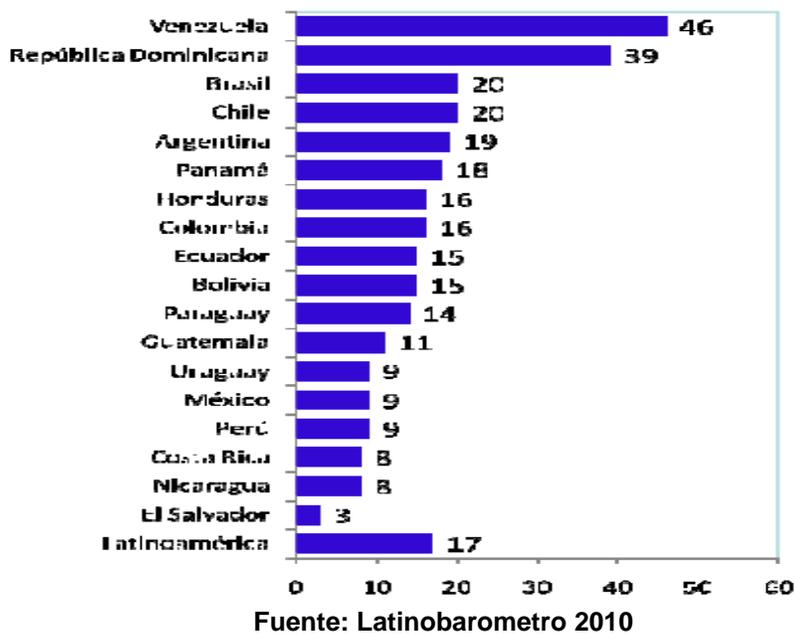
<sup>62</sup> Santos Caamal, M. Metodología de la seguridad nacional, en, Piñeyro J.L. (Coord.) *La seguridad nacional en México*. Debate actual, Universidad Autónoma Metropolitana, México: 2005, p.55

Latinobarometro, sobre sí el Estado realmente puede resolver todos problemas de la sociedad porque tiene los medios para ello.

Atraves de este estudio podremos sentar las bases para determinar que tan capas es el Estado Mexicano en la lucha contra el crimen organizado, pero sobre todo para poder dotar de condiciones de seguridad a la población.

**Gráfica 1**

**EL ESTADO PUEDE RESOLVER TODOS LOS PROBLEMAS**  
TOTAL AMÉRICA LATINA 1998-2010 – TOTALES POR PAÍS 2010

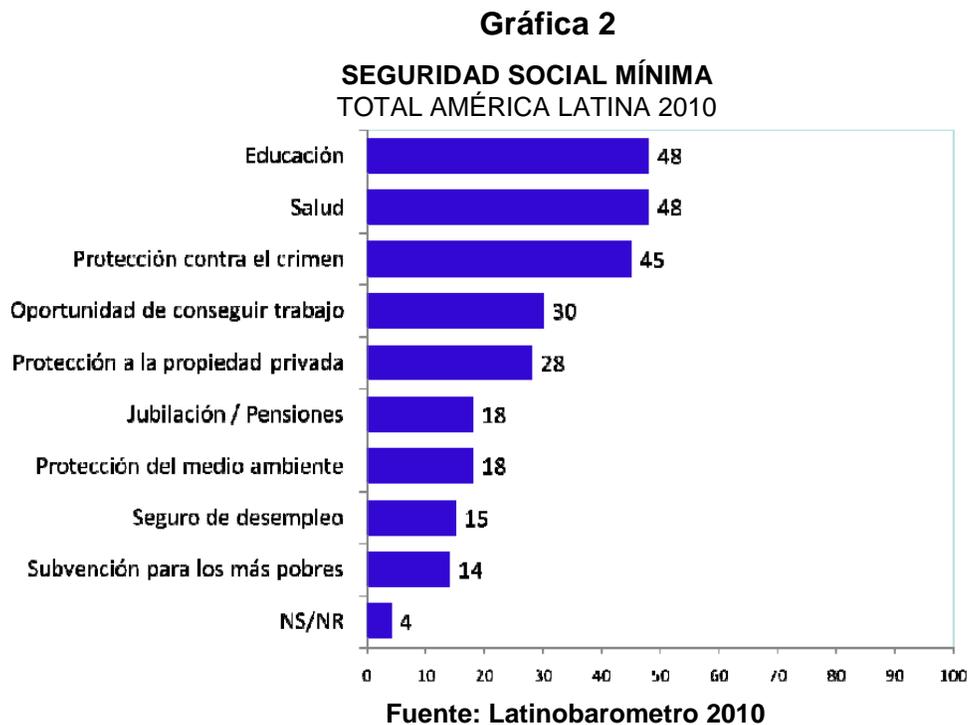


La Gráfica anterior muestra los resultados de los diferentes países donde se aplica la encuesta; al detallar el porcentaje de ciudadanos que creen que el Estado pueden resolver todos los problemas, muestra a México con tan solo 9% de credibilidad por parte del ciudadano. Lo anterior, permite visualizar que tan lejos está valorado el trabajo del Estado en materia de políticas públicas, pues independientemente de que la respuesta en cada persona sea subjetiva, deja entre dicho que las políticas públicas en general no están teniendo el impacto positivo en la legitimidad de las políticas de Estado.

Pero, no podemos sustentar en una encuesta la falta de legitimidad estatal, sino más bien corresponde delimitar en qué sentido el Estado mexicano no está cumpliendo

con plena cabalidad las principales demandas de la ciudadanía, y en lo particular la que corresponde a la seguridad pública.

Dicho lo anterior, vale la pena analizar la Gráfica 2 titulada: “SEGURIDAD SOCIAL MÍNIMA” que muestra la demanda mínima de seguridad que la gente espera que el Estado le garantice, de esta forma podremos generar más argumento para determinar si el estado tiene la capacidad de enfrentar los problemas sociales, como la delincuencia organizada.



Nuevamente el Latinobarometro muestra los indicadores que permiten calificar la opinión pública de la ciudadanía hacia las funciones del Estado, señalando que la mitad de la población pide Educación, Salud y protección contra el crimen como garantías principales. Después un tercio de la población demanda el trabajo y la protección a la propiedad privada. Luego un quinto de la población demanda jubilación y protección del medio ambiente. Por último, quedan con 15% o menos el seguro de desempleo y la subvención para los pobres.

Como se puede apreciar, la pobreza se encuentra en último lugar, debido a que a partir de una mejor educación, y un óptimo sistema de salud, se puede llegar a

descartar las subvenciones a la pobreza, ya que se contempla cubrir las principales demandas de la sociedad.

En lo que compete a la protección contra el crimen organizado, notamos que es una prioridad para el ciudadano en Latinoamérica. Es por ello, que el gobierno mexicano a través de políticas públicas pretende resarcir el crimen organizado y la violencia que conlleva en el país, con la finalidad de generar legitimidad por parte del ciudadano. Ante esto, es necesario analizar cuáles han sido los resultados en torno a eliminar los altos índices de violencia en México, ya que desde que se puso en marcha el sexenio presidencial 2006-2012, el Gobierno Federal ha agotado recursos materiales, económicos y humanos principalmente.

*“La cifra de homicidios casi se triplico en los últimos seis años, periodo que coincide con los cinco primeros años del sexenio del presidente Calderón, al pasar de 9 mil 921 en 2005<sup>a</sup> 27 mil 199 en 2011, con un incremento constante desde el 2007 al año anterior.”<sup>63</sup>*

Como podemos ver es preocupante el nivel de homicidios en México a causa de la lucha contra el crimen organizado, el aumento en las cifras de muerte denota no solo una imagen pésima de México a nivel internacional por ser uno de los países más violentos e inseguros del mundo, sino lo que hay que notar es, la falta de gobernabilidad que existe en el territorio nacional, pues en los últimos años se ha venido observando que la delincuencia se ha venido apoderando del territorio nacional.

La siguiente tabla elaborada por el INEGI muestra las cantidades de homicidios ocurridos por entidad federativa a lo largo de siete años en México.

---

<sup>63</sup> *Se triplica número de homicidios en México en los últimos 6 años*, [en línea], México. D.F, 2012. Animal Político, [fecha de consulta: 6 de Noviembre del 2012], Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/se-triplica-numero-de-homicidios-en-mexico-en-los-ultimos-6-anos/>

**Tabla 1**  
**Homicidios por entidad federativa según año de registro**  
**Serie anual del 2006-2011**

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>P</sup>
Aguascalientes	26	26	42	59	67	75	80
Baja California	440	465	369	1 031	1 530	1 528	810
Baja California Sur	34	26	35	38	34	55	42
Campeche	47	33	50	54	58	48	46
Coahuila de Zaragoza	152	107	111	180	278	449	729
Colima	51	44	43	57	61	131	162
Chiapas	305	539	101	263	514	199	185
Chihuahua	569	648	518	2 601	3 671	6 407	4 502
Distrito Federal	879	817	847	930	979	1 077	1 101
Durango	173	170	174	420	1 013	1 109	1 066
Guanajuato	216	206	219	295	491	445	619
Guerrero	591	789	766	1 005	1 855	1 555	2 425
Hidalgo	73	47	74	75	146	112	209
Jalisco	441	478	445	542	679	1 072	1 524
México	2 016	1 747	1 238	1 579	1 860	2 111	2 613
Michoacán de Ocampo	681	992	563	658	936	723	852
Morelos	138	141	128	215	259	493	454
Nayarit	133	106	108	155	197	539	587
Nuevo León	150	168	279	241	343	951	2 177
Oaxaca	547	520	564	616	597	733	682
Puebla	315	354	273	354	359	376	436
Querétaro	79	61	55	74	89	74	107
Quintana Roo	77	67	121	144	141	145	163
San Luis Potosí	138	158	143	199	210	366	362
Sinaloa	436	463	398	824	1 435	2 423	1 988
Sonora	260	251	323	436	571	738	542
Tabasco	100	144	146	153	173	193	225
Tamaulipas	348	359	193	266	315	935	1 075
Tlaxcala	49	44	37	53	81	57	88
Veracruz de Ignacio de la Llave	344	360	380	340	693	461	1 005
Yucatán	37	41	49	49	37	34	53
Zacatecas	76	81	75	100	131	143	290
<b>Total</b>	<b>9 921</b>	<b>10 452</b>	<b>8 867</b>	<b>14 006</b>	<b>19 803</b>	<b>25 757</b>	<b>27 199</b>

Fuente: INEGI

Es evidente que existen entidades en el país que son más violentas que otras. Sin embargo puede apreciarse un aumento constante a partir del año 2007 en todo el territorio nacional, teniendo un punto culminante el año 2010, y para el año 2011 en algunos estados los homicidios se mantienen en su índice, pero en la gran mayoría de estos ocurre un constante aumento en los homicidios.

El panorama en México es totalmente desolador al ver que los objetivos en materia de seguridad pública han fracasado en el periodo de ejecución, esto no solo se puede asegurar mediante los datos antes mencionados, sino más bien mediante el análisis de diversas estadísticas y encuestas de opinión pública que demuestran el poco éxito

en la lucha contra el crimen organizado, y la poca capacidad del Estado para brindar seguridad social al ciudadano.

Al respecto, tenemos que las encuestas de percepción ciudadana proporcionan una muestra del impacto que ha tenido la política del Gobierno Federal en el combate al crimen organizado. Para dar cifras, basta con presentar los resultados que arroja la “Novena Encuesta sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México” elaborada en el año 2011 por la asociación “México Unido Contra la Delincuencia” y “Consulta Mitofski” con respecto a la opinión del ciudadano acerca de que aspecto es el principal problema del país, señalando lo siguiente

**Tabla 2**  
**¿PRINCIPAL PROBLEMA DEL PAÍS?**

	OCT 2007	OCT 2008	OCT 2009	OCT 2010	OCT 2011
Inseguridad/ delincuencia	19.2	23.9	11.4	26.4	35.4
Crisis económica	27.8	29.0	39.2	27.4	19.8
Desempleo	13.1	12.3	16.5	15.1	16.9
Pobreza	10.9	10.0	8.8	9.3	6.9
Narcotráfico	4.8	6.5	3.7	7.6	5.3
Corrupción	6.7	4.4	3.7	4.3	3.9
Bajos Salarios	2.9	3.5	3.4	2.6	3.1
Inflación	4.0	3.0	1.8	1.4	1.4
Drogadicción	2.4	2.1	1.0	1.2	1.3

**Fuente: Novena Encuesta sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México 2011**

Como podemos ver en la tabla, y tal cual hemos venido discutiendo a lo largo de esta investigación. Es que el principal problema en el cual la ciudadanía requiere solución por parte del Estado y en el cual deben estar enfocadas las políticas públicas, es sin lugar a dudas en la inseguridad y delincuencia, pues según la encuesta se cuenta con un porcentaje no menor al 19% a partir del año 2007, y para el año 2011 tiene un ascenso de 35.4%, seguido por el rubro de crisis económica con un porcentaje de

19.8% para el mismo año, la pobreza con 6.9%, y dejando en cuarto lugar el problema del narcotráfico con un total también para el mismo año de 5.8%.

La lectura de los datos anteriormente citados permite consolidar la idea acerca de que las políticas públicas y la denominada lucha contra el crimen organizado, está seriamente encaminada al combate frontal con los carteles de droga, dejando fuera de foco la prioridad necesaria para cualquier gobierno democrático, la seguridad social del individuo. Lo anterior, es debido a que según la opinión pública el problema del narcotráfico no es parte de un problema prioritario para la sociedad, siendo este ultimo causa de las desigualdades económicas, y sociales existentes en México.

En consecuencia, para determinar de una manera certera que las aseveraciones antes mencionadas corresponden a la ineficacia de las políticas en materia de seguridad ejecutadas por la Administración Federal en turno, habría que mostrar si la parte institucional encargada de brindar atención al ciudadano, en efecto no cumplen con lo estipulado en los planes y programas diseñados para desarrollar una efectiva cultura de la legalidad y eficiente política de prevención e impartición de justicia, o si estos mecanismos estratégicos no son los más idóneos para brindar seguridad ciudadana.

## **4.2 Procuración e impartición de Justicia**

Uno de los objetivos principales dentro de los planes y programas emitidos por el Gobierno Federal es precisamente la procuración e impartición de justicia, pues como fue discutido en capítulos anteriores, el Estado como garante de la integridad y seguridad del individuo, así como el encargado de mantener un orden social dentro del territorio nacional, debe de tener como prioridad basar dichas garantías en la plena vigencia del Estado de Derecho. Así mismo vemos que desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, este objetivo ha sido indispensable para emprender la reestructuración de las instituciones de seguridad pública.

*“A efecto de dar cumplimiento a este postulado, esta función del Estado se deposita en la institución del Ministerio Público, la cual por conducto de la función de Procuración de Justicia y en términos de lo establecido en el artículo 21 Constitucional, lleva a cabo la investigación y persecución de los delitos, mediante el*

*ejercicio de la acción penal ante la autoridad jurisdiccional competente, con el auxilio de la policía que está bajo su autoridad.*<sup>64</sup>

De esta forma encontramos relevancia del desempeño del Ministerio Público para la evaluación de los objetivos en materia de procuración e impartición de justicia. Esto se debe a que dicha institución es la primera instancia en la cual el ciudadano acude en caso de ser víctima de algún delito, a su vez, tiene la responsabilidad de efectuar la investigación y persecución del mismo

Los datos duros arrojados años antes del periodo en el cual se pusieran en marcha las estrategias de seguridad del sexenio presidencial 2006-2012 aportan que: *“El total de agencias y agentes del Ministerio Público del fuero federal para 2004 era de 164 agencias, mientras que para 2009 la cifra se elevó a 165.”*<sup>65</sup> Y en lo que compete a agencias y agentes del Ministerio Público del fuero común, es decir, a nivel estatal”... *para 2004 era de 2 796 agencias, mientras que para 2009 la cifra se elevó a 3 479*<sup>66</sup>.

Los datos muestran que a dos años de ser implementada la estrategia se logra un incremento cuantitativo en relación al número de agencias ministeriales con sus respectivos agentes, es decir, se pretende cubrir la demanda a nivel federal y estatal. Pero ¿Realmente los delitos son perseguidos, juzgados y castigados? Para responder esta pregunta es necesario analizar la efectividad de las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia a partir de implementadas las estrategias, pues sabemos que la inseguridad está estrechamente ligada con la efectividad de las instituciones para infringir costos efectivos a aquellas personas que delinquen.

---

<sup>64</sup> *Seguridad Pública y Justicia, principales indicadores*, [en línea], México D.F.: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [fecha de consulta: 23 de octubre de 2012] Disponible en: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg\\_y\\_just/2010/Seg\\_Pub\\_Jus\\_2010.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf)

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p.32

<sup>66</sup> *Id.*

Los datos siguientes muestran de ambos fueros el número de delitos denunciados en los Ministerios Públicos.

**Tabla 3**  
**POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS EN LOS FUEROS FEDERAL Y COMÚN, 2007-2012**

Concepto	Datos anuales					Enero-Junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2012 <sup>P/</sup>	Variación % anual
<b>INCIDENCIA DELICTIVA</b>								
<b>PROMEDIO DIARIO DE DELITOS DENUNCIADOS</b>								
Fuero federal	4,724.2	4,819.5	4,924.3	5,031.0	4,997.3	5,097.1	4,994.8	-2.0
Fuero común	376.1	371.8	360.5	362.3	364.5	370.0	376.6	1.8
<b>TOTAL DE DELITOS DENUNCIADOS</b>	<b>4,348.0</b>	<b>4,447.7</b>	<b>4,563.8</b>	<b>4,668.8</b>	<b>4,632.8</b>	<b>4,727.1</b>	<b>4,618.2</b>	<b>-2.3</b>
<b>FUERO FEDERAL</b>	<b>1,724,319</b>	<b>1,763,955</b>	<b>1,797,374</b>	<b>1,836,326</b>	<b>1,824,003</b>	<b>922,576</b>	<b>909,046</b>	<b>-1.5</b>
Contra la salud	137,289	136,091	131,582	132,227	133,045	66,965	68,533	2.3
Portación de arma de fuego <sup>4/</sup>	81,491	73,222	63,404	55,122	42,747	22,938	19,446	-15.2
Fiscales	13,739	15,908	16,721	17,009	19,215	9,790	9,217	-5.9
Violación a la Ley General de Población	2,093	1,912	2,420	3,218	6,678	3,255	3,496	7.4
Ataque a vías generales de comunicación	1,508	1,550	1,407	1,399	1,223	746	499	-33.1
Servidores públicos	1,421	1,826	1,747	1,592	1,557	768	796	3.6
Instituciones bancarias y de crédito	1,910	2,307	2,472	3,206	3,352	1,553	1,974	27.1
Otros delitos <sup>3/</sup>	2,974	2,691	2,096	2,974	4,000	1,805	2,472	37.0
<b>FUERO COMÚN</b>	<b>32,153</b>	<b>36,675</b>	<b>41,315</b>	<b>47,707</b>	<b>54,273</b>	<b>26,110</b>	<b>30,633</b>	<b>17.3</b>
Robo	1,587,030	1,627,864	1,665,792	1,704,099	1,690,958	855,611	840,513	-1.8
Lesiones <sup>4/</sup>	610,730	656,877	680,566	737,559	750,590	376,502	360,510	-4.2
Daño en propiedad ajena	261,295	250,932	244,616	230,400	211,821	110,528	102,721	-7.1
Fraude y estafa	165,860	156,145	149,986	144,222	131,199	68,240	60,958	-10.7
Homicidio <sup>4/</sup>	60,639	58,261	69,494	69,954	64,331	33,447	31,028	-7.2
Abuso de confianza	25,133	28,018	31,546	35,794	37,423	18,868	18,252	-3.3
Violación	22,421	21,984	23,015	22,691	22,161	11,136	11,192	0.5
Secuestro	14,199	14,078	14,771	14,903	14,978	7,830	7,176	-8.4
Otros delitos <sup>5/</sup>	438	907	1,162	1,236	1,327	683	606	-11.3
	426,315	440,662	450,636	447,340	457,128	228,377	248,070	8.6

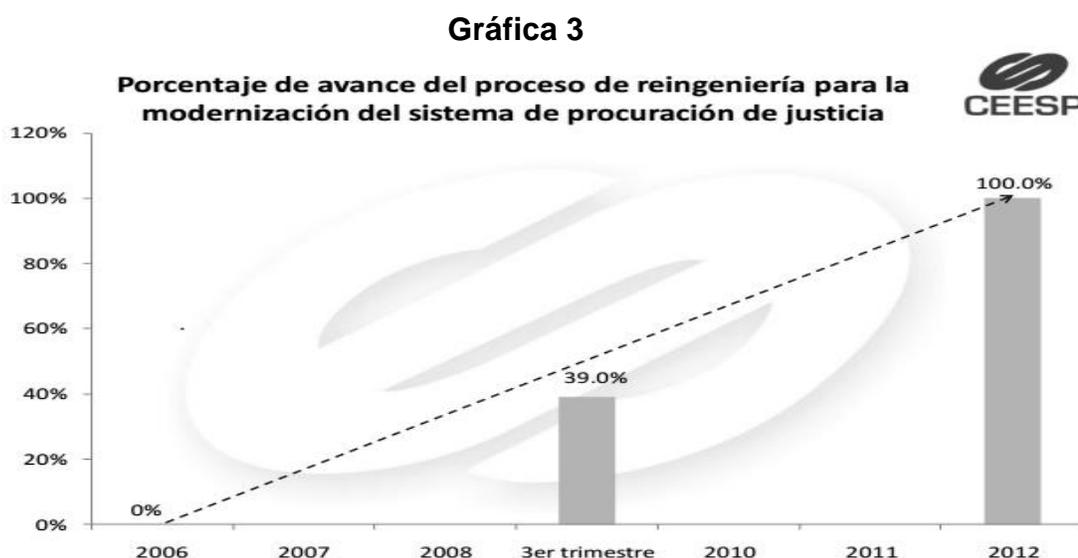
Fuente: Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la tabla 3 podemos ver los resultados a través de los años en que se puso en ejecución la estrategia, logrando visualizar una baja en el “total de delitos denunciados del fuero federal” en los años del 2007 al año 2010, a la postre de que se procede a implementar las estrategias de procuración de justicia. Sin embargo, vemos que en el total de “delitos denunciados del fuero común” existe un crecimiento en los primeros cuatro años de gobierno, es decir, del año 2007 al 2008. Por otro

lado, en ese mismo rubro existe una baja notoria para finales del año 2011, continuando esta decantación hasta los primeros seis meses del año 2012<sup>67</sup>.

Ahora bien, tenemos que la contribución de la PGR para lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo dentro de los ejes “Estado de Derecho y Seguridad” y “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, y en lo general en la cuestión de la procuración e impartición de justicia a través de las instituciones. Se concentra en siete “Objetivos”, mismos que cuentan con una serie de indicadores y metas a alcanzar para el año 2012, las cuales son importantes para determinar si realmente se ha dado pie a “transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la federación para mejorar la atención ciudadana”, poniendo como análisis los siguientes indicadores y metas de la PGR establecidos dentro de su programa sectorial.

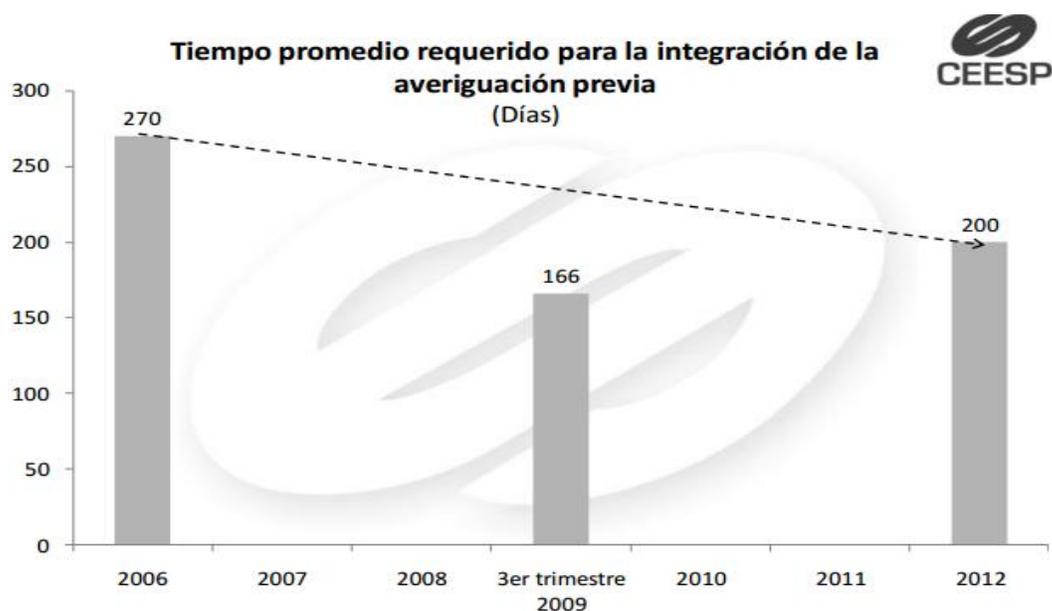
La evolución al tercer trimestre de 2009 de los indicadores: “Porcentaje de avance del proceso de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia” y “Tiempo promedio requerido para la integración de la averiguación previa” se presenta en las siguientes gráficas elaboradas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (CEESP), demostrando lo siguiente:



Fuente: PGR

<sup>67</sup> Los datos antes expuestos son analizados en su generalidad en cuanto al número total de delitos denunciados del fuero federal y fuero común, puesto que más adelante se retomaran los datos de esta tabla para realizar otro tipo de análisis con diferentes conceptos.

**Gráfica 4**



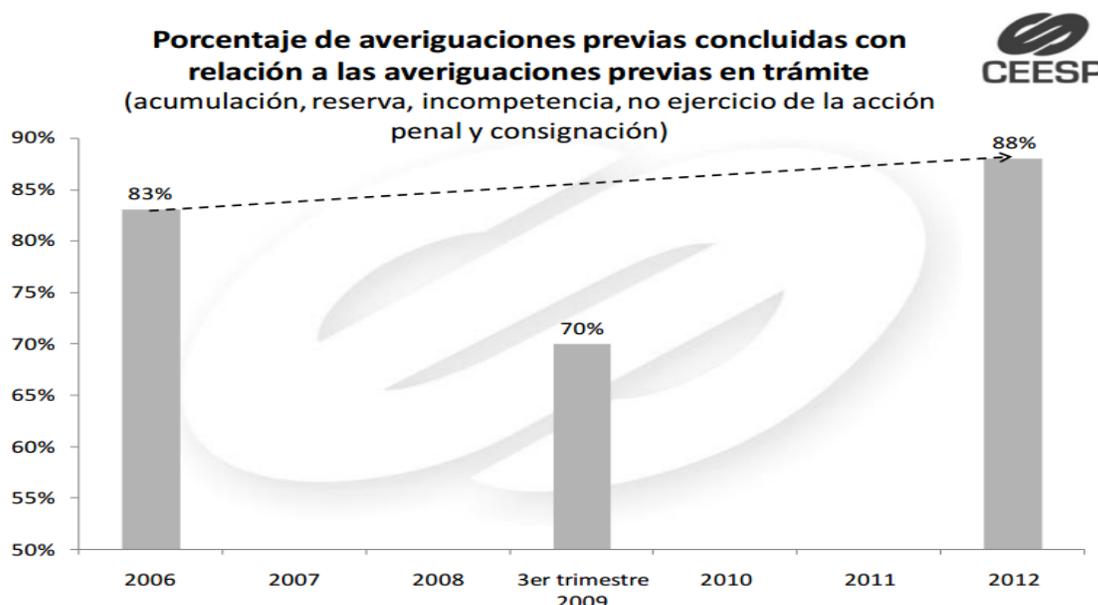
Fuente: PGR

Como se puede ver en la Gráfica 3 el porcentaje de avance del proceso de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia ha sido insuficiente para estar en línea con una tendencia que permita alcanzar la meta planteada para 2012. En contraste, en la Gráfica 4 muestra que se han logrado importantes avances en la reducción del tiempo promedio requerido para la integración de las averiguaciones previas, reduciéndolo de 270 días, a 166, superando la meta final de 200 días.

Lo anterior proporciona la explicación de los datos mostrados en la Tabla 3, la cual presenta los hechos delictivos denunciados, ya que de antemano si no existe un progreso en el proceso de modernización de procuración de justicia, no puede haber un avance en los delitos denunciados, pues queda demostrado en la Gráfica 3 que la capacidad de operación de la procuración de justicia es de 39% hasta el año 2009. Entonces, es evidente que no se puede iniciar un proceso de investigación si el delito no es denunciado y se registra en las cifras oficiales. Ante esto, encontramos que lamentablemente no todos los delitos son denunciados ni quedan dentro de las cifras oficiales, es decir, se quedan en la impunidad. El cual es un problema que busca solucionar el Ejecutivo Federal al reestructurar la operatividad del M.P.

Dicho lo anterior, es necesario presentar los indicadores y resultado de la medición de las averiguaciones previas realizadas a través de elevar la calidad y eficacia de los M.P., y comprobar si realmente las estrategias para estos casos dan resultados positivos. Para ello, nuevamente nos apoyaremos en las graficas del CEESP.

**Grafica 5**



Fuente: PGR

La gráfica describe el “porcentaje de averiguaciones previas concluidas con relación a las averiguaciones previas en trámite”, demuestra que la situación es inclusive peor que en 2006, y que para principios del año 2012 se tiene un porcentaje de 88% de averiguaciones que no fueron atendidas, por lo que se requieren importantes esfuerzos y ajustes para lograr una operación efectiva en este ámbito, dejando entre ver que los resultados no son positivos, pues en lo que respecta a la atención de averiguaciones previas las estrategias a seis años de su ejecución no muestran un buen desempeño institucional.

Con el análisis de los datos antes demostrados podemos decir que el tener instituciones encargadas de proteger a sus habitantes y de administrar justicia no garantiza en absoluto el resultado esperado. Las policías y juzgados existen sin que necesariamente sean eficaces en disuadir el delito.

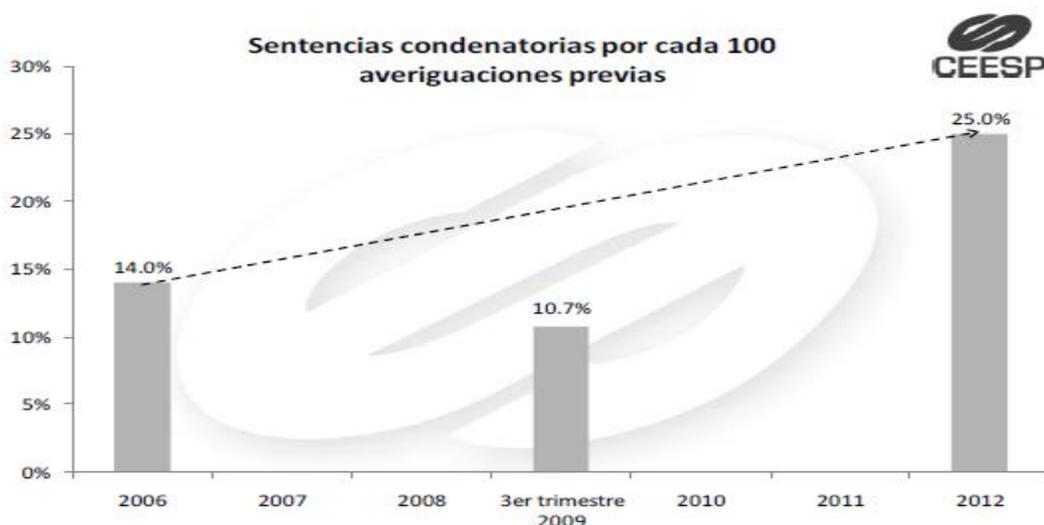
Ahora bien, a través de las gráficas se ha demostrado que las averiguaciones previas por delitos de ambos fueros (federal y común), no siempre se les da el debido seguimiento (en ocasiones ni siquiera son resueltas) contribuyendo a profundizar el

gran abismo de impunidad. Así mismo, se ha podido evaluar la operatividad de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Por ello, ahora corresponde analizar la efectividad y eficacia del seguimiento que se lleva cuando en realidad las averiguaciones son concluidas. Lo anterior lo podemos analizar mediante los siguientes indicadores.

1. Sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas
2. Sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos
3. Sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos en materia de delincuencia organizada
4. Porcentaje de consignaciones con relación a las averiguaciones previas en trámite<sup>68</sup>

Los indicadores son propuestos en los panes sectoriales de la PGR para medir y elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa, así como para abatir la impunidad y transparentar la actividad ministerial. Estos a su vez, ayudaran a demostrar que tan efectivos son los ministerios públicos y en lo particular mostrará un panorama del funcionamiento del sistema de impartición de justicia, en específico de la labor de los jueces al consignar a los delincuentes.

**Gráfica 6**



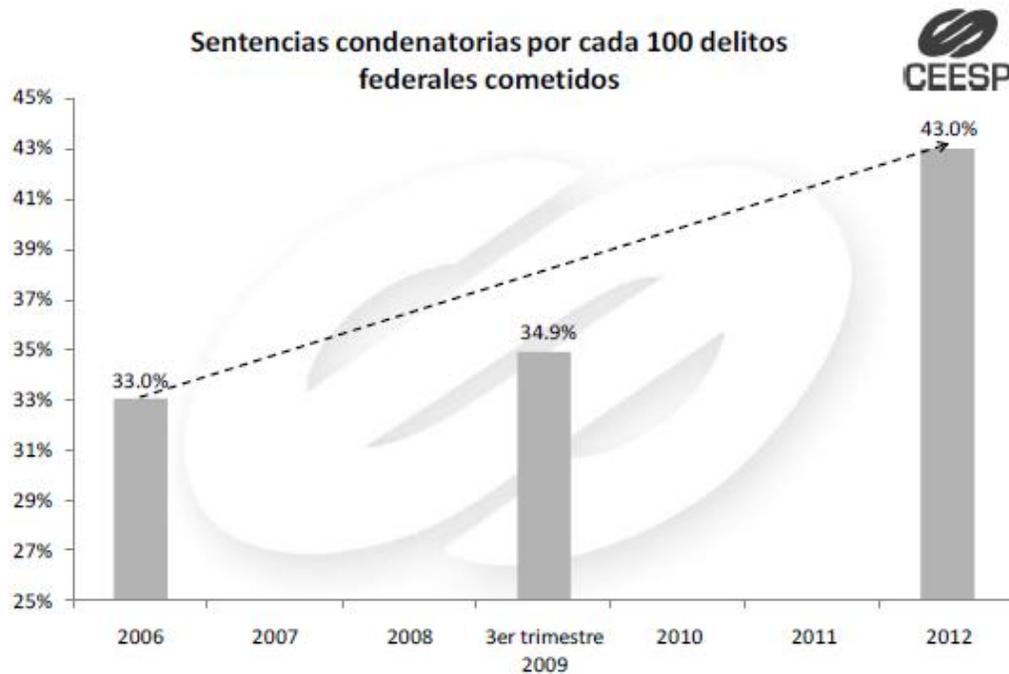
Fuente: PGR

La grafica anterior que presenta el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (CEESP), una vez más muestra que para el trimestre del año 2009 es de 10.7% el porcentaje de sentencias condenatorias, lo cual está a una distancia abismal

<sup>68</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (CEESP), (s.f.), Recuperado el 24 de octubre del 2012 en: <http://www.ceesp.org.mx/sites/default/files/Home/pdf/PGR.pdf>

para la meta del año 2012. Así mismo observamos que a partir del año 2006 el porcentaje era de 14.0% es decir, casi próximo a la meta, pero a través de que transcurren la ejecución de las estrategias en materia de impartición de justicia tenemos que las sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas van en descenso.

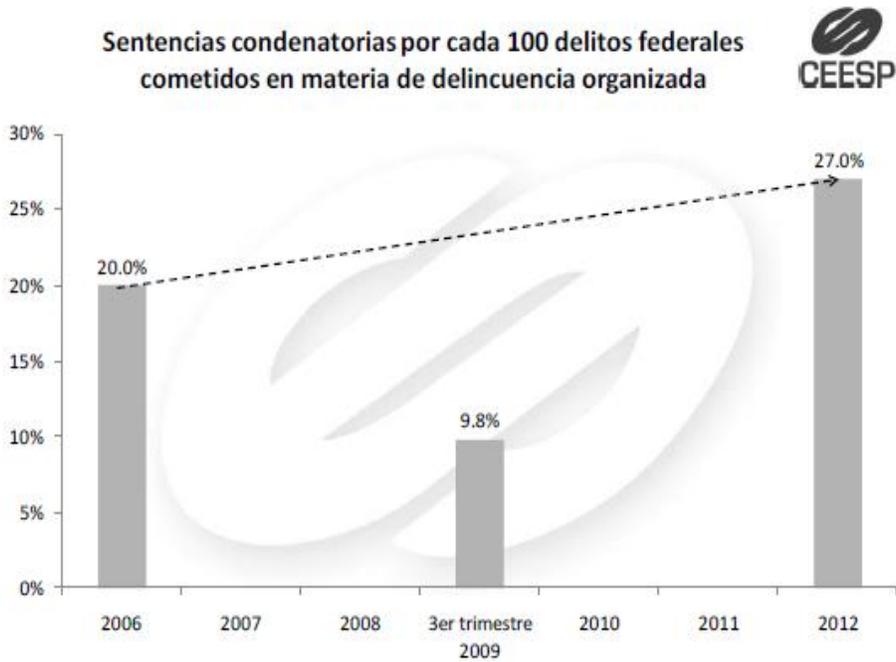
**Gráfica 7**



Fuente: PGR

En la Gráfica 7 vemos que se busca llegar a una meta de 43.0% de sentenciados para el año 2012, para el tercer trimestre del año 2009 se logra un 34.9%, esto hablaría de que se están obteniendo los resultados esperados y que por lo menos las sentencias del fuero federal corresponden al buen funcionamiento de las estrategias. Pero para poder asegurar que en efecto se han estado sentenciando a delincuentes con pruebas y averiguaciones que respalden el delito cometido, habría que ver de qué tipo son los delitos sentenciados. Para ello, la Gráfica 6 muestra lo siguiente.

**Gráfica 8**

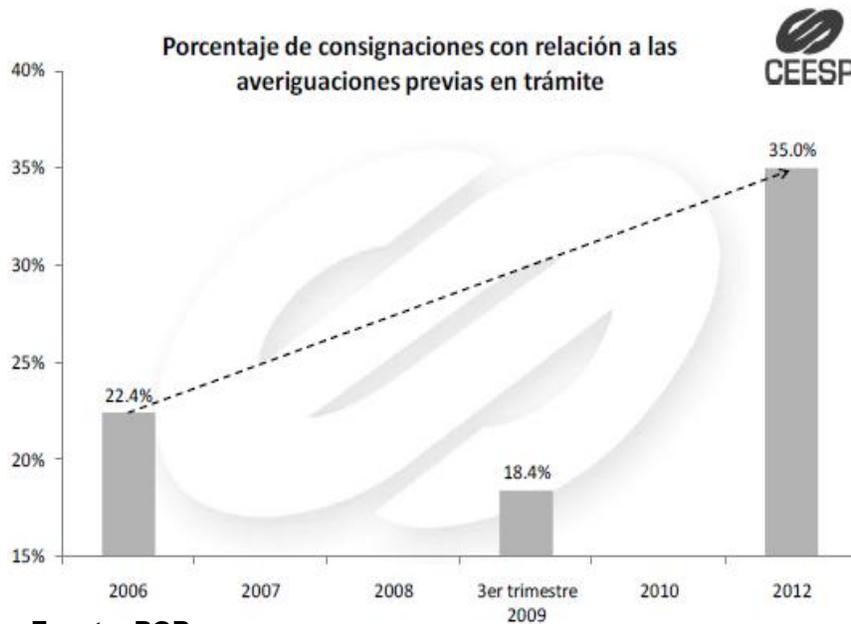


Como podemos apreciar las sentencias por los delitos cometidos en materia de delincuencia organizada para el año 2006 eran del 20%, y a medida que se ponen en marcha los operativos y estrategias para erradicar al crimen organizado, se puede observar que para el tercer trimestre del año 2009 las cifra de delitos sentenciados en este rubro, tiene una baja considerable descendiendo a 9.8%, alejándose de la meta para el año 2012. Al hacer la comparación de ambas Gráficas (Gráfica 7 y 8), tenemos que la Grafica 7 muestra el porcentaje del total de delitos con sentencias condenatorias del fuero federal, a tal grado que presenta un alto porcentaje de sentencias que son procesadas. Ahora bien, la Gráfica 8 muestra un mínimo porcentaje (9.8%) de delincuentes del fuero federal en materia de delincuencia organizada, sentenciados y condenados a prisión para el año 2009, los cuales, muestran una escases en el confinamiento de delitos del orden federal, vislumbrando una ineficacia en los procesos de impartición de justicia y seguimiento a las averiguaciones previas que de ello deriva.

Lo anterior, especulando un poco, se debe a que el trabajo de los jueces y la tipificación de delitos en materia federal no se están ejecutando de manera objetiva,

ya que para cubrir la cuota de sentencias por año, muchas veces el juez sentencia de forma arbitraria un delito que no ameritaba más que una profunda investigación en la averiguación previa, siendo este del fuero federal o común.

**Gráfica 9**



Por último, para dejar en claro los progresos y retroceso en materia de procuración e impartición de justicia, tenemos la siguiente gráfica que complementa las aseveraciones anteriores, pues nos muestra el porcentaje de las consignaciones con relación a las averiguaciones previas en trámite, buscando una meta para el año 2012 de 35.0%, logrando apenas 18.4% para el año 2009. Señalando una vez más que la coincidencia en las averiguaciones previas con las consignaciones no siempre corresponderán entres si, pues en algunos casos serán absueltos del delito (según los cargos que se le imputen) aquellos sujetos que hayan cometido alguna falta a las leyes, así mismo, si le sumamos los delitos que quedan en la impunidad nos queda una baja en las consignaciones, y por lo tanto, una ineficaz política de seguridad pública.

La interpretación de las Gráficas da respuesta a la pregunta planteada al inicio, referente a que si realmente el MP, persigue, juzga y castiga los delitos. Pues encontramos que de manera evidente no se ha podido sanear como es esperado para la ciudadanía el combate a la impunidad, ya que en primer lugar, no todos los delitos son denunciados y en segundo, las pocas denuncias que llegan al MP y se transforman en averiguaciones previas, no ha todas se les da seguimiento, y por consiguiente no todas terminan en sentencia y consignación.

#### **4.2 Cultura de la legalidad**

Vale la pena analizar si existe una relación entre el aumento en los delitos denunciados del fuero federal y fuero común con la efectividad de la estrategia que promueve una mayor participación ciudadana y fomento a la cultura de la legalidad. De ser así, entonces encontraríamos la explicación al incremento a las denuncias por cualquier tipo de falta al marco jurídico, o de lo contrario descalificaríamos la capacidad de la estrategia del estado para implementar una confianza en las instituciones públicas, y el respeto a la ley.

A continuación se muestra los datos de una encuesta de evaluación titulada: “Confianza en actores políticos y sociales y credibilidad” publicada en el año 2011, esta es aplicada a una muestra de personas a nivel nacional de quince años y más que habitan en hogares distribuidos en todo el país. Dicha encuesta proporciona algunos indicadores que demuestren si realmente se ha logrado cambiar la percepción en el ciudadano acerca de las instituciones públicas en el sexenio de Felipe Calderón, y en una escala del cero al diez que tan confiables son estas instancias y actores públicos. Dicha encuesta abrirá paso para analizar datos proporcionados por las dependencias del Gobierno Federal si se logró un avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos en materia de cultura de la legalidad y confianza en las instituciones.

**Tabla 4**

40. En una escala de <b>0 a 10</b> , donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en...? (Promedio)	
Las universidades públicas	7,1
Los maestros	7,0
El ejército	6,8
Los medios de comunicación	6,7
La Iglesia	6,7
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6,7
El presidente de la República	6,4
El Instituto Federal Electoral	6,3
El gobernador de su estado (el jefe de gobierno)	6,3
El Instituto Electoral de su estado	6,3
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6,0
Los jueces y magistrados	5,9
Los tribunales de justicia	5,9
Las organizaciones no gubernamentales	5,9
Los sindicatos	5,8
Los presidentes municipales (delegados)	5,7
El Ministerio Público	5,7
Los diputados federales	5,6
Los partidos políticos	5,5
Los servidores públicos	5,4
La policía	5,4

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado. IFE-IIJ, UNAM, 2011.

Para tomar en cuenta la veracidad o precisión, la encuesta se llevó a cabo mediante un levantamiento de 2,208 cuestionarios. Los acules...” *mantienen una tasa de no respuesta inferior al 5%, con un efecto de diseño de 1.75 (promedio de encuestas sociales), y con un nivel de confianza de 95% se consideró un error máximo de más/menos 2.85 puntos porcentuales para la encuesta*”.<sup>69</sup>

Como se puede observar en la Tabla 4 los funcionarios y servidores públicos están reprobados según la opinión pública, y por consiguiente también lo están las instancias a las que pertenecen. Cabe mencionar que algunas instituciones centralizadas y descentralizadas del Estado se salvan de ser reprobadas por la

<sup>69</sup> Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado. [en línea], México D.F. IFE-IIJ, UNAM, 2011 [fecha de consulta 23 de octubre de 2012] en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/disenio.htm>

ciudadanía, siendo la universidad pública la que obtiene la calificación más alta de la tabla.

Los datos arrojados de la encuesta muestran de manera directa la percepción del ciudadano común hacia las instituciones del gobierno al que pertenecen y peor aún, al que ellos mismos eligen mediante en un proceso democrático. Si ponemos como punto de partida que las políticas públicas encaminadas al mejorar la calidad de vida del ciudadano han dado a los gobiernos la legitimación y justificación de los actos cometidos en pro de los gobernados. Entonces, resulta importante destacar como la puesta en marcha de las estrategias para implementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, no ha dado el efecto esperado en la ciudadanía.

Ante este panorama, se presenta el comparativo efectuado entre dos encuestas aplicadas, una a principios de la puesta en marcha de las estrategias (año 2007), y la otra en el año 2011, correspondientes a la evaluación de cuatro años de gobierno. La encuesta es aplicada por dependencias del Gobierno Federal, en la cual justifica el Presidente Calderón en su sexto informe de gobierno las acciones en materia de cultura de la legalidad.

*“En septiembre de 2011, con apoyo de la empresa IPSOS, se aplicó la Encuesta Nacional Cultura de la Legalidad Civismo 2011 para evaluar la percepción de la ciudadanía sobre distintos aspectos relacionados con el conocimiento de las leyes, el desempeño de las autoridades, la confianza en las instituciones públicas, entre otros...”<sup>70</sup>*

El comparativo de dicha encuesta arroja datos relevantes a seis años de implementar las políticas públicas para establecer una cultura de legalidad y confianza a las instituciones de procuración e impartición de justicia, demostrando lo siguiente.

---

<sup>70</sup> Sexto Informe de Gobierno, (s.f.), Recuperado el 23 de octubre del 2012, en: [http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME\\_ESCRITO/01\\_CAPITULO\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/1\\_06\\_Cultura\\_de\\_la\\_Legalidad.pdf](http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/01_CAPITULO_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/1_06_Cultura_de_la_Legalidad.pdf)

**Tabla 5**

8 ¿Considera usted que las autoridades públicas cumplen con la ley?		
Respuesta	2007	2011
SI	3%	7%
SOLO UNA PARTE	68%	43%
NO	29%	50%

Fuente: Análisis comparativo entre las encuestas “específica para el fomento del estado democrático de derecho” (2007) y “cultura de la legalidad–civismo” (2011).

Como podemos ver en la Tabla 5 la forma de estructurar las preguntas no es muy confiable, además de ser un análisis comparativo entre dos encuestas. Sin embargo, podemos ver que las respuestas en los años 2007 al 2011 varían significativamente, diciendo que para el año 2011 el 50% de las personas creen que las autoridades no cumplen con la ley, y para el 2007 con un 68% se creía que “solo una parte” de las autoridades cumplían con la misma. Por lo tanto, podemos aseverar con estas bases, que en cuanto a la cultura de la legalidad, confianza en los servidores públicos hacen falta esfuerzos que ayuden a garantizar un óptimo compromiso con el cumplimiento de la ley.

Es preciso señalar que esta y otras encuestas son sin lugar a duda el reflejo de la ciudadanía en cuanto a la percepción del resultado de las políticas públicas lanzadas por el Ejecutivo Federal del sexenio 2006-2012 para combatir a la inseguridad en México. Sin embargo, la sociedad mexicana vive inmersa en un mal que por más que se trate de aniquilar a la inseguridad, más se contribuye por reproducir los patrones que conllevan a la cultura de la ilegalidad; ocasionando un problema incrustado en los genes de la sociedad mexicana.

## Conclusiones

A medida que ocurre la alternancia política en México en el año 2000, y la principal potencia del mundo se ve envuelta en al ataque terrorista más devastador de su historia, el concepto de seguridad nacional comienza a tomar relevancia para el Estado mexicano, debido a que la vecindad entre Estados Unidos y México es punto estratégico para asegura el territorio norteamericano. Dicho lo anterior, se pudo determinar que a partir de ocurrida la alternancia, las políticas de seguridad en nuestro país comienzan a ser más substanciosas que en gobiernos anteriores, pues la influencia de Estados Unidos ha exhortado a los gobiernos panistas a impulsar una batalla en contra de todo fenómeno que afecte la gobernabilidad y altere el orden social establecido en el territorio nacional; hechos, que según los norteamericanos, pudiesen poner en peligro su territorio.

Sin lugar a dudas, la lucha contra el crimen organizado es la clave para que la estrategia de gobierno de Felipe Calderón de cómo resultado la legitimidad esperada por parte de la ciudadanía, pues la llegada de Calderón a la presidencia de la república en el año 2006, marcó una etapa significativa en lo que se refiere a la seguridad del ciudadano, ya que se creía que a través de la preservación del Estado de Derecho, el combate a la corrupción en las instituciones de seguridad pública y un nuevo marco jurídico, al fin se daría la debida importancia y solución a la inseguridad en México.

En el gobierno de Calderón las políticas públicas encaminadas a establecer la seguridad para el ciudadano, se han quedado en simples objetivos y estrategias que han disparado los niveles de violencia en lugar de reducir los índices de delincuencia. Es por ello, que las acciones efectuadas en el combate al crimen organizado, han implicado bastantes costos, más que beneficios para la sociedad, costos que han dejado más de 600 mil muertos a partir de que se genera un nuevo modelo de seguridad en el territorio nacional, hecho que demuestra que las estrategias de gobierno no están dando buenos resultados.

El promover una cultura de la legalidad así como una “efectiva” procuración e impartición de justicia, traen como consecuencia que se “cumpla cabalmente” el objetivo principal: “La política de Estado en materia de seguridad pública para abatir a la delincuencia organizada”. Sin embargo, estas macro-reformas institucionales, que ocurrieron en los cuerpos policiales, ministerios públicos, etc. no implicaron una mejora notable en la ciudadanía; los niveles de homicidios, impunidad, y delincuencia en general siguen en asenso. Ante esto, queda claro que la delincuencia organizada es la cara sucia del Estado, pues las estrategias solo están encaminadas a tratar de sanear problemas de fondo que se vienen arrastrando gobierno tras gobierno.

El diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y los objetivos de las estrategias que lo complementan, toman objetivos y estrategias en el mismo sentido, transformar a la seguridad pública a través de una restructuración jurídica e institucional. Sin embargo, a través del análisis y evaluación de resultados, se pudo observar que los objetivos y estrategias están encaminados a mostrar resultados que contribuyan a la construcción de una imagen positiva para la inversión extranjera, es decir, mostrar un país donde sus instituciones son confiables, la justicia y los derechos humanos son parte fundamental para el gobierno en turno, donde se pretende aniquilar a toda costa a la corrupción, y la igualdad social se vea año con año cada vez más cercana. Estos son los postulados del PND, y no una solución de fondo en los asuntos que competen a la seguridad del ciudadano dentro del territorio nacional.

Al decir asuntos de fondo, me refiero a los grandes vacíos que tiene el Estado mexicano, grandes huecos que tienen que ver con aquellas problemáticas como el desempleo, salud, etc., que no han dejado de ser problemas para la sociedad. Las instituciones de seguridad pública han sido parte prioritaria para el ejecutivo en turno, dejando de lado instituciones que velen por la seguridad humana, es decir, crear las estrategias encaminadas a preservar los derechos y necesidades del ciudadano a través de derechos civiles, económicos, sociales y culturales; que a través de una seria reforma jurídica logren garantizar al ciudadano una verdadera seguridad.

A decir verdad, es poco probable que en México se logre una política de seguridad humana adaptada a las condiciones de nuestro país, ya que en el mejor de los casos ésta sería copiada de algún país europeo para ser adaptada en México, logrando los mismos o peores resultados que las estrategias ya ejecutadas. Por lo tanto, corresponde ver si en el siguiente sexenio se le pone solución al problema del crimen organizado, o en su defecto, averiguar si existe un pacto político; esto le corresponderá a la siguiente Administración Federal.

## Bibliografía

- Alvarado, A. y M. Serrano (coord.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, vol. XV, 2010, pp.300.
- Aguayo Quezada Sergio, México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional? , en, ROETT, Riordan (Comp.) *México y Estados Unidos. El manejo de la Relación.*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 229
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 164ª edición, México, Porrúa, 2011.
- Chanona, Burguete Alejandro. *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM, 2010, 139 p.
- Garduño, Guillermo, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, México ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2008, pp. 350.
- Piñeyro José Luis (Coord.) *La seguridad nacional en México*. Debate actual, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 413
- Piñeyro, José Luis, *Seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, México, ediciones Pomares-Barcelona, 2006, pp. 207.
- Ruiz, Cabañas Miguel. La oferta de las drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México, en, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, 290p.
- Salazar, Ana María, (2002) *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, editorial Nuevo Siglo Aguilar. México, pp. 375.

## Recursos electrónicos

- *El Ejecutivo reconoce el fracaso de la PFP y replantea la creación de una sola policía* [en línea], México D.F., 2008, La jornada, [fecha de consulta 14 de octubre del 2012]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/22/index.php?section=politica&article=015n1pol>

- *Felipe Calderón promulga ley contra el lavado de dinero*, [en línea]: México, D.F., 2012, el informador.com.mx, [fecha de consulta el 16 de Octubre del 2012] Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/411565/6/promulga-felipe-calderon-ley-contra-el-lavado-de-dinero.htm>
- Jesusa Cervantes, Arturo Rodríguez y Luciano Campos, 2011, *Cuando crimen y política se juntan*, Proceso(1818):6
- Montero, Juan Carlos. La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública, *Perfiles Latinoamericanos* [en línea], enero-junio, 2012, núm. 39, [fecha de consulta 26 de octubre del 2012]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11523035001>
- *Periódico el Mañana* [en línea], México, CNN, Martes 02 de Octubre de 2012 [fecha de consulta 8 de Octubre del 2012] disponible en: <http://elmanana.com.mx/notas.asp?id=304835>
- *Se triplica número de homicidios en México en los últimos 6 años*, [en línea], México. D.F, 2012. Animal Político, [fecha de consulta: 6 de Noviembre del 2012], Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/se-triplica-numero-de-homicidios-en-mexico-en-los-ultimos-6-anos/>
- Treviño. E, Salgado. J. y Kuri. C. *Acciones y retos en materia de seguridad pública. Hacia la rendición de cuentas*, [en línea], Centro de Análisis e Investigación, A. C, México D.F.,2006 [fecha de consulta el 28 de Octubre de 2012], en: [www.fundar.org.mx/en/files/hl9qo779ih4kp9h.pdf](http://www.fundar.org.mx/en/files/hl9qo779ih4kp9h.pdf),
- *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)*,(s.f.).Recuperado el 24 de Marzo del 2012 en: <http://www.cisen.gob.mx/site/cisen.htm>
- *Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (CEESP)*, (s.f.), Recuperado el 24 de octubre del 2012 en: <http://www.ceesp.org.mx/sites/default/files/Home/pdf/PGR.pdf>
- *Compendio Iniciativa Mérida*. [en línea], México D.F. Cámara de Diputados, Centro de documentación, información y análisis. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2012] Disponible en: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf)
- *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, (s.f.). Recuperado el 14 de octubre del 2012 en: [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)

- *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, (s.f.).Recuperado el 13 de octubre del 2012 en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Estrategia-NPCLDFT.pdf>
- *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*. [en línea], México D.F. IFE-IIJ, UNAM, 2011 [fecha de consulta 23 de octubre de 2012] en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/disenio.htm>
- *Encuesta BGC-Excelsior* [en línea]: México D.F. Imagen Radio. 13 de Octubre del 2012 [fecha de consulta:8 de Octubre del 2012] disponible en: <http://www.imagen.com.mx/la-gente-apoya-que-ejercito-combata-al-crimen-organizado-encuesta-bgc-excelsior>
- *Informe Latinobarometro 2010*. (s.f.).Recuperado el 22 de octubre del 2012 en:[http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2010.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf)
- *Ley de Planeación*, (s.f.).Recuperado el 8 de octubre del 2012 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- *Primer Informe de Labores 2007-2012*, (s.f.). Recuperado el 14 de Octubre del 2012 en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repositorio/816001//archivo>
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, (s.f.). Recuperado el 8 de Octubre del 2012 en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- *Seguridad Pública y Justicia, principales indicadores*,[en línea], México D.F.: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),[fecha de consulta: 23 de octubre de 2012] Disponible en: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg\\_y\\_just/2010/Seg\\_Pub\\_Jus\\_2010.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf)
- *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, (s.f.). Recuperado el 14 de octubre del 2012 en: [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)
- *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, (s.f.).Recuperado el 13 de octubre del 2012 en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Estrategia-NPCLDFT.pdf>
- *Seguridad Pública y Justicia, principales indicadores*,[en línea], México D.F.: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),[fecha de consulta: 23 de

octubre de 2012] Disponible en:  
[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg\\_y\\_just/2010/Seg\\_Pub\\_Jus\\_2010.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf)

- *Sexto Informe de Gobierno*, (s.f.), Recuperado el 23 de octubre del 2012, en:  
[http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME\\_ESCRITO/01\\_CAPITULO\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/1\\_06\\_Cultura\\_de\\_la\\_Legalidad.pdf](http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/01_CAPITULO_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/1_06_Cultura_de_la_Legalidad.pdf)