



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

---

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**Las observaciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el narcotráfico en México, 2006-2012.**

**TESIS**  
**Para obtener el grado de**  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta**  
**Grecia Fabiola Casanova Madera**

**Director de Tesis**  
**Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez**

**Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2013.**



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

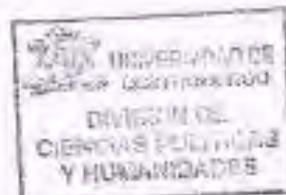
**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**Las observaciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el narcotráfico en México, 2006-2012.**

**TESIS**  
**Para obtener el grado de**  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta**  
**Grecia Fabiola Casanova Madera**

**Director de Tesis**  
**Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez**



**Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2013.**







UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

Las observaciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el narcotráfico en México, 2006-2012

Presenta: Grecia Fabiola Casanova Madera

Trabajo de tesis elaborado para obtener el título de  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Aprobado por  
COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:



PRESIDENTE:

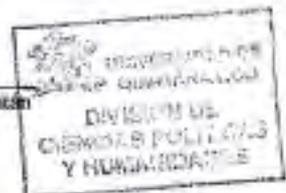
  
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

SECRETARIO:

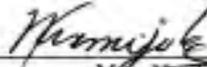
  
Dr. Leonardo Héctor Rioja Peregrina

VOCAL:

  
Lic. Alfredo Eodrindo Fernández de Lara Gaitán



SUPLENTE:

  
Mtra. Natalia Armijo Canto

SUPLENTE:

  
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Chetumal, Quintana Roo, diciembre de 2013



## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Nelson Casanova y Mayra Madera, les agradezco profundamente, pues sin ellos no hubiera concretado este objetivo y llegado a donde me encuentro ahora. Siempre han sido un gran apoyo, económicamente han hecho muchos sacrificios para que mis metas y sueños se cumplan y, moralmente han apoyado y respetado mis decisiones, hayan sido malas o buenas, pero que al fin y al cabo me han hecho crecer.

A mis hermanos, Cecilia y Fadid, les agradezco muchísimo el apoyo que me brindaron y la paciencia que me tuvieron a lo largo de mi carrera y mientras trabaja en esta tesis. No es fácil soportar a un internacionalista mientras estudia, menos cuando se trata de futuros ingenieros.

A mis profesores, desde el jardín de niños hasta la universidad, les agradezco que hayan sido parte de mi formación profesional y personal, todos en su momento han sido importantes. Sin embargo, quiero agradecer a cada uno de mis maestros de la universidad por el conocimiento, los consejos y el tiempo que me brindaron. Todos, sin excepción alguna, me enseñaron a amar mi carrera e impulsaron mis deseos de seguir creciendo profesionalmente, entre los que se encuentran el Mtro. José Arroyo, el Mtro. Eleazar Galván, la Mtra. Adela Vázquez, la Dra. Addy Rodríguez, el Dr. Onésimo Moreira, la Mtra. Amparo Reyes, el Mtro. Mario Vargas, el Dr. Carlos Barrachina, el Dr. Jorge Figueroa y el Mtro. David Merchant.

A mi director de tesis, el Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez, le agradezco el conocimiento, la comprensión y la paciencia que me ofreció, sin su ayuda este proyecto hubiera tomado otro rumbo.

A mi comité de supervisión de tesis, el Dr. Leonardo Rioja Peregrina, el Lic. Alfredo Fernández de Lara Gaytán, la Mtra. Natalia Armijo Canto y la Mtra. Tania Libertad Caamal Cheluja, les doy las gracias porque cada una de sus observaciones fueron de gran utilidad y contribuyeron a mejor la investigación.

A mis amigas y amigos, les doy las gracias por brindarme su amistad y ser parte de esta aventura universitaria, sin ellos todo hubiera sido más difícil y definitivamente menos divertido. Las horas de estudio; los trabajos en equipo; las reuniones; los

momentos de estrés; los préstamos de libros y copias; los viajes académicos y hasta las fiestas valieron la pena.

Finalmente, les agradezco a mis abuelos y tíos, quienes me han apoyado desde niña y han creído en mí en todo momento, alentándome a seguir siempre hacia adelante y a levantarme cuando he sufrido caídas.

# ÍNDICE

<b><u>Introducción</u></b> .....	1
<b><u>Capítulo 1. Marco teórico</u></b> .....	7
<b><u>Capítulo 2. Militarización de la lucha contra el narcotráfico en México 2006-2012</u></b> .....	21
2.1. <u>Contexto en el que se desarrolla la política de combate al narcotráfico</u> .....	21
2.1.1. <u>Antecedentes</u> .....	22
2.1.2. <u>El ascenso de Felipe Calderón Hinojosa</u> .....	24
2.1.3. <u>El avance del narcotráfico</u> .....	27
2.1.4. <u>Debate entre guerra y lucha anti drogas</u> .....	33
2.2. <u>El proceso de militarización de la lucha contra el narcotráfico</u> .....	37
2.3. <u>Resultados de la lucha contra el narcotráfico</u> .....	43
<b><u>Capítulo 3. Situación de los derechos humanos en México y las recomendaciones del CDH y la OACNUDH</u></b> .....	57
3.1. <u>Situación de los derechos humanos en México</u> .....	58
3.2. <u>Los organismos defensores de los derechos humanos de la ONU: estructura y funcionamiento</u> .....	63
3.3. <u>Recomendaciones</u> .....	66
3.3.1. <u>Recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</u> .....	67
3.3.2. <u>Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas</u> .....	72
<b><u>Capítulo 4. Respuesta del Gobierno mexicano a las recomendaciones del CDH y la OACNUDH</u></b> .....	81
4.1. <u>Perspectiva del Gobierno de Calderón respecto a la militarización del combate al narcotráfico</u> .....	81
4.2. <u>Respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones del CDH y la OACNUDH</u> .....	87
4.2.1. <u>Recomendaciones cumplidas</u> .....	88
4.2.2. <u>Recomendaciones en proceso de implementación</u> .....	96
4.2.3. <u>Recomendaciones rechazadas</u> .....	108

4.3. <u>Resumen</u> .....	114
<u>Conclusiones</u> .....	117
<u>Referencias</u> .....	123

**Figuras, tablas y mapa**

<u>Figura 1. Porcentaje de la población en México que consume drogas, 1998-2008</u> .....	29
<u>Figura 2. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada 2001-2011</u> .....	30
<u>Figura 3. Incidencia delictiva a nivel nacional 2001-2012</u> .....	31
<u>Figura 4. Confianza en las Instituciones</u> .....	39
<u>Figura 5. Porcentaje de la sociedad sobre la efectividad de las autoridades</u> .....	39
<u>Figura 6. ¿Considera usted que es correcto o que no es correcto utilizar al ejército para combatir el crimen?</u> .....	40
<u>Figura 7. Confianza en el ejército</u> .....	41
<u>Figura 8. Percepción de confianza de la ciudadanía hacia la SEMAR (Encuesta SEMAR)</u> ...	42
<u>Figura 9. Operaciones realizadas por las fuerzas armadas</u> .....	44
<u>Figura 10. Principales autoridades presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos</u> .....	48
<u>Figura 11. Detenidos por el ejército durante la lucha contra el narcotráfico</u> .....	51
<u>Figura 12. Por favor, dígame ¿qué tan seguro o poco seguro se siente en presencia del ejército? ¿Se siente nada, poco, algo o muy seguro?</u> .....	52
<u>Figura 13. En su opinión, ¿el gobierno está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico?</u> .....	53
<u>Figura 14. ¿Usted cree que el ejército ha sido corrompido o no por el narcotráfico?</u> .....	53
<u>Figura 15. Las 10 autoridades a las cuales emitió más recomendaciones la CNDH durante el 2012</u> .....	105
<u>Mapa 1. Áreas de influencia de los principales cárteles mexicanos</u> .....	50
<u>Tabla 1. Estado de las recomendaciones</u> .....	79
<u>Tabla 2. Incongruencia en la definición de delincuencia organizada</u> .....	109

## RESUMEN

El ex presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, como parte de su estrategia de combate al narcotráfico implementó tareas de seguridad pública a las fuerzas armadas. Con ello las violaciones a los derechos humanos perpetradas por este personal aumentaron, lo cual ocasionó que organismos internacionales pro derechos humanos, como los de las Naciones Unidas, hicieran ciertas recomendaciones a México para mejorar la situación y disminuir el número de violaciones a estos derechos. Por lo que, tras analizar las recomendaciones emitidas por los organismos de las Naciones Unidas especializados en derechos humanos, esta tesis tiene el objetivo de corroborar la siguiente hipótesis: “las observaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en torno a los militares no ha logrado modificar la ausencia de respeto a los derechos humanos en la política de lucha contra el narcotráfico, especialmente el papel de las fuerzas armadas, porque el Gobierno de México al cumplir con dichas observaciones estaría debilitando la institución militar ante la visión de la sociedad y por tanto ante el narcotráfico, pues aceptaría las fallas del sistema militar y sistema constitucional, adquiriendo una desventaja en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas no han disminuido porque las funciones de éstas en la lucha contra el narcotráfico están plenamente aceptadas por el gobierno mexicano aunque no sean sus tareas esenciales, y además porque dicho trabajo se desarrolla con base en un sistema legal civil imposibilitado para juzgar delitos cometidos por militares”.

*Palabras clave:* derechos humanos, fuerzas armadas, gobierno mexicano y narcotráfico.



## INTRODUCCIÓN

La política de lucha contra el narcotráfico, específicamente el despliegue militar, se implanta a principios de la administración del presidente Felipe Calderón, quien comenzó su mandato presidencial en el año 2006 en medio de una crisis de legitimidad y cuando el narcotráfico se había convertido en un grave problema de seguridad pública.

El escenario antes descrito provocó que el presidente tomará como eje central de su gobierno la lucha contra el narcotráfico con el apoyo del ejército, incrementando con ello los niveles de violencia y enormes costos sociales (Chabat, 2010, p. 29). Las consecuencias sociales de la política de lucha contra el narcotráfico y la militarización de ésta fueron inmediatas: aumentaron las violaciones de los derechos humanos, especialmente las perpetradas por personal militar, según los informes sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos, detención arbitraria y tortura (Amnistía Internacional, 2009, p. 5).

Es imposible ocultar las consecuencias de dicha política y, ante esta situación, las organizaciones internacionales no gubernamentales defensores de los derechos humanos han enfocado su mirada hacia México. Consideran que el gobierno mexicano ha demostrado poco interés para solucionar y castigar los abusos cometidos por militares, y que ha dado poca importancia a las leyes y normas internacionales que exigen la investigación de los informes sobre violaciones de derechos humanos por una autoridad competente, independiente e imparcial, así como el procesamiento de los presuntos responsables (Amnistía Internacional, 2009, p. 19).

La opinión de los organismos intergubernamentales coincide con las opiniones anteriores en que el problema de la violación a los derechos humanos cometidas por los militares se debía a la barrera existente entre la justicia civil y la justicia militar; es decir, que los tribunales civiles –antes del año 2012<sup>1</sup>– no estaban facultados para juzgar delitos

---

<sup>1</sup> Ante la insistencia de los organismos defensores de los derechos humanos, y las sentencias que algunos de ellos emiten, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los avances en materia de derechos humanos en México han sido significativos, especialmente los de agosto del año 2012, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo en el cual se acota el fuero militar al permitir que los

cometidos por los militares, por lo tanto no podían encargarse de los abusos de derechos humanos cometidos por los miembros de las fuerzas armadas a civiles, éstos eran juzgados en tribunales militares donde pierden importancia e imparcialidad; entonces se recomendó al gobierno mexicano ampliar la jurisdicción de los tribunales civiles en casos de violación a los derechos humanos cometidas por los militares (Amnistía Internacional, 2009, pp. 20 y 21).

Lo anterior nos conduce a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué las observaciones sobre la situación de los derechos humanos en torno a los militares emitidas por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) no lograron modificar la ausencia de respeto a los derechos humanos en la política de lucha contra el narcotráfico durante el sexenio de Calderón, especialmente en cuanto al papel de las fuerzas armadas, ni tampoco se logró una disminución en las violaciones de los derechos humanos?

La defensa de los derechos humanos es un compromiso internacional que ha adquirido el Estado mexicano desde hace más de medio siglo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional desarrolló un sistema de institucionalización - normas, principios, reglas y procesos de toma de decisiones contenidas en declaraciones, tratados, acuerdos y más- que respalda el actual régimen internacional de los derechos humanos. México se ha incorporado a dicho sistema mediante la firma y ratificación<sup>2</sup> de diversos pactos y convenios emanados principalmente --aunque no de manera exclusiva-- de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 (OACNUDH-México, 2003, p. 1).

Aunque han pasado muchos años desde que dichos tratados entraron en vigor, los esfuerzos del Estado mexicano por adherirse al sistema internacional de los derechos humanos no han terminado. La ratificación de los tratados internacionales en materia de

---

delitos cometidos por los militares puedan ser juzgados por tribunales civiles y militares. Además de declarar inconstitucional el artículo 57° del Código de Justicia Militar (CJM). No obstante, a pesar de que la Suprema Corte hace referencia a casos específicos, esto podría dar paso a que en un futuro ésta misma falle con mayor frecuencia a favor de las víctimas civiles y que se reforme o derogue el artículo 57° del Código de Justicia Militar, pues hasta ahora aún está en el aire la forma de tratar dichos asuntos, ya que no se ha modificado la ley al respecto de dicha declaración (Fórmula, 2012, 14 de agosto y Proceso, 2012, 20 de agosto).

<sup>2</sup> El ratificar un tratado, pacto o convenio significa aprobar o aceptar, según el caso, el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado (OACNUDH-México, 2003, p. 21 y Munguía, 2010);

derechos humanos por parte de México comenzó ha sido gradual y comenzó en la década de 1980 (Incalcarreta, 2008, p. 8). Sin embargo, en los últimos seis años se ha desencadenado una fuerte oleada de violaciones a los derechos humanos, específicamente las cometidas por militares destacados en la lucha contra el narcotráfico<sup>3</sup>. Esta situación ha impulsado a las instituciones de las Naciones Unidas que forman parte del régimen de vigilancia de la aplicación de los derechos humanos --el CDH y la OACNUDH— a emitir recomendaciones y observaciones. Lamentablemente, a pesar de que el gobierno de México está obligado a dirigir sus decisiones y actividades bajo el régimen internacional de los derechos humanos, la búsqueda de nuevos intereses lo han llevado a restarle importancia a esta problemática, al contrario han profundizado la cooperación militar con el gobierno estadounidense, como base de la estrategia diseñada para contrarrestar el avance del narcotráfico.

Las respuestas que el gobierno mexicano ha emitido a las recomendaciones hechas por el CDH y la OACNUDH son insuficientes y no cumplen con la normatividad internacional de derechos humanos. Por lo tanto, para que el gobierno de México cumpla con el régimen internacional de los derechos humanos es necesario que realice un cambio institucional en su régimen de defensa y promoción de estos derechos.

En la investigación se sostiene la hipótesis de que las observaciones emitidas por el CDH y la OACNUDH no han logrado modificar el problema de la violación de los derechos humanos cometida por los militares en el marco de la política de lucha contra el narcotráfico. Esto se debe a que si el gobierno de México cumple con dichas observaciones debilitaría a la institución militar ante opinión pública. Además, si se acatan tales observaciones, las organizaciones delincuenciales involucradas en el narcotráfico aprovecharían las fallas procedimentales del sistema militar y del sistema legal para proteger sus operaciones. Asimismo, las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas no han disminuido porque son toleradas por el gobierno mexicano,

---

<sup>3</sup> Según los informes de Amnistía Internacional durante el 2010 hubo más de 15,000 muertes violentas consecuencia en gran parte del enfrentamiento contra los cárteles de la droga; y en el 2011 perdieron la vida más de 12,000 personas. En esos mismos años, se registraron ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1613 y 1695 denuncias de abusos cometidos por las fuerzas armadas, de las cuales resultaron 22 y 25 recomendaciones para la Secretaría de la Defensa Nacional, respectivamente. Además, durante los seis años de gobierno de Calderón, más de 60,000 personas murieron y 150,000 se convirtieron en desplazadas a causa de la violencia asociada a las drogas (Amnistía Internacional, 2011, p. 313; Amnistía Internacional, 2012, pp. 303-304; Amnistía Internacional, 2013, p. 228; CNDH, 2011, p. 61 y CNDH, 2012, p. 13).

y porque las tareas de seguridad pública encomendadas a las fuerzas armadas se desarrollan con base en un sistema legal civil imposibilitado para juzgar delitos cometidos por militares.

En cuanto al objetivo general de la investigación, este es analizar el sistema político y sistema de derechos humanos de México durante el período 2006-2012 desde la perspectiva del sistema de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CDH y OACNUDH), por medio de la teoría neoinstitucionalista, fundamentalmente para corroborar la hipótesis anterior.

Para cumplir dicho objetivo, la tesis está dividida en cuatro capítulos. El primero se refiere al marco teórico que se utiliza a lo largo del trabajo y hace referencia fundamentalmente a la teoría neoinstitucionalista, con el fin de darle a la tesis una dirección específica y para facilitar al lector la comprensión de los conceptos utilizados.

El segundo capítulo se titula “Militarización de la lucha contra el narcotráfico en México, 2006-2012”. En éste se explica la estructura y funcionamiento de la institución militar en México y se realiza un diagnóstico sobre el narcotráfico en el período 2006-2012. También, aborda la relación entre los regímenes nacional e internacional de derechos humanos. Este capítulo es un preámbulo para entender por qué son emitidas las recomendaciones de los organismos defensores de derechos humanos. También establece el contexto en el que se desarrolla la política de combate al narcotráfico, señalando cómo fue el ascenso de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia y cómo se ha manejado el conflicto entre la protección de los derechos humanos y la estrategia militar contra el narcotráfico.

El tercer capítulo titulado “Situación de los derechos humanos en México y las recomendaciones del CDH y la OACNUDH” tiene el objetivo de examinar el sistema de derechos humanos en México desde la perspectiva de las instituciones internacionales de derechos humanos, específicamente del CDH y de la OACNUDH. Este es el capítulo central de la investigación, porque aquí se explica cuál es la situación de los derechos humanos en el país y se señalan específicamente las recomendaciones emitidas dichas instituciones internacionales.

El cuarto y último capítulo tiene por título “Respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones del CDH y la OACNUDH”. El objetivo de éste es explicar la respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones emitidas por Naciones Unidas en torno a las

violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares. En este capítulo se interpretan las declaraciones del gobierno de México en defensa de su estrategia militar en la lucha contra el narcotráfico, y también las respuestas que ha dado a cada una de las recomendaciones emitidas por Naciones Unidas. Para finalizar, con las conclusiones a las que se llegó después de tal investigación.



## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos define a éstos como:

los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de prestar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles. Los derechos humanos expresan [el] profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna. (OACNUDH-México, 2003, p. XX)

Aunque esta idea es utópica, porque ningún Estado lo ha logrado completamente, ahí se encuentra su importancia, pues una de las características de los derechos humanos es que son progresivos. Se trata de que los Estados día con día avancen hacia éstos y no retrocedan o se estancuen como ha sucedido en México en los últimos años con el aumento de las violaciones a los derechos humanos tras el despliegue de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico.

Por ello en la protección y salvaguarda de los derechos humanos intervienen instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el régimen jurídico internacional y los propios Estados. Considerados estos actores como instituciones, se elige a la teoría neoinstitucionalista como el enfoque sobre el que se apoya la investigación. Se considera que esta teoría es la más apropiada para el análisis del objeto de estudio por las razones que se exponen a continuación.

La teoría neoinstitucionalista es relativamente reciente en la disciplina de las Relaciones Internacionales, sin embargo, el interés por el análisis de las instituciones empezó desde mucho antes, en la primera mitad del siglo XX con la llamada teoría institucionalista utilizada por los teóricos en varias ciencias sociales para explicar la

realidad en torno a las instituciones. Esos autores consideraban a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad (Vargas, 2008, p. 47).

De ésta postura se derivaría posteriormente el llamado “*nuevo institucionalismo*” o “*neoinstitucionalismo*”. Esta última versión concibe a las instituciones como una unidad de análisis de la realidad, sea política, económica o social. Además de las instituciones, le conceden particular importancia a las estructuras, las reglas, los procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto un sistema y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los individuos o grupos de ellos (Rivas, 2003, p. 38).

No obstante, a diferencia del viejo institucionalismo, el nuevo institucionalismo adopta posturas más críticas. En general, el institucionalismo tradicional tiene una orientación descriptiva y usa el razonamiento inductivo (Vargas, 2008, p. 47), además de otorgarle poca importancia a los actores individuales, pues usualmente facilita estructuras sin actores (Pérez y Valencia, 2004, p. 86). Mientras el nuevo institucionalismo se basa más en el razonamiento deductivo (Vargas, 2008, p. 49) y además:

- a) Se plantea propuestas más reales rompiendo con la tradición idealista, por lo cual puede considerarse un enfoque funcional-descriptivo;
- b) Considera que el “cambio institucional” es una cuestión fundamental para entender el cambio histórico;
- c) Su metodología tiene un carácter formal-legal, histórico-comparativo e institucional-descriptivo; e,
- d) Intenta explicar la relación entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, la sociedad y el Estado. (Rivas, 2003, pp. 39-40).

Así, es claro que la teoría neoinstitucionalista<sup>4</sup> surge como respuesta a una nueva realidad, esencialmente internacional, en la que se crean no sólo más instituciones sino de mayores dimensiones y con mayor participación en todos los ámbitos; pues por ejemplo de la década de 1980 del siglo pasado a la fecha, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales económicas, políticas, sociales y ambientales han

---

<sup>4</sup> Los principales autores neoinstitucionalistas son James March, Johan Olsen, Powell y DiMaggio, Steinmo, Thelen y Longstreth, Streeck (Vargas, 2008, p. 49).

tenido un despegue impresionante, a tal grado de lograr colocarse como un actor internacional. Esto origina la necesidad de darle un giro a los análisis institucionales, de ahí el nacimiento del prefijo “*neo*” que demuestra que lo nuevo no son los análisis institucionales, sino el nuevo tratamiento que se hace de ellos (Ortega, 2004, p. 50). En el campo de las relaciones internacionales la década de 1980 también dio un giro al análisis institucional, ya que surge como teoría institucional la teoría del régimen, con el fin “(...) de desarrollar un concepto que capturara las interacciones pautadas que se hacían cada vez más observables en política internacional” (Peters, 2003b, p. 192).

Del nuevo institucionalismo al igual que del institucionalismo tradicional se derivan diferentes enfoques según la disciplina que se trate o del objeto y método de estudio. Los enfoques más comunes del viejo institucionalismo son el institucionalismo histórico, sociológico, económico y politológico. En el neoinstitucionalismo trata de identificar y explicar, desde aproximaciones multidisciplinarias, fenómenos sociales, económicos y políticos complejos a partir de las relaciones e interacciones de los individuos en las organizaciones (Vargas, 2008, p. 50). También pueden identificarse enfoques histórico, sociológico, politológico y económico. Sin embargo, en el campo de la Ciencia Política, pueden señalarse tres: 1) el nuevo institucionalismo histórico, 2) el nuevo institucionalismo de la elección racional, y 3) el nuevo institucionalismo normativo. Según Juan Manuel Ortega:

El nuevo institucionalismo “histórico está preocupado por establecer explicaciones que descansen en microfundamentos, y la historia tiene un fuerte peso en estas explicaciones. Hay un gran interés por explicar la forma en que aparecen las instituciones y se ubican dentro de un proceso temporal concreto. [Mientras] los institucionalistas centrados en la elección racional se preocupan más bien de los mecanismos de coordinación que generan las instituciones. Esto no quiere decir que la coordinación no es del interés de los *novos* institucionalistas históricos, pero hay un sacrificio mucho mayor en el detalle en tanto que existe un mayor interés por la modelización de los fenómenos. Por lo tanto, en los *novos* institucionalistas de la elección racional predomina la preocupación empírica y, tal vez, cuantitativa”. (2004, p. 55).

En el ámbito de las relaciones internacionales se puede encontrar igualmente una versión del institucionalismo, llamado institucionalismo internacional. La razón de ello es que las reglas y estructuras formales existen también en este escenario, lo cual moldea la política internacional. De ahí mismo surge la idea de que las instituciones y organizaciones internacionales pueden analizarse con otros enfoques del institucionalismo, pues la compatibilidad entre algunos enfoques de las relaciones internacionales y del propio institucionalismo es absoluta. No obstante, la participación de los Estados-nación dentro de un marco institucional en la esfera internacional encarna un desafío mayor, por lo que en el ámbito de las relaciones internacionales la teoría del régimen es la más apta como teoría institucionalista internacional (Peters, 2003b, pp. 187-192).

Por lo tanto, ya que el presente trabajo busca explicar por qué existía ausencia en el respeto a los derechos humanos en las políticas establecidas por el gobierno de Felipe Calderón y éste último no se preocupó por cumplir la totalidad de las recomendaciones emitidas por los organismos de las Naciones Unidas defensores de derechos humanos, el institucionalismo normativo<sup>5</sup> impulsado principalmente por la obra de James March y Johan P. Olsen y el institucionalismo internacional mediante la teoría del régimen serán los más apropiados para esta tesis, debido a que estos enfoques redescubren las instituciones en la Ciencia Política y la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Las principales características del neoinstitucionalismo normativo son:

- a) Las normas y los valores desempeñan un papel central dentro de las organizaciones y explican la conducta de los individuos; pues los actores toman decisiones en relación a las normas y tradiciones de la organización y no en función de la elección racional de sus preferencias. Por tanto, los actores políticos son individuos que expresan fuertemente los valores de las instituciones a las que pertenecen.
- b) Los organismos reguladores determinan su funcionamiento por medio de reglas formales e informales siguiendo una lógica de lo más apropiado.
- c) Los individuos escogen entre diversas influencias e interpretan el significado de sus compromisos institucionales.

---

<sup>5</sup> El nuevo institucionalismo normativo puede identificarse también como *institucionalismo "mítico"*, caracterización correcta surgida de la tradición sociológica, el cual refleja la importancia de los mitos y relatos al definir la conducta aceptable de los miembros de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977 en Peters, 2003a, p. 46).

- d) Los cambios institucionales son necesarios cuando existe un cambio en el entorno de una sociedad y su ambiente que tensa la relación con la institución. Dichos cambios se producen a través de complejos procesos de adaptación que transforman incrementalmente las reglas, normas y mitos que regulan la organización o institución. (Peters, 2003a, p. 46 y Vargas, 2008, p. 51)

Mientras los rasgos fundamentales de la teoría del régimen como teoría institucional son que:

- a) Los regímenes pueden surgir espontáneamente o ser diseñados conscientemente por un interés común entre los actores.
- b) Un régimen empieza a existir cuando los comportamientos entre determinado grupo de actores se vuelven comunes, a tal grado que empiezan a ser regidos por reglas formales e informales.
- c) Se considera que los regímenes internacionales son frágiles ante el cambio, ya que los Estados tienden a renunciar rápidamente al régimen cuando dejan de beneficiarse con el cumplimiento de sus normas. (Peters, 2003b, pp. 197-203)

Para entender mejor el funcionamiento de la teoría del nuevo institucionalismo normativo y del institucionalismo internacional como teoría del régimen es necesario realizar un modelo que se ajuste al objeto de estudio en cuestión para pasar de la teoría a la práctica, por lo tanto, primero es esencial definir qué se entiende por institución y por régimen internacional. José Antonio Rivas precisa en un sentido amplio, que las instituciones “son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema, [y] son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema” (2003, p. 39). La definición que Rivas ofrece es adecuada para las instituciones en general, pero dado que en el presente trabajo se analizan instituciones políticas, se relacionará a dicha definición la que señala Juan Manuel Ortega en la que “las instituciones son reglas formales e informales que se crean durante la actividad política y abren o cierran las opciones de los actores políticos<sup>6</sup> (2004, p. 55, y, Pérez y Valencia,

---

<sup>6</sup> La definición de Ortega se deriva de la definición establecida por Peter Hall en su texto *Governing the Economy* (1986), el cual establece a las instituciones como “las reglas formales, procedimientos y estándares

2004, p. 91). Entendiendo al mismo tiempo a las reglas formales como las reglas que se encuentran estructuradas en las constituciones, leyes, normas, reglamentos, códigos, y demás elementos formalmente establecidos; y a las reglas informales como las reglas no escritas relacionadas con la cultura y la historia de la misma sociedad (Bernal, 1998, p. 8). Entonces, en el presente trabajo se entenderá por instituciones no sólo las organizaciones como tales, sino el sistema de normas, reglas escritas y no escritas, principios, procedimientos y estructuras que en conjunto forman una entidad y rigen la conducta de los individuos.

La definición de régimen internacional es similar a la definición de institución, la principal diferencia entre ambas definiciones se halla en la particularidad del primero, pues es un término utilizado exclusivamente para la escena internacional. Por lo tanto no son términos opuestos, al contrario tanto un régimen como una institución funcionan igual, por eso algunas definiciones de régimen contienen el término institución, como la que señala Robert Keohane al definir los regímenes como “instituciones con reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas en política internacional” (1989, p. 4 en Peters, 2003b, p. 193). La anterior es una definición muy general y por lo mismo es difícil marcar la diferencia entre el término institución y régimen internacional, por ello y para efecto de esta tesis se elegirá la definición con mayor aceptación en la disciplina de las relaciones internacionales<sup>7</sup>, la cual fue establecida en 1983 por Stephen Krasner y señala a los regímenes internacionales como “los principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, implícitos o explícitos, en los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales (Caballero y De la Flor, 2009, p. 5; Donnelly, 1986, p. 599 y Peters, 2003 [b], p. 194). Como se menciona anteriormente y como se observa la definición de institución y de régimen son muy parecidas comparten varios elementos y características, por eso algunos autores como Keohane consideran a los regímenes como instituciones y la teoría del régimen es considerada una teoría institucional.

---

de prácticas operativas que estructuran la relación entre individuos en varias unidades de la política y la economía” (Ortega, 2004, p. 54).

<sup>7</sup> A pesar de que la definición de régimen internacional comúnmente aceptada en las relaciones internacionales es la establecida por Stephen Krasner en 1983, fue John Gerard Ruggie quien introdujo en 1975 la figura de régimen internacional a la disciplina y lo definió como “un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados” (Ruggie, 1975, p. 570 en Caballero y De la Flor, 2009, p. 5).

El modelo normativo neoinstitucional y la teoría del régimen como teoría institucional también comparten ciertas características. En primer lugar, los estudiosos de ambas teorías consideran que debe existir un interés común que guíe la institución o régimen, sin éste no habría necesidad de crear instituciones o regímenes. Desde la perspectiva internacional, los estudiosos neoinstitucionalistas consideran que el sistema internacional se encuentra en conflicto por lo que los actores estatales y no estatales recurren a la cooperación para estabilizarlo, por ello crean o acuden a las organizaciones internacionales que protegen su seguridad al hallar soluciones a sus problemas y hacer frente a otros nuevos que se presenten (De Senarclens, 1993, p. 529). Esto permite que se establezcan instituciones o regímenes internacionales para regir la conducta de los actores mientras haya intereses en común. Por ejemplo, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se crea el Sistema Universal de Derechos Humanos por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas que estaba integrada en ese momento por 51 Estados, entre los que se encontraba el Estado Mexicano, los cuales cooperaban y aún lo hacen para mantener la estabilidad en el sistema internacional en todos los ámbitos, entre ellos el de derechos humanos. Por tanto, la principal razón de que se creen instituciones es porque existen beneficios mutuos que no pueden conseguirse en un escenario no institucionalizado o que existe un problema colectivo que no puede resolverse por la negociación privada ni el intercambio (Caporaso, 1993, p. 561). Una vez que los actores, sean estatales o no estatales, se encuentren inmersos en una institución, organización o régimen internacional<sup>8</sup> tienen (en teoría) la obligación de seguir sus normas, principios, reglas y procedimientos, ya que en caso de no someterse a las “reglas del juego” que han aceptado perderán los derechos y ventajas que obtienen de dicho arreglo institucional (De Senarclens, 1993, p. 532). Tal es el caso de México, que desde que se creó el Sistema Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha ratificado la mayoría de los tratados y convenios internacionales emanados de éste, lo cual coloca al Estado Mexicano dentro de este sistema y lo obliga a cumplir con sus compromisos internacionales en la materia.

En segundo lugar, ambas teorías consideran que el cambio institucional será necesario cuando a pesar de las instituciones la seguridad o los intereses en común de los

---

<sup>8</sup> Es difícil diferenciar entre regímenes internacionales y organizaciones internacionales, pero por lo general todas las organizaciones internacionales son caracterizadas como regímenes y no sucede lo mismo con los regímenes pues no todos pueden considerarse organizaciones internacionales (Milner, 1993, p. 572).

actores se encuentren en riesgo o cuando se deba escoger entre diversas influencias. De hecho, cuando existen diferencias fundamentales en las metas, valores y principios de sus miembros, una institución o régimen puede dejar de existir en esencia. Justamente, un cambio similar es el que se busca establecer en el Estado Mexicano en cuanto al sistema de derechos humanos, pues al no cumplir con la totalidad de las recomendaciones hechas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos, el gobierno de México está dando poca importancia a las instituciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y preocupándose por otro tipo de intereses que si bien no violan los derechos humanos, las vías que se establecen para llegar a ellos no concuerdan con dichos derechos.

No obstante, existe una diferencia fundamental entre la teoría normativa institucional y la teoría del régimen, debido a la dimensión de las instituciones que estudian, ya que por lo general la teoría normativa analiza instituciones nacionales y la teoría del régimen es exclusivamente para instituciones o regímenes internacionales. Entonces, “las instituciones domésticas [o nacionales] tienden a estar más directamente comprometidas en la conformación de los valores individuales de sus miembros [mientras], los regímenes tienden a ser asociados con una convergencia de valores de los Estados miembros (o componentes de éstos)” (Peters, 2003b, p. 200). De ahí, deriva la idea de tratar al Estado Mexicano también como una institución, por lo que es fundamental definir su comportamiento según la teoría. Para March y Olsen (1989):

El proceso de institucionalización tiene lugar principalmente dentro de las organizaciones y consiste en la transformación progresiva de las prácticas organizacionales en reglas institucionales expresadas en forma de códigos de comportamiento, procedimientos, convenciones, leyendas, mitos, etc.; con ello se crea un sistema de reglas, creencias y significados compartidos por todos los miembros de la organización, identificado como “marco institucional” y que afecta a la toma de decisiones, los comportamientos organizacionales y la interpretación del mundo que realizan los miembros de la organización (Vergara, 1993, p. 138).

De esta manera, se entenderá que las organizaciones que conforman el Estado Mexicano han pasado por un proceso de institucionalización similar y por tanto tienen su propio marco institucional identificado que definirá su comportamiento, toma de decisiones

e interpretación de la realidad. Las instituciones crean formidablemente a sus participantes y facilitan sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social (Peters, 2003a, p. 47).

Durante la administración calderonista, el marco institucional oficial fue presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, documento el cual se estructuró en cinco ejes de trabajo la política del gobierno federal, a saber: 1) el Estado de derecho y la seguridad, 2) economía competitiva y generadora de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior (Espejel y Flores, 2009, p. 64). En el primero de dichos ejes, la plataforma de los derechos humanos y el combate al narcotráfico --eje central de la presente investigación- fue establecida por el presidente Felipe Calderón para la legitimación<sup>9</sup> de su poder. Así, extraoficialmente el cambio institucional de la administración foxista a la calderonista se encontró en el cambio de discurso “guerra contra el crimen organizado” que creó el marco institucional del pasado sexenio.

En el neoinstitucionalismo normativo “las decisiones públicas se legitiman por las formas en que se obtienen y no tanto por los resultados logrados” (Vargas, 2008, p. 51). Es decir, mientras las instituciones públicas sigan los procedimientos legalmente establecidos y aceptados al tomar las decisiones y llevarlas a cabo los resultados de éstas pasarán a segundo plano. De ahí, la importancia que las organizaciones públicas –en este caso las instituciones que integran el gobierno de México- ponen en mostrar y demostrar a la sociedad –mexicana e internacional- que en ellas opera una adecuada conducción en las decisiones públicas tomadas de acuerdo con procedimientos considerados aceptables y correctos por la sociedad; apuntando con ello que existe una mayor preocupación por justificar las decisiones que por alcanzar resultados convincentes (Vergara, 1993, p. 139).

Un presidente y su administración se encargan de legitimar su gobierno mediante la producción de leyes, la búsqueda de la estabilidad, el orden y la integración política en la sociedad (Rivas, 2003, p. 42). Dicha tarea legitimadora es una de las cuatro labores fundamentales que un gobernante deben realizar para imponer su voluntad lo más eficiente

---

<sup>9</sup> El concepto legitimación se refiere al proceso realizado por aquellos que detentan el poder político para obtener el consentimiento tanto de sus subordinados como de todos sus gobernados y así asegurar su “obediencia habitual”. Mientras el concepto de “legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1977, p. 57 en Serrano, 1994, p. 11).

posible, pues además de establecer una estructura institucional para crear la legitimidad de sus gobernados, debe crear otras estructuras institucionales: una para ejecutar su voluntad, otra para controlar las pugnas entre sus gobernados y sus subordinados y finalmente, una para actuar contra aquellos que se enfrentan a su poder (Rothstéin, 2001, p. 201).

En el gobierno de Felipe Calderón, ejemplo de la búsqueda de legitimización o más bien certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México fue la militarización de la lucha contra el narcotráfico (Espejel y Flores, 2009, p. 64). Estrategia en la cual el término militarización significa el “proceso creciente en donde las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles” (Alvarado, 2009, p. 66).

La búsqueda de legitimidad del gobierno y sus decisiones no siempre se deben a que se le da mayor importancia a las normas, reglas y principios establecidos, sino puede deberse también a dos razones más: por un lado, a que el Estado es un actor poco homogéneo y coherente por la presencia de grupos de interés (Vargas, 2008, p. 50); y por el otro, a que en el sistema político predominan las reglas informales y el trato preferencial, lo que ocasiona un escenario de injusticia, incertidumbre y desigualdad, como sucede en México desde hace mucho años (Espejel y Flores, 2009, p. 66). Por lo que el principal cambio institucional que se busca es tanto en las reglas formales como en las informales, pues en lo personal se considera que un cambio institucional solo en las reglas formales no será tan eficaz. Para el neoinstitucionalismo, en el nivel de los Estados, el cambio institucional significa nuevas reglas –disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias (Espejel y Flores, 2009, p. 53). Las reglas formales son importantes, de hecho un cambio institucional en ellas sería el primer paso, pero si las reglas informales siguen predominando sobre éstas no será un cambio significativo. En fin, lo que el neoinstitucionalismo normativo pretende establecer es que:

“Las instituciones no sólo abren o cierran ventanas de oportunidad como sistemas de incentivos que definen recompensas y castigos, sino que también definen las estrategias, los intereses y las metas mismas de los actores. Pero además las instituciones son producto del conflicto político y las decisiones. Las instituciones son el resultado de la historia, pero también definen la forma de muchos de los eventos por suceder” (Ortega, 2004, p. 56).

El análisis que se realiza en el trabajo es, por un lado, el de las organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos que forman parte del Sistema Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH y CDH) y su relación con México mediante la teoría del régimen; y por otro lado, el del gobierno mexicano y las fuerzas armadas como institución y su relación con el régimen de los derechos humanos mediante el neoinstitucionalismo normativo. Ambos análisis en el contexto de la lucha contra el narcotráfico durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) por lo tanto es imprescindible diferenciar el término narcotráfico del de delincuencia organizada, pues es muy común escuchar y observar que también se habla de la lucha contra la delincuencia organizada. Los dos conceptos están relacionados pero no tienen el mismo significado, uno es mucho más extenso que el otro y engloba fenómenos o actividades diferentes, por ello es fundamental marcar la diferencia. El término narcotráfico surgió mucho antes que el de delincuencia organizada y como muchos conceptos ha tenido una evolución hasta convertirse en el fenómeno que es hoy en día. A pesar de que nació desde antes, no es sino hasta la década de 1970 cuando comienza a utilizarse con mayor frecuencia en el lenguaje oficial y en los medios de comunicación para referirse al fenómeno que integra todas las fases del negocio ilícito de drogas (Astorga, 2005 [b], p. 145 en Norzagaray, 2010, p. 12). Por ello es habitual observar que algunos autores prefieren usar la expresión “tráfico ilícito de drogas” en lugar del término narcotráfico, pues consideran que es más apropiado, debido a que no todo tráfico es ilícito, hay drogas que se venden legalmente en las farmacias, y porque no toda droga traficada ilegalmente es un narcótico (Novak y Ruda, 2008, p. 6 y 7). No obstante, en el presente trabajo tanto narcotráfico como tráfico ilícito de drogas se utilizarán para referirse al mismo fenómeno, que en México en términos jurídicos y prácticos, se define como “el tránsito, transporte, venta, elaboración o fabricación y la tenencia no autorizada de dosis excesivas de narcóticos entendidos estos como los psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los Convenios y Tratados Internacionales de observancia obligatoria en [el país] y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables a la materia” (Peña, 2006, p. 10 en Norzagaray, 2010, p. 25).

La definición anterior concuerda con la establecida en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 que señala: “Por tráfico ilícito se entiende los delitos enunciados en los párrafos 1 y 2 del artículo 3° de la presente Convención”. Es decir, “(...) la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”<sup>10</sup>. Tanto esta definición como la mencionada anteriormente son bastante completas, la actividad del narcotráfico queda perfectamente señalada, sin embargo hay que tener en cuenta que aunque se mencione al tráfico ilícito de drogas literalmente como una actividad ilegal, ésta no es sólo eso, la sociedad se ha encargado de construir el término en un fenómeno mucho más amplio. Por ejemplo, el narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad nacional para varios países a partir de la década de 1980 cuando el gobierno estadounidense lo estipuló como una amenaza. Al igual que hizo una década después con el crimen organizado transnacional (Serrano, 2002, p. 55). Concepto tan vinculado al narcotráfico, que para muchas personas son sinónimos (Solís y Foglesong, 2008, p. 24). No obstante, esto no es así, el término crimen organizado transnacional, deriva del concepto legal “crimen” o “delito”<sup>11</sup> (Serrano, 2002, p. 30), por lo tanto, si algún término puede ser llamado sinónimo de crimen organizado transnacional, ese debe ser el de delincuencia organizada transnacional.

Los términos delincuencia organizada y crimen organizado efectivamente suelen utilizarse como equivalentes, sin embargo debe tomarse en cuenta que son términos difíciles de investigar y estudiar porque no hay una definición simple de éstos que sea

---

<sup>10</sup> La Organización de las Naciones Unidas ha creado los tres principales tratados internacionales de fiscalización de drogas que se apoyan y complementan mutuamente: 1) la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 2) el Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y 3) la Convención de 1988 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Transnational Institute (TNI): Drugs and Democracy. “Convenciones”. *Control de Drogas de las Naciones Unidas: TNI*).

<sup>11</sup> “*Crimen. El delito grave*. Aunque crimen y delito suelen tomarse en un mismo sentido, usamos sin embargo la palabra *crimen* para significar las acciones que la ley castiga con penas afflictivas ó infamantes, y la palabra *delito* para denotar los hechos menos graves que no se castigan sino con penas menores. Mas la palabra *delito* es general y comprende toda infracción de las leyes penales, mientras que la palabra *crimen* es solo especial y no recae sino sobre las infracciones más perjudiciales al orden público; de modo que todo crimen es un delito, pero no todo delito es un crimen” (Escriche, 1851, p. 522).

aceptada por la comunidad académica, pues existe una ausencia de consenso sobre aquellas actividades que se consideran como crimen organizado o delincuencia organizada (Egenhoff y Stein, 2011, p. 21). Por esta razón y para evitar entrar en divergencias doctrinales, en el presente trabajo de tesis se utilizarán como sinónimos ambos términos y se tomará como base la definición de “grupo delictivo organizado” establecida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año 2000. Dicha convención en su artículo segundo señala “por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actué concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (ONUDD, 2004, p. 5)<sup>12</sup>. Entonces, el crimen organizado o delincuencia organizada representa una actividad ilegal, caracterizada por la asociación de personas para generar beneficio de manera ilícita (Egenhoff y Stein, 2011, p. 23).

Las actividades que por lo general se encuentran tipificadas como parte de los grupos de delincuencia organizada son:

- 1) el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas,
- 2) el blanqueo de dinero,
- 3) la trata de personas,
- 4) la falsificación de dinero,
- 5) el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales,
- 6) el robo de material nuclear y su uso indebido en perjuicio de la población,
- 7) los actos terroristas,
- 8) el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos,
- 9) el tráfico ilícito o el robo de vehículos automotores, y
- 10) la corrupción de funcionarios públicos

(Resa, 2003 en Egenhoff y Stein, 2011, p. 24)

---

<sup>12</sup> Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también llamada Convención de Palermo, establece en su artículo 3º segundo párrafo que: “el delito será de carácter transnacional si: a) se comete en más de un Estado; b) se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado” (ONUDD, 2004, p. 6).

Del alcance de estas actividades surge la idea de que el crimen organizado sea visto de dos formas; la primera como un tipo de crimen más estructurado y con vinculaciones internacionales, y la segunda, como una enfermedad que perturba el organismo social, político y económico de una nación (Solís y Foglesong, 2008, p. 20). Debido a que son actividades que trascienden fronteras, es decir, se llevan a cabo en más de un Estado y por diversos grupos de delincuencia organizada. Por ello y a modo de finalizar el presente capítulo, cabe mencionar que esta tesis se delimita a analizar el contexto del tráfico ilícito de drogas o narcotráfico como parte de la delincuencia organizada en México, sin abarcar más allá de otras actividades ilícitas del crimen organizado.

## **CAPÍTULO 2. MILITARIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO 2006-2012**

Las recomendaciones de los organismos internacionales defensores de derechos humanos respecto de la política de combate al narcotráfico en México se deben al aumento de las violaciones cometidas por los militares en las tareas asignadas en materia de seguridad pública. El presente capítulo tiene el objetivo de analizar la relación entre la institución militar y el narcotráfico en el sistema político mexicano, en relación con el régimen nacional e internacional de derechos humanos. Se busca establecer el contexto en el cual surgen las recomendaciones de los organismos internacionales, especialmente del Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El capítulo está dividido en tres apartados. El primero se refiere al contexto en el que se desarrolla la política de combate al narcotráfico. El segundo, aborda el proceso de militarización de la estrategia de seguridad pública seguida por el ex presidente Felipe Calderón. Finalmente, el tercer apartado analiza los resultados de dicha estrategia.

### **2.1. Contexto en el que se desarrolla la política de combate al narcotráfico**

La estrategia de militarización de la lucha contra el narcotráfico comenzó desde hace ya varios sexenios. Sin embargo cuando la implementó el presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2006, al inició de su mandato, prevalecía un escenario de crisis política y social, por la supuesta ilegitimidad con que asumió la presidencia. A pesar de que al principio se utilizó como una simple forma legitimadora del gobierno calderonista, con el tiempo, más que una estrategia paso a ser un problema, acarreado graves consecuencias

sociales y fuertes críticas al gobierno. Además de frecuentes debates conceptuales sobre el uso de los términos “guerra” y “lucha” en el discurso oficial.

### ***2.1.1. Antecedentes***

La militarización de la lucha contra el narcotráfico no es algo nuevo, es decir, no fue creación del gobierno calderonista, otros presidentes mexicanos también optaron por establecer el combate antinarcóticos y la cooperación con las fuerzas armadas mexicanas durante sus mandatos. No obstante, es difícil determinar exactamente cuando iniciaron las fuerzas armadas con el combate al narcotráfico, debido a que cada autor señala diferentes momentos en la historia mexicana del siglo XX. Por ejemplo, Borjón Nieto puntúa que fue con la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1947 cuando las fuerzas armadas, principalmente el ejército, empezaron a participar en la lucha contra las drogas, pues se colocó al frente de ésta al Coronel Carlos Serrano y se le dio la facultad de intervenir en asuntos de esta naturaleza (2010, p. 3). Mientras, Sigrid Arzt reconoce el inicio de la participación de las fuerzas armadas contra el narcotráfico en 1976 con la Operación Cóndor en el norte de México dirigida por el Gral. José Hernández Toledo (2003, p. 5).

La razón de que los autores no concuerden en el inicio de la participación de las fuerzas armadas en la lucha antinarcóticos es porque dicha participación se fue dando gradualmente, es decir, las fuerzas armadas, fundamentalmente el ejército, fue desplazando poco a poco a las instituciones de seguridad pública y los autores pueden tomar cualquier momento que consideren significativo como el inicio de estas labores. A pesar de que no tiene nada que ver con el narcotráfico, se considera que fue 1968 durante el movimiento estudiantil cuando las fuerzas armadas tomaron un papel protagónico en la vida nacional mexicana (Sandoval, 2000, p. 195). A partir de ahí la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se volvió más notoria. En esta etapa los estudiosos del tema concuerdan más, contrario a lo mencionado anteriormente respecto a la fecha exacta en que las fuerzas armadas comenzaron su participación en la lucha contra el narcotráfico, pues a

pesar de que Borjón Nieto marcó el año 1947 como el inicio de dicha colaboración, después puntualiza que el parteaguas en el combate contra el narcotráfico se dio con la Operación Cóndor (2010, p.8), realizada en el Triángulo Dorado (región donde se unen los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango) de 1976 a 1987 (Veledíaz, 2008, 03 de enero)<sup>13</sup>. Con ello el autor concuerda con Sigrid Arzt mencionado líneas arriba. La importancia que las fuerzas armadas tomaron en México durante ese período, en el que gobernaba el presidente José López Portillo, se reflejó en los cambios que se presentaron: 1) el ejército incrementó su participación en la seguridad pública, ya que tomó el resguardo de instalaciones vitales, como las petroleras; 2) hubo un avance en la modernización del armamento y la educación; 3) se involucró más a los militares en la definición de la política de seguridad nacional, y 4) la presencia pública castrense aumentó (Sandoval, 2000, p. 196).

En los siguientes sexenios, el papel protagónico de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico fue tomando forma. El presidente Miguel de la Madrid fue el primer mandatario en declarar oficialmente que el narcotráfico era un asunto de seguridad nacional (Borjón, 2010, p. 8) e incluir en su discurso presidencial términos como “piedra angular y guardián” al referirse a las fuerzas armadas. Además de hacer más notable la presencia pública de los militares (Sandoval, 2000, p. 196). Posteriormente, Carlos Salinas de Gortari fue quien institucionalizó y legitimó la participación de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada, entre ellas el narcotráfico, mediante el Programa Nacional de Desarrollo 1988-1994 -documento oficial en el cual se reconoce el narcotráfico como un problema de seguridad nacional- (Arzt, 2003, p. 5). Para el período zedillista el protagónico de las fuerzas armadas era más notorio, especialmente después del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). A partir de este sexenio se empezó a estructurar una política de seguridad pública nacional con un importante componente militar como su base operativa, creando en 1999 la Policía Federal Preventiva –cuerpo policial de corte militar- y la Secretaría de Seguridad Pública Federal (Tirado, 2006, pp. 13-14). Finalmente, el gobierno de “alternancia” de Vicente Fox recurre a las fuerzas armadas para resolver

---

<sup>13</sup> La Operación Cóndor a la que hacen referencia los autores es la inmersión militar llevada a cabo en el estado de Sinaloa en 1977, la cual estaba encaminada a erradicar los cultivos ilícitos de marihuana y adormidera, así como capturar a los narcotraficantes y restaurar la seguridad pública en el estado. No obstante, los resultados fueron más negativos que positivos, pues provocó la desaparición de dos mil pequeños poblados por el desplazamiento de miles de campesinos y de los grandes capos de la época a zonas urbanas u otras entidades del país, además de que apareció la cocaína como droga de mayor rentabilidad (Cabrera, 2006, 22 de diciembre).

asuntos de carácter policial, como la (in)seguridad pública, la tranquilidad, el orden público y la paz social, pero fundamentalmente para garantizar la estabilidad política, al igual que lo hace posteriormente el gobierno de Felipe Calderón (Moloeznik, 2007, p. 103). Lo interesante de los últimos tres períodos presidenciales es que los presidentes en turno han prometido dejar fuera de la lucha contra el narcotráfico a las fuerzas armadas, sin embargo esto aún no ha sucedido, pues ni Zedillo, ni Fox y mucho menos Calderón precisaron fecha alguna para terminar con esta situación (Borjón, 2008, pp. 26-27). El mandato de Calderón llegó a su fin y las fuerzas armadas no regresaron a sus cuarteles, siguieron adelante con la lucha contra el narcotráfico. El presidente en turno, Enrique Peña Nieto, ha prometido lo mismo -regresar paulatinamente a las fuerzas armadas a sus cuarteles-, por lo que no queda más que esperar y observar si efectivamente cumple con lo señalado (El Herald, 29 de abril de 2013).

### ***2.1.2. El ascenso de Felipe Calderón Hinojosa***

El año 2006 fue uno de los más activos políticamente de la primera década del siglo XXI y, en concreto, de las dos administraciones panistas. Ese año terminó en una crisis política y social. En el primer semestre, al acercarse el final del gobierno de “transición”, las campañas políticas de los candidatos a la presidencia de la república dominaron el escenario: Andrés Manuel López Obrador participó por la Coalición por el Bien de Todos (CBT) que agrupaba al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia (PC); Roberto Madrazo Pintado por la Alianza por México que incluía al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Felipe Calderón Hinojosa por el Partido Acción Nacional (PAN); Patricia Mercado por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASD); y Roberto Campa por el Partido Nueva Alianza (PNA).

En el segundo semestre de 2006, después de las elecciones presidenciales del 2 de julio, el escenario político se tornó hostil. La “transición política” aclamada en el año 2000

daba muestra de su inexistencia con la victoria electoral de Calderón<sup>14</sup>, por la cual se alteró el orden político y puso en duda su legitimidad. Andrés Manuel López Obrador, el candidato de la izquierda, y sus partidarios fueron los principales opositores al gobierno de Calderón, denunciando un fraude electoral. Ésta polémica dividió políticamente al país: por un lado se encontraban los que defendían la institucionalidad, y por el otro, los que cuestionaban la institución electoral afirmando la manipulación de los resultados (Arenas, 2006, p. 70).

El momento crucial de la crisis política se desarrolló justo después del reconocimiento del triunfo electoral de Calderón, pues López Obrador y parte de la opinión pública no aceptó el resultado, poniendo bajo presión la credibilidad del sistema político electoral mexicano (Emmerich, 2007, p. 14). A partir de ese momento, Calderón y su grupo establecieron como su principal objetivo el fortalecimiento y la legitimación del mandato presidencial, ya que las elecciones habían dejado una nación dividida, polarizada y a punto del enfrentamiento (Romero, 2006, p. 77). Fue entonces que el “avance del narcotráfico” fue identificado como la amenaza contra la cual actuaría el nuevo gobierno y con ello ganaría legitimidad.

Una de las primeras cosas que hizo Calderón fue tomar como el eje central de su gobierno a la lucha contra el narcotráfico, apoyado por el ejército. Para facilitar el combate al tráfico ilícito de drogas y en general contra la delincuencia organizada se realizó la llamada “reforma constitucional penal” [Congreso de la Unión, 2008, 18 de junio]. Aunque esta reforma oficialmente no estaba dirigida estrictamente a la delincuencia organizada, aparecen en el discurso del decreto publicado el 18 de junio de 2008 diversas figuras que originan un mayor y eficaz combate a la delincuencia organizada, entre ellas el narcotráfico (Ochoa, 2012, 177)<sup>15</sup>. Esas figuras le trajeron al gobierno de México severas críticas de los

---

<sup>14</sup> Porfirio Muñoz Ledo en su libro “La ruptura que viene” publicado en el 2008 señala que la transición política mexicana venía apreciándose desde 1988, sin embargo se habían desperdiciado importantes acontecimientos políticos que habían impedido dicha transición. La elección presidencial de 1994 volvió abrir la puerta a esta transición porque fue la primera reconocida como legal por la oposición y las reformas que el presidente Zedillo realizó para mantener la estabilidad económica y política, como la creación del Instituto Electoral Autónomo, permitió que las elecciones de 1997 fueran el parteaguas de la transición al reconocer el gobierno en turno que la oposición obtuvo la mayoría de los votos, para posteriormente en el 2000 llegar a la transición completa según se pensaba pero no fue así porque a pesar de que se rompió con el reinado del PRI, las promesas que hizo el gobierno de transición (Vicente Fox) no se cumplieron, tanto éste como el gobierno de Calderón realizaron una “guerra sucia” en la campaña electoral (*Agence France Press*, 2008, 23 de julio).

<sup>15</sup> Posteriormente, se establecieron otros decretos que complementaron la reforma constitucional penal, como: 1) en el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de

organismos internacionales, pues en resumidas cuentas el proyecto consistió en lo siguiente:

- a) Establecer de facto un régimen de excepción en el combate al crimen organizado;
- b) La elevación a rango constitucional la figura del arraigo;
- c) Facultar al Ministerio Público para ordenar arraigos, cateos e intervenciones telefónicas en casos de delincuencia organizada, con revisión judicial posterior;
- d) Facultar a la policía para allanar domicilios en caso de flagrancia, entre otras (Arriaga, 2008, p. 84).

El presidente Calderón tomó estas medidas porque además las únicas bases de apoyo a su gobierno eran, “(...) un limitado sector de las clases dominantes mexicanas, y los instrumentos de represión del propio Estado, que son el ejército y la policía”, y junto a éstos, un pequeño sector conservador de las elites dominantes en los Estados Unidos (Aguirre, 2007, p. 151). Hecho que era una ventaja más que una desventaja, pues al otorgarle mayores facultades persecutorias al ejército y la policía, también le garantizó el control de posibles focos de resistencia. Así, con tal de legitimarse por las elecciones del 2006 emprendió la lucha contra el narcotráfico sin calibrar suficientemente todas las dimensiones y alcances del crimen organizado (Solís, 2011, p. 165). Por lo que, puede decirse que México vivió de *jure* bajo el Estado de Derecho pero de *facto* dominó el estado de excepción el escenario político nacional durante la administración calderonista - cuestionando los principios de seguridad jurídica y legalidad- (Moloeznik, 2010, p. 8). No se puede asegurar que dicho escenario siga en la actual administración priista de Enrique Peña Nieto debido a que ésta ha optado por otra estrategia, la de limpiar la imagen de México como país de narcos (Prados, 2012, 18 de diciembre) aunque apenas lleva en el poder unos cuantos meses como para observar resultados.

---

Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”. Diario Oficial de la Federación y 2) el “decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Secretaría de Gobernación, 23 de enero y 01 de junio de 2009).

### ***2.1.3. El avance del narcotráfico***

La explicación que Felipe Calderón debía dar sobre el enfrentamiento abierto contra el narcotráfico tenía que ser convincente para la sociedad mexicana. El mandatario no podía justificar su estrategia de combate a la delincuencia organizada, por los motivos políticos verdaderos, es decir, la legitimización de su gobierno, porque estaría aceptando la ilegitimidad de su mandato. Por lo anterior, Calderón apeló a detener al crimen organizado, esencialmente “el avance del narcotráfico”, que en términos simples significaba: el aumento de la violencia, la penetración del narco en las esferas más importantes de la vida política nacional, el incremento del tráfico de armas, y el aumento significativo del consumo y la demanda de drogas en México (Cisneros, 2010, p. 51).

Esa justificación fue proporcionada cuando la lucha contra el narcotráfico ya estaba en marcha, pues fue una decisión presidencial que desconcertó a académicos, a la clase política, a organismos civiles y a la prensa, aún más porque se realizó sin consultar al Poder Legislativo (Aguayo y Benítez, 2012, p. 11). En este sentido, el discurso de Calderón planteaba el peor de los escenarios para el país, no sólo para justificar sus políticas y ganarse la aceptación de la nación, sino también para establecer mecanismos de control social.

César Morales, en concordancia con Cisneros y otros autores, explica más detalladamente las circunstancias que llevaron al presidente Calderón a justificar la “guerra contra el narco” de tal manera que la oposición fuera mínima después de una decisión sorpresiva:

- a) La advertencia de que México ya no era sólo un país de tránsito, sino que se había convertido en un país consumidor de drogas, de ahí el eslogan de difusión de la política de enfrentamiento contra el narcotráfico “*Que la droga no llegue a tus hijos*”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Esta misma advertencia dio paso a que el Senado descongelará la iniciativa de “Ley contra el narcomenudeo” en 2007, aprobada posteriormente y que entró en vigor el 20 de agosto de 2009. Los antecedentes de esta ley se remontan a la presidencia de Vicente Fox, quien el 7 de enero de 2004 la envió al Congreso de la Unión para ser modificada y aprobada el 27 de abril de 2006. Sin embargo, para entonces el ejecutivo no quiso promulgarla y la regresó al poder legislativo el 5 de octubre de 2006 (Zárate, 2007, 16 de noviembre).

- b) El aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico y el sentimiento de inseguridad que causaba en la población habían alcanzado ya niveles intolerables.
- c) La idea de que los traficantes estaban disputando el control territorial al Estado en numerosas partes del país -como Chihuahua, Tamaulipas, Durango y Michoacán-, amenazando con suplantarlo y habiendo penetrado en la estructura<sup>17</sup> (Morales, 2011, pp. 5-7).

A simple vista, estas tesis son suficientes para establecer una guerra abierta contra el narcotráfico. No obstante, siguiendo a Morales, dichas afirmaciones fueron la defensa que utilizó el gobierno para la política de lucha contra el narcotráfico y de su consecuente militarización, porque se aclararon con el tiempo. Es decir, las argumentaciones que ofreció el presidente Calderón fueron verdaderas pero no como para establecer las medidas de lucha contra el narcotráfico que realizó. En primer lugar, porque su advertencia de que México se había convertido en un país consumidor de drogas, además de ser ya uno de tránsito, no fue tan perceptible hasta después de declarada la lucha contra el narcotráfico; además porque el consumo de drogas ya representa un problema de salud pública, a diferencia del tráfico de drogas que es una amenaza a la seguridad pública y nacional. Si se analizan los índices de consumo de drogas, se observa que efectivamente en el 2006 las drogas eran un problema de salud pública, por lo que era necesario plantear estrategias de salud para disminuir los índices de drogadicción y consumo, además de las que combaten al tráfico de drogas, pues realmente, el problema más grave en cuanto a drogas se refiere siempre ha sido el tráfico ilícito, considerado oficialmente una amenaza a la seguridad nacional desde la administración de Miguel de la Madrid.

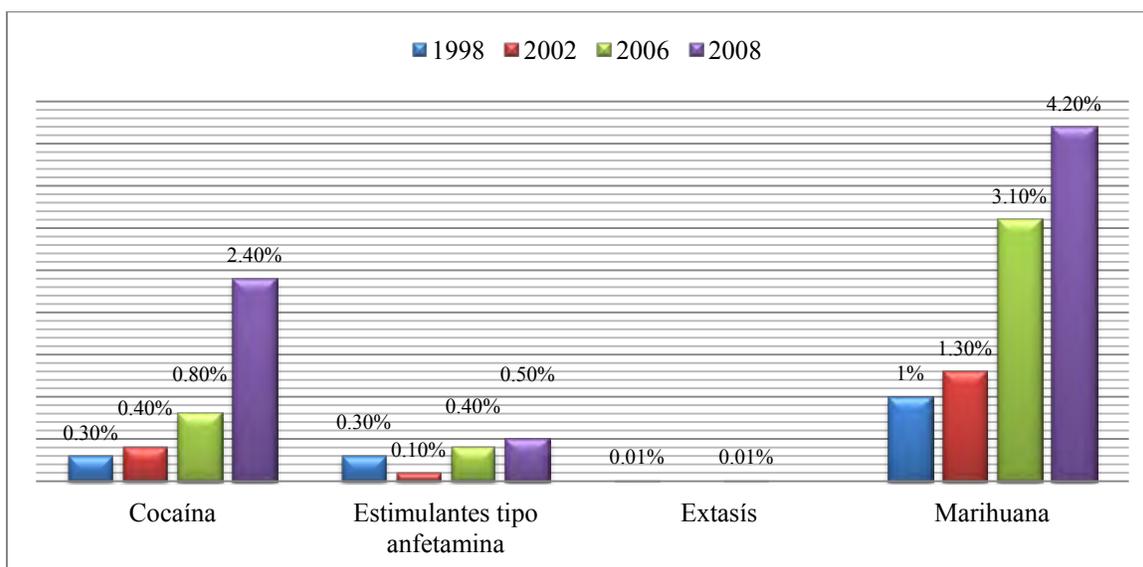
La figura 1 señala el porcentaje de la población mexicana consumidora de drogas durante el período 1998-2008, y en ella se observa que durante los primeros años de gobierno de Calderón los índices de consumo aumentaron más que en años anteriores, especialmente los de la cocaína, que pasó de 0.8% en el 2006 a 2.4% en el 2008, es decir creció 1.6 %, mientras el de la marihuana creció 1.1%, respectivamente. También, la

---

<sup>17</sup> Para el 2010 el Estado mexicano había perdido frente a la delincuencia organizada el control de grandes regiones, incluyendo el de entidades como Chihuahua, Tamaulipas, Durango y Michoacán donde en el 2006 se instalaron operativos del Ejército y la Policía Federal para combatir dicho problema (González, 2010, 28 de agosto).

gráfica muestra que el consumo de drogas –cocaína, anfetaminas, éxtasis, etcétera- no tuvo grandes variaciones de 1998 al 2006, excepto el consumo de la marihuana que del 2002 al 2006 el porcentaje de la población que consumía esta droga se disparó del 1.3 al 3.1%.

**Figura 1. Porcentaje de la población en México que consume drogas, 1998-2008**



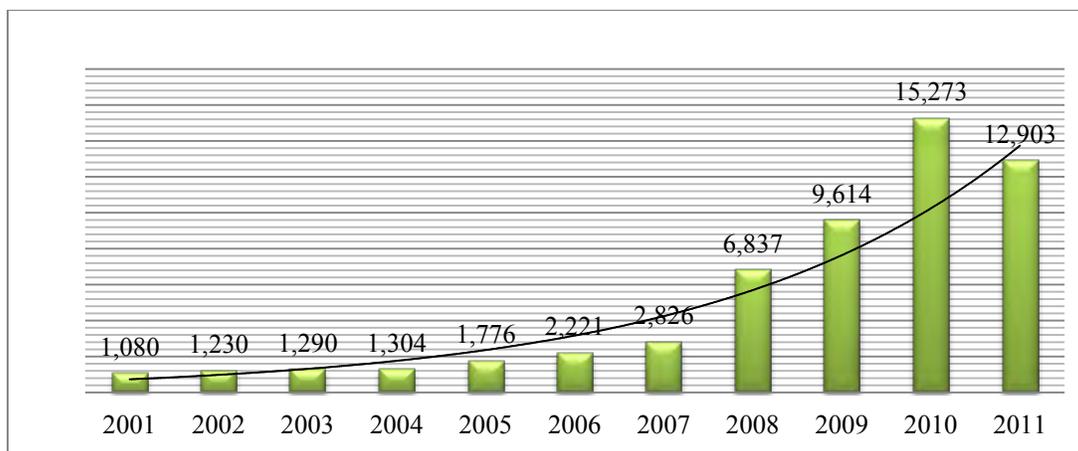
Fuente: Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) (2010, 21 de enero). “Informe del Estado de la Seguridad Pública en México de Genaro García Luna ante Comisión Permanente de la Cámara de Diputados”. *INSYDE* [Recuperado de [http://www.insyde.org.mx/images/informe\\_estado\\_seguridad\\_publica.pptx](http://www.insyde.org.mx/images/informe_estado_seguridad_publica.pptx)].

En segundo lugar, la afirmación del presidente Calderón sobre el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico y del sentimiento de inseguridad que ésta causaba en la población efectivamente mostraba un incremento, sin embargo las cifras no variaron tanto en años anteriores como lo hicieron después de desplegada la lucha contra el narcotráfico. De ahí deriva el debate sobre si la escalada de violencia la provocó dicha declaración o si la curva había comenzado a subir durante el gobierno de Vicente Fox, preguntándose entonces si era evitable o no (Garzón, 2012, p. 32). Ahora, a pocos meses de que finalizó la presidencia de Felipe Calderón, se puede afirmar que la violencia aumentó innegablemente durante esos seis años y el problema del narcotráfico en conjunto con el crimen organizado se volvió más visible<sup>18</sup>, independientemente de que fue lo que

<sup>18</sup> La actual administración priista de Enrique Peña Nieto tiene por objetivo limpiar la imagen que México ha presentado en los últimos años, por ello realiza “un manejo de la comunicación más eficaz que en tiempos de Calderón”, según el analista de seguridad Alejandro Hope. Pues, al anunciar su política de seguridad, el

intensificó el problema. El deber del presidente Calderón era establecer políticas de seguridad pública que disminuyeran la violencia para aumentar la seguridad de la población y no implantar la confrontación directa contra los cárteles de la droga, dirigiendo operaciones policiaco-militares como lo hizo (Acosta, 2011, p.16). Porque al establecer el combate contra la delincuencia organizada desplazó a un segundo plano las libertades y los derechos de los ciudadanos, perdiendo de vista el objetivo del Estado de derecho entre el fetichismo de la violencia y la disputa entre cárteles, el cual es regenerar a los delincuentes para regresarlos a la sociedad y no aniquilarlos (Garzón, 2012, p. 32).

**Figura 2. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada 2001-2011**



Nota: Las cifras del año 2011 son cifras preliminares correspondientes al mes de septiembre

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 50: "Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada 2001-2011" de Polanska, M. y Rodríguez, A. (2012). "Anexo Estadístico". En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: CASEDE y Open Society. p. 182.

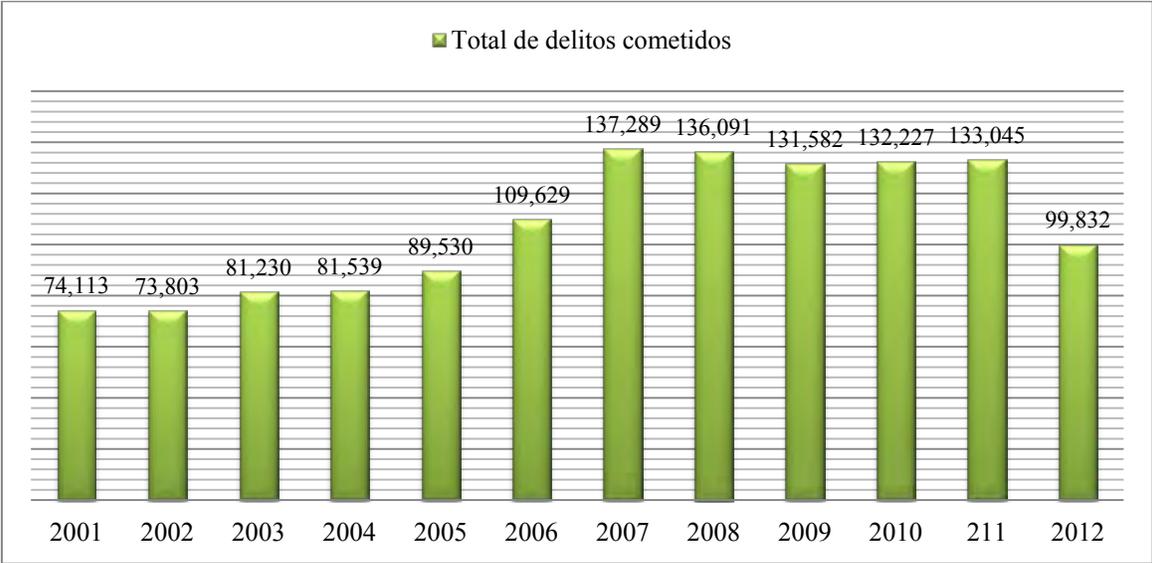
La figura 2 señala un incremento en el número de ejecuciones vinculadas a la delincuencia organizada en el período de 2001 al 2011, en la cual puede observarse que a partir del año 2008 las cifras de personas ejecutadas se elevaron considerablemente. Mientras tanto, la figura 3 indica la incidencia delictiva en México del 2001 al 2012 mostrando un aumento significativo en el número de delitos cometidos a partir del año

---

presidente no mencionó en ningún momento cuatro puntos importantes: 1) la delincuencia organizada, 2) el lavado de dinero, 3) el sistema de inteligencia y 4) la cooperación internacional, según Hope. Contrariamente a la estrategia de Calderón, quien utilizaba los medios de comunicación para mostrar los avances en la política de seguridad (Prados, 2012, 18 de diciembre).

2007. La causa principal del aumento en la incidencia de delitos del fuero común durante el gobierno de Calderón es el combate frontal a los cárteles, que se fragmentaron o evolucionaron en mafias locales participando en otros delitos como extorsión, robo de automóviles y secuestro (Guerrero, 2012, p. 75).

**Figura 3. Incidencia delictiva a nivel nacional 2001-2012**



Nota: Las cifras del año 2012 son cifras preliminares correspondientes al mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 26: "Incidencia delictiva a nivel nacional 2001-2011" de Polanska, M. y Rodríguez, A. (2012). "Anexo Estadístico". En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: CASEDE y Open Society. p. 169.

En tercer lugar, la idea que presentó Felipe Calderón sobre la disputa entre traficantes y el Estado por el control territorial en numerosas partes del país amenazando con suplantarlo y habiendo penetrado en la estructura fue una afirmación verdadera pero mal aplicada en la que la imagen del narcotráfico y en general de la delincuencia organizada como enemigo acérrimo del Estado se dramatizó mucho más de lo que significaba en ese momento en cuanto a control político se refiere. El crimen organizado no ambiciona el poder político como tal, sino que pretende influenciar las decisiones de los agentes del Estado para consolidar la impunidad que sus negocios necesitan beneficiando así sus redes y operaciones (Egenhoff y Stein, 2011, p. 23). Sin embargo, el control territorial si es un anhelo más significativo para los grupos de delincuencia organizada

transnacional, especialmente los del tipo territoriales<sup>19</sup>, debido a que en las áreas geográficas que controlan, monopolizan las actividades ilícitas y obtienen más ganancias. Por tanto, más que una disputa entre los cárteles y el Estado por el control territorial, existe una lucha más violenta entre los mismos cárteles por las áreas de influencia del narcotráfico.

Las regiones del país que ha ocupado el crimen organizado desafiando al Estado son áreas donde el lento proceso de democratización del país ha causado vacíos de poder que han sido aprovechados por los cárteles (Guevara y Moyano, 2012, p. 117). Además de que existe entre sus ciudadanos un sentimiento de distanciamiento entre ellos y los representantes del Estado, por lo que las organizaciones criminales empiezan a ser considerados sustitutos de las fuerzas públicas que son incapaces de garantizar el orden y el bienestar de la población (Maihold, 2012, p. 89). En consecuencia, la afirmación sobre la disputa territorial en algunas partes de México que realizó Calderón para justificar la lucha contra el narcotráfico se adelantó a los hechos que hoy se viven, e intensificó la violencia en el país, pues los territorios manipulados por los cárteles aumentaron, prueba de ello es el aumento en el número de operaciones urbanas de ciudades del norte -Culiacán, Tijuana y Matamoros que desde antes de la administración calderonista sentían los embates del narcotráfico- a ciudades de todo el territorio mexicano -Monterrey, Chihuahua, Guadalajara, Ciudad Juárez, Torreón, Morelia, Acapulco, Veracruz, etc.- (Guevara y Moyano, 2012, p. 111). Por lo tanto, el presidente Calderón debió implementar junto con las políticas de lucha contra la delincuencia organizada estrategias que fortalezcan las fuerzas públicas del Estado y garanticen el orden y estabilidad de la población y así evitar la pérdida de territorios ante los grupos criminales.

En general, por esas razones se considera que los argumentos del presidente Calderón sobre el avance del narcotráfico fueron solo justificaciones para la lucha contra la delincuencia organizada que ya estaba en marcha, pues si se hubieran analizado más a

---

<sup>19</sup> Los grupos de delincuencia organizada transnacional pueden dividirse en dos: 1) grupos territoriales que se centran en mantener el control de ciertas áreas geográficas e imponer toda actividad criminal en las mismas, incluyendo el tráfico de drogas; y 2) los transportistas que trasladan el contrabando de un lugar a otro pagando cuota a los grupos territoriales cuando es necesario, pues por lo general prefieren volar bajo el radar. Del mismo modo, entre los grupos territoriales se encuentran los llamados tumbadores enfocados en robar el cargamento de los transportistas y las pandillas enfocadas principalmente a la extorsión y a luchas por el poder local, ya que tienen poca conexión con el comercio transnacional de droga (ONUDD, 2012, pp. 11 y 13).

fondo, se hubieran adoptado medidas que fortalezcan la salud pública y el Estado de Derecho, además de las de seguridad, para debilitar el fenómeno del narcotráfico en todas sus dimensiones.

#### ***2.1.4. Debate entre guerra y lucha anti drogas***

El discurso de la lucha militar contra el narcotráfico y el crimen organizado de Felipe Calderón fue cuestionado por el uso del término “guerra”. Fundamentalmente, porque el concepto es asociado al enfrentamiento armado entre dos o más actores que incrementa los niveles de violencia (Cisneros, 2010, p. 51). Los académicos, algunas personas de la sociedad civil y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos entendieron así la guerra declarada por Calderón, especialmente cuando se desplegó al ejército y la armada de México por todo el país y los niveles de violencia incrementaron. Lo cual provocó el cuestionamiento de las declaraciones de guerra del Poder Ejecutivo y un debate sobre el uso de dicho término.

De antemano es importante aclarar que el concepto guerra no es estático y sus límites son imprecisos, por lo que sus acepciones varían dependiendo la perspectiva desde la cual se estudie y el contexto social en el que se aplique. Por ejemplo lingüísticamente el término guerra tiene acepciones que van desde lo político-social hasta el individual y moral (Aznar, 2011, p. 26). La guerra contra la delincuencia organizada implementada por Felipe Calderón tiene una acepción político-social, es decir:

“La guerra (...) tiene una finalidad y un sentido político, es la política quien marca el *para qué* de la guerra. Y en este sentido la naturaleza de los fines está afectada por la naturaleza de los medios. El medio es la guerra; si la guerra es brutal, desmedida, sin límites, probablemente los fines políticos se verán afectados por la brutalidad y la falta de medida” (Aznar, 2011, p. 29).

De ahí derivó la preocupación de la opinión pública acerca del empeoramiento de la inseguridad y violencia en el país. Pues, se conoce que el concepto de guerra se construye a partir de un enemigo (Garzón, 2012, p. 37). Además, con la declaración de guerra, el

Estado cerró el camino de la negociación política, dejando a un lado la guerra ritualizada, es decir, la guerra “sin muertos” (Cisneros, 2010, p. 51), para pasar a un combate frontal. Con el cual, la salida a las calles del ejército y la marina cambió el principio de uso racional de la fuerza por el del uso máximo de la coacción como un recurso regular, multiplicando con ello los riesgos de exceso del uso de la fuerza (López Portillo, 2011, p. 7).

Así, “enemigo común”, “guerra”, “combatir sin tregua” y “toda la fuerza del Estado”, entre otros términos, comenzaron a formar parte del léxico del gobierno (Fritz, 2010, 28 de junio). Pero, también siguieron las opiniones que consideraban a la guerra contra las drogas un error, como la de Jorge Castañeda, ex canciller de México, quien la calificó como un error de estrategia y de lectura, y a cambio propuso restablecer el acuerdo tácito o *modus vivendi* que se tenía con los cárteles de la droga, ya que con la política de enfrentamiento total a esos grupos no se logró frenar la violencia y mucho menos el consumo (Gómez, 2009, 20 de noviembre).

La crítica de la opinión pública hacia el gobierno por el uso del término guerra aumentó conforme avanzaba la lucha contra el crimen organizado y las consecuencias comenzaban a notarse. Sin embargo, el presidente Calderón y su administración trataban de evadirlas de la manera más fácil, negando que en algún momento hubieran hecho uso de dicho concepto. Por ejemplo, durante las reuniones de los *Diálogos por la Seguridad* realizados el 22 de enero de 2011, Felipe Calderón declaró textualmente:

“Yo no he usado y sí le puedo invitar a que, incluso, revise todas mis expresiones públicas y privadas. Usted dice: Usted ya eligió el concepto *guerra*. No. Yo no lo elegí. Yo he usado permanentemente el término lucha contra el crimen organizado y lucha por la seguridad pública y lo seguiré usando y haciendo” (Rábago y Vergara, 2011, 10 de agosto).

Entonces, sí para Calderón y su administración debía entenderse el concepto guerra a través de sinónimos como lucha, combate o enfrentamiento; términos políticamente menos polémicos que el de guerra, ya que no están ligados directamente al concepto de poder<sup>20</sup>, éste y el resto de su gobierno debieron aclarar la situación o retractarse de lo declarado, no simplemente negarlo, porque existe evidencia de que efectivamente usó el

---

<sup>20</sup> “La guerra en sus términos más básicos puede reducirse, se ha visto, a un enfrentamiento de poderes” (Aznar, 2011, p. 35).

término guerra. El académico Carlos Bravo Regidor tomó en serio la invitación del presidente Calderón acerca de revisar sus expresiones sobre el uso del concepto guerra y el 28 de enero de 2011 en un artículo titulado “una ayudadita de memoria para Felipe Calderón” expuso sus resultados. El autor recopiló los fragmentos de los discursos en los que se mencionó la palabra guerra, como demuestran los siguientes párrafos (Bravo, 2011, 28 de enero):

“Como saben amigos, mi gobierno inició una *guerra* frontal contra la delincuencia y el crimen organizado y es una estrategia integral y de largo plazo” (Calderón, 2007, 14 de agosto).

“Por eso hemos emprendido una *guerra* sin cuartel, precisamente, para poder liberar a México de las garras de la delincuencia, de la violencia y de las drogas” (Calderón, 2008, 26 de junio).

A pesar de que las críticas y el debate no fueron muy notorios como para representar un grave problema al presidente, el gobierno de Calderón sustituyó en su discurso<sup>21</sup> el término “guerra” por conceptos como “lucha” y “combate” contra el crimen organizado, los cuales tienen una connotación diferente. En este caso, se refiere más a una política de contención que de enfrentamiento, por lo que las políticas debieran ser menos agresivas. Así, el término guerra dejó de utilizarse en los discursos oficiales de la administración anterior y fue sustituido por otros más acordes. Las ocasiones en las que rara vez se utilizaba la palabra guerra se hacía para referirse a otra guerra, la llevada a cabo entre los mismos cárteles de droga que se volvió más intensa durante ese sexenio o para responder a las críticas de la opinión pública. Por ejemplo:

“Como he señalado, se trata de una *lucha* por construir un país de leyes y para que todos los mexicanos puedan ejercer plenamente sus libertades, sin la amenaza que hoy representa la delincuencia organizada”.

“Sé que hay quienes afirman que la violencia que hoy vive México ha sido generada por el Estado. Que todo es culpa, como usted ha dicho, de que el Presidente decidió

---

<sup>21</sup> Se hace énfasis en que la sustitución del término “guerra” por el de “lucha” o “combate” fue hecho en el discurso del Presidente Calderón, porque en la práctica se lleva a cabo una guerra contra los grupos del crimen organizado, principalmente los relacionados con el narcotráfico. Pues en los medios de comunicación y en la sociedad en general se utilizan ambos términos indistintamente.

lanzar al Ejército a las calles a esta *guerra* absurda; que se asume, en consecuencia, que la solución es detener esta *guerra*” (Calderón, 2011, 23 de junio).

No obstante, el período durante el cual se utilizó el concepto guerra en el discurso presidencial, éste presentó tres cambios importantes respecto a su definición, sin afectar la identidad del enemigo, la delincuencia o crimen organizado. Según los discursos de Felipe Calderón de los primeros cuatro años de gobierno, la guerra fue:

- a) Una acción del gobierno en la que se trabajaba frontal y decididamente, pues se tenía en cuenta que era a largo plazo y que costaría recursos y vidas humanas. Se ganaría con el apoyo de la sociedad.
- b) Una acción del gobierno sin tregua ni cuartel que se ganaría con el esfuerzo de las instituciones estatales (inteligencia, tecnología de punta, estrategias, reformas, recursos humanos, etc.).
- c) El enfrentamiento entre las mismas organizaciones criminales por mercados, territorios, rutas, etc. Es una actividad de los grupos de delincuentes, el gobierno sólo responde a ella. En este caso, se renunció a la idea de guerra como una acción que el gobierno declara, hace o se dedica (Bravo, 2011, 31 de enero).

La crítica de la opinión pública respecto a la guerra contra el crimen organizado pudo ser la causa principal de los cambios anteriores en el discurso presidencial, pero realmente lo que se buscaba era un cambio real en las estrategias de gobierno, no en el discurso. Como que el gobierno mexicano esté consciente que si las fuerzas armadas se quedan en las calles, independientemente que la administración calderonista haya terminado su período, éstas deben reconfigurar su doctrina para “incorporar una nueva base conceptual, normativa, institucional, estratégica, logística y operativa que las habilite en las coordenadas del uso racional de la fuerza” (López Portillo, 2011, p. 7); que representa un medio y no un fin para la seguridad del Estado, y que por regla general debe estar prohibida, excepto en situaciones “excepcionales” (Gómez, 2011, p. 46) establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.2. El proceso de militarización de la lucha contra el narcotráfico

El proceso de militarización<sup>22</sup> de la lucha contra el narcotráfico genera un debate sobre la naturaleza de las fuerzas armadas y la ampliación de sus tareas en tiempos de paz. Involucra al ejército y a la marina en asuntos como la persecución de narcotraficantes y líderes del crimen organizado, y convierte a la institución en un foco de atención de la opinión pública nacional e internacional.

En el caso mexicano, legalmente este proceso debe ser plenamente autorizado por el poder ejecutivo cuando la preservación de la seguridad nacional así lo amerite<sup>23</sup>. Así, el “avance” del crimen organizado permitió que el poder ejecutivo decidiera enfrentar a la amenaza del narcotráfico mediante las fuerzas armadas (Sicilia, 2011, p. 27). En diciembre del 2006 el gobierno de Calderón estableció la estrategia de la militarización de la seguridad pública. Desde ese momento, las labores de las fuerzas armadas fueron más que apoyo a las autoridades civiles y policíacas, de persecución y enfrentamiento de organizaciones delincuenciales. Fueron instalados retenes y controles de revisión, inició el patrullaje de las calles, especialmente en los estados en donde el crimen organizado es un problema mayor, además de realizar arrestos y cateos<sup>24</sup> (Nerio, 2011, p. 19). Esta última medida es una de las más criticadas por las organizaciones internacionales, pues faculta la realización de arrestos, cateos e interrogatorios sin orden judicial. A pesar de las críticas, la actividad de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, la cual engloba entre sus actividades al narcotráfico, fue justificada por el avance de las organizaciones criminales y los altos índices de inseguridad existentes en el país, lo cual permitió que la

---

<sup>22</sup> En el capítulo 1 de esta tesis correspondiente al marco teórico se define el término militarización como “un proceso creciente en donde las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles” (Alvarado, 2009, p. 66).

<sup>23</sup> El artículo 89 constitucional, fracción VI dispone que entre las facultades y obligaciones del Presidente se encuentra “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

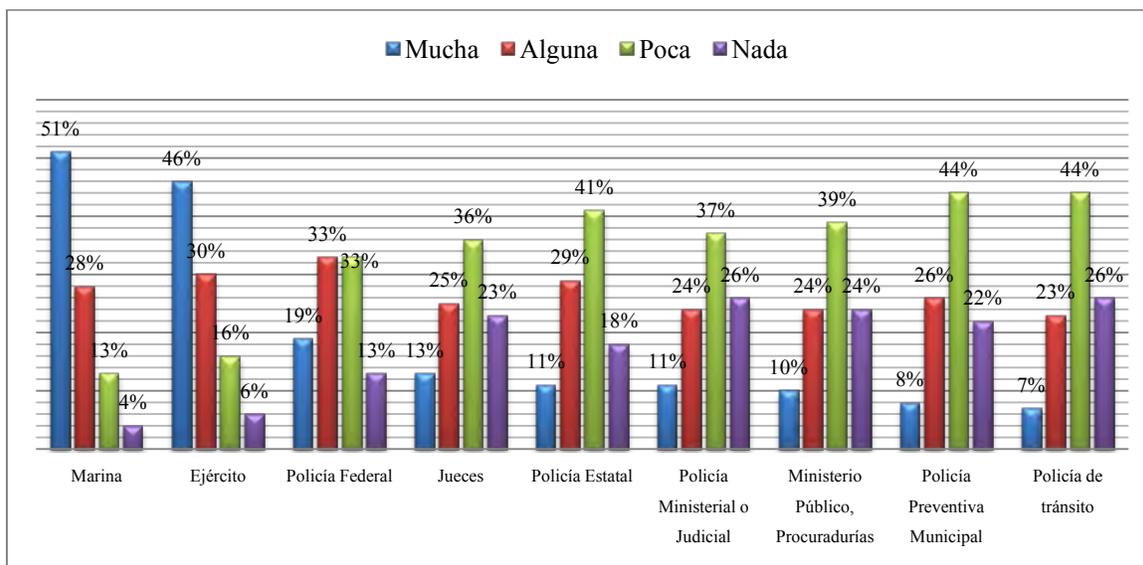
<sup>24</sup> La propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que presentó Calderón en 2009 fue un esfuerzo más por militarizar la seguridad pública y dotar de atribuciones extraconstitucionales a las Fuerzas Armadas (Acosta, 2011, p. 13). Sin embargo, gracias al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, liderado por Javier Sicilia ésta no logró llegar al pleno de la Cámara Baja por las fuertes críticas que recibió (García, 2012, 30 de agosto).

mayoría de la sociedad mexicana aceptara las acciones emprendidas por las fuerzas armadas; especialmente al tener en cuenta la mala imagen de las instituciones de seguridad pública. Moloeznik identifica cuatro razones fundamentales que permitieron la aceptación de la militarización:

- a) El bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública, característica de las policías;
- b) La corrupción e impunidad en los cuerpos de seguridad pública;
- c) El hecho de que las fuerzas armadas (ejército, armada, fuerza aérea, etc.) constituyen la única institución pública capaz de generar confianza en la sociedad mexicana. Esta aceptación y reconocimiento social (...) seguramente contribuye para la toma de decisiones en el más alto nivel de conducción política; y
- d) Porque el instrumento militar mexicano, por tradición, se encuentra preparado para enfrentar situaciones de riesgo y amenaza de carácter interno (Moloeznik, 2007, p. 101).

Por lo tanto, se concluye que la militarización de la lucha contra el narcotráfico obedece a dos causas: 1) el reconocimiento de la ausencia de un modelo policial y 2) la tesis de que el Ejército debe vincularse con tareas de seguridad nacional en coordinación con instituciones de seguridad pública (Cisneros, 2010, p. 49). El desempeño institucional de los organismos de seguridad pública federal es lo que lleva a concluir lo anterior y permite que la sociedad tenga una percepción positiva o negativa de dichas instituciones y apruebe o no sus acciones, como sucede en el caso de la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado. Las figuras 4 y 5 muestran la confianza que la sociedad manifiesta sobre las autoridades y la percepción que tiene sobre la efectividad de su trabajo, respectivamente. En ellas puede observarse que la sociedad mexicana en el año 2011, cuatro años después de implementada la militarización del combate a la delincuencia organizada y de las fuertes críticas que ésta había recibido, aún consideraba a la marina y al ejército las instituciones más eficaces en sus acciones y por consiguiente a las que le tenía mayor confianza. Mientras, las instituciones de seguridad pública representaban lo contrario, es decir, la sociedad mexicana le tenía poca confianza y consideraban que sus labores son ineficientes.

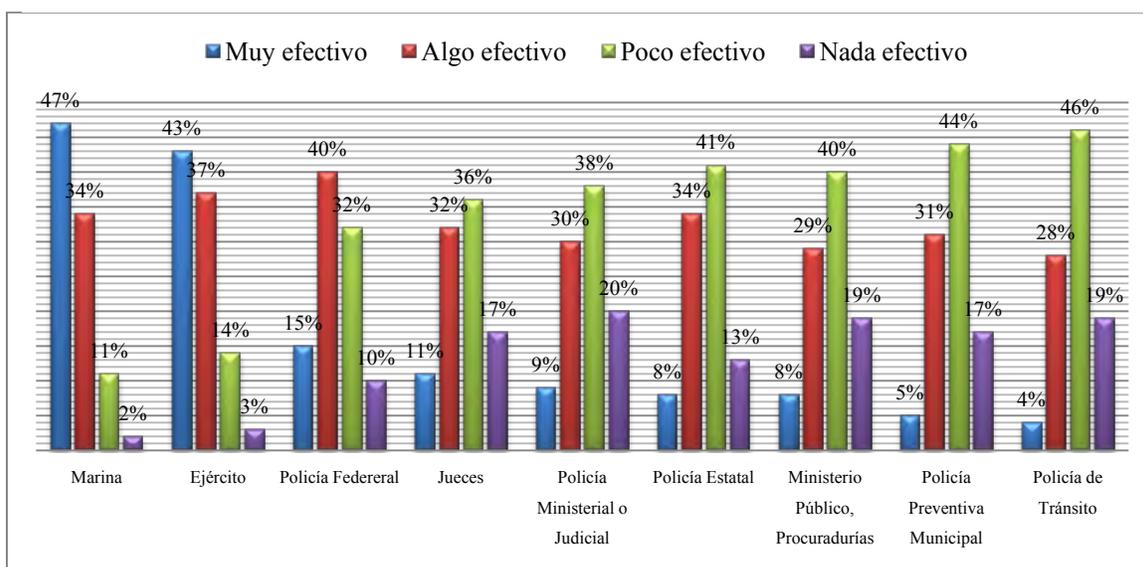
**Figuras 4. Confianza en las Instituciones**



Nota: Se excluye la opción de No especificado, por lo cual los porcentajes no suman 100%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011, 20 de septiembre). *Boletín de Prensa 373/11:Resultados de la ENVIPE de 2011*. Aguascalientes: INEGI. p. 17.

**Figuras 5. Porcentaje de la sociedad sobre la efectividad de las autoridades**

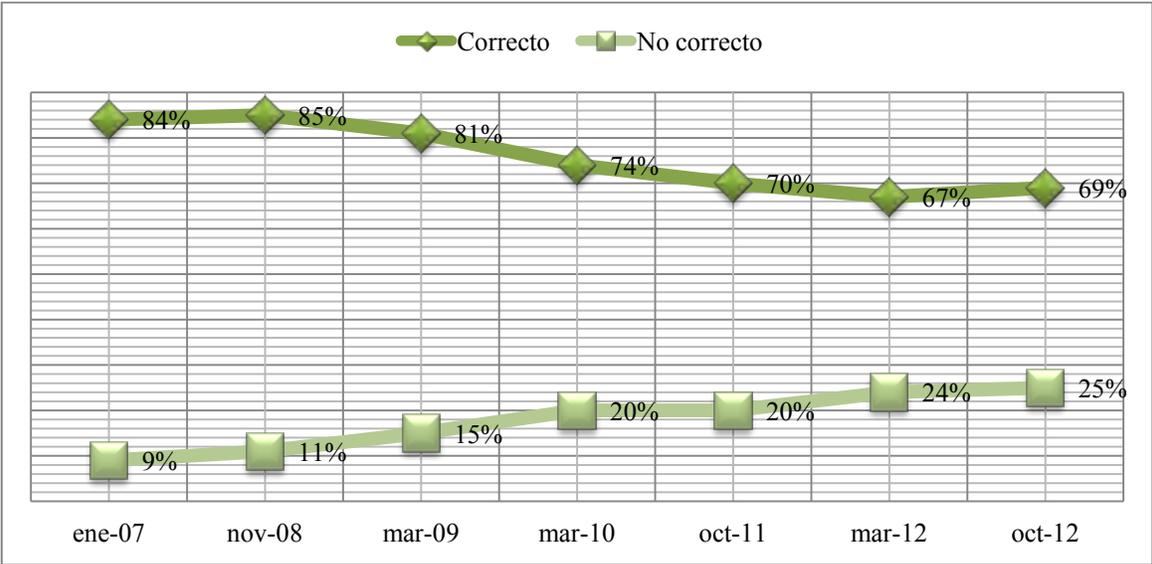


Nota: Se excluye la opción de No especificado, por lo cual los porcentajes no suman 100%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011, 20 de septiembre). *Boletín de Prensa 373/11:Resultados de la ENVIPE de 2011*. Aguascalientes: INEGI. p. 17.

La percepción social positiva que se tiene de las fuerzas armadas fue también un factor para que la lucha contra el crimen organizado sea una tarea de las instituciones de seguridad pública federal en conjunto con los militares, y éstos últimos sean los que realicen la mayoría de los operativos. De entre los más de 20 mil servidores públicos involucrados en el combate contra la delincuencia organizada, hay de la Procuraduría General de la República (PGR), de las Secretarías de Defensa Nacional (SEDENA), de Marina (SEMAR) y de Seguridad Pública (SSP) (Alvarado, 2009, p. 64).

**Figura 6. ¿Considera usted que es correcto o que no es correcto utilizar al ejército para combatir el crimen?**



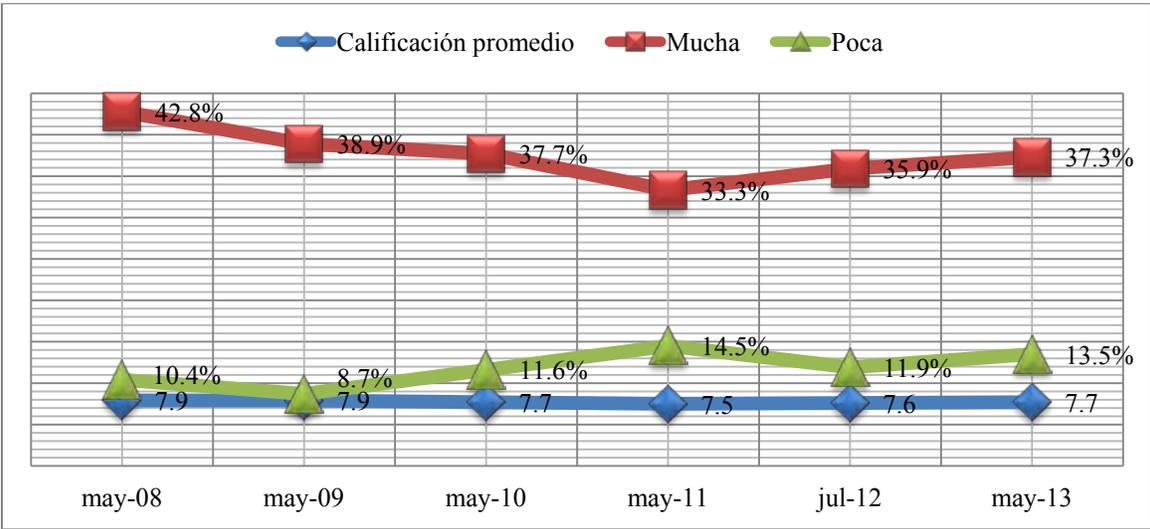
Fuente: Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. (2012, noviembre). *Décima Primer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. p. 23.

Una vez implementada la militarización de la lucha contra el crimen organizado, la mayoría de la sociedad mexicana la aceptó y pensó que era la respuesta inmediata al problema del narcotráfico y al resto de los problemas que engloba la delincuencia organizada. De hecho, durante toda la administración calderonista la población que siguió pensando lo mismo representó siempre la mayoría, pero mostró un descenso a partir del año 2009 cuando las consecuencias de dicha militarización eran más visibles. La figura 6 demuestra lo anterior, al señalar que en el 2007 un 84% de la población consideraba correcto utilizar al ejército en el combate al crimen organizado, mientras para finales del

2012 ese porcentaje disminuyó al 69% de la población. Contrariamente, también se observa que hubo un aumento del 9 al 25% de la población que considera incorrecto dicha práctica, pero siendo aún minoría.

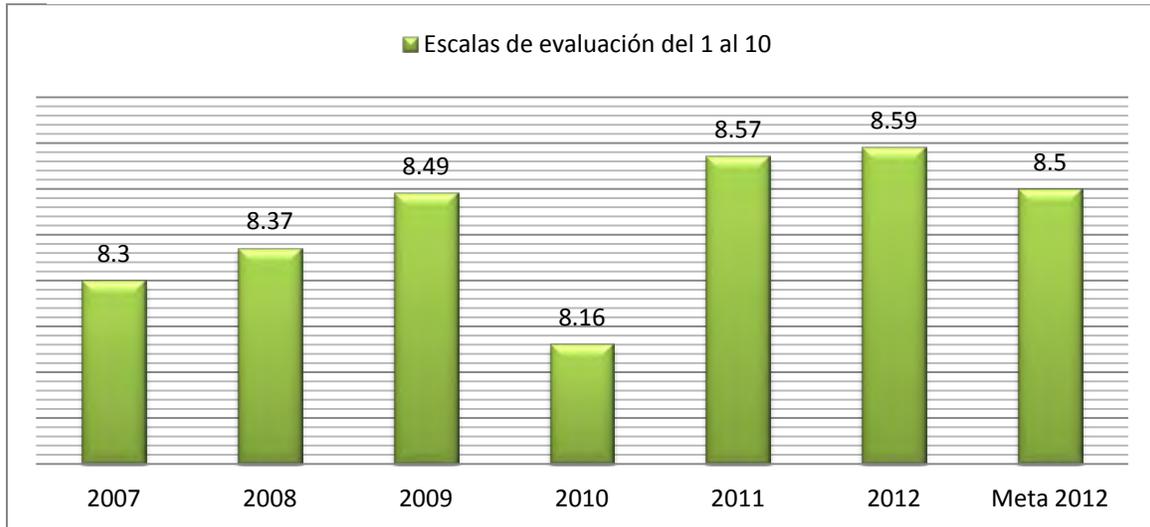
Por lo tanto, el ejército contó con una amplia legitimidad en su labor de combate al crimen organizado durante el pasado sexenio, a pesar de que en las encuestas el porcentaje de la población que consideraba correcta la militarización para combatir la delincuencia organizada disminuyó tras el aumento de la violencia e inseguridad en el país. La confianza hacia el ejército también mostró un descenso en los últimos años de gobierno de Felipe Calderón, pero ha incrementado a pocos meses de trabajo de la administración de Peña Nieto. Aunque no ha recuperado las calificaciones promedio que presentaba en los primeros años de gobierno de Calderón en comparación con la marina, que fue aumentándolas año con año, a excepción del año 2010, como se observa en las figuras 7 y 8, respectivamente.

**Figura 7. Confianza en el ejército**



Fuente: Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. (2013, junio). *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. p. 9.

**Figura 8. Percepción de confianza de la ciudadanía hacia la SEMAR (Encuesta SEMAR)**



Nota: Las cifras del año 2012 son cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro "Indicadores del Programa Sectorial de Marina 2007-2012" en Presidencia de la República (2012) [a]. "Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Parte I: Principales Indicadores de la Planeación Nacional de Desarrollo". *Sexto Informe de Gobierno* –del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de México. p. 8.

Así pues, cabe señalar que aunque la militarización de la política de seguridad pública fue una decisión de Calderón (ex presidente) y la mayoría de la sociedad mexicana la aceptó, aún es considerada una alternativa radical por parte de ciertos grupos sociales (empresarios, jerarcas de las iglesias, líderes de partidos políticos, gobernadores, etcétera). El argumento de la administración calderonista era que con mayor fuerza institucional -de las fuerzas armadas-, podrían lograrse mayores y mejores resultados, sin embargo ésta llegó a su fin y no se obtuvieron los resultados esperados, lo cual le ha valido críticas más severas a Felipe Calderón, ahora ex presidente de México.

Finalmente, es importante mencionar que la militarización de la seguridad pública no es un proceso nuevo, pues ya en 1976 el ejército realizaba tareas policiacas (Cisneros, 2010, p. 49). No obstante, el problema del crimen organizado y el narcotráfico, no puede ser comparado con el que sufría el México del siglo XX porque ha evolucionado, hay nuevos actores, nuevos escenarios y nuevas circunstancias. Lo inédito del problema actual del tráfico de drogas es que hasta Felipe Calderón ningún otro presidente de México se había aventurado por un ataque frontal por medios militares contra el crimen organizado

(Morales, 2011, p. 4). Así, el proceso de militarización de la política de seguridad fue implementado por dos razones principales: 1) Felipe Calderón como presidente de México era el comandante supremo de las fuerzas armadas, por lo que éstas formaban parte de su grupo de apoyo y, como defensoras de la seguridad nacional interna y externa les competía intervenir en la lucha contra el crimen organizado declarado por el presidente como un problema de seguridad nacional, y 2) las instituciones de seguridad pública son percibidas socialmente como poco confiables e ineficientes, por lo que confían más en las instituciones que conforman las fuerzas armadas.

### **2.3. Resultados de la lucha contra el narcotráfico**

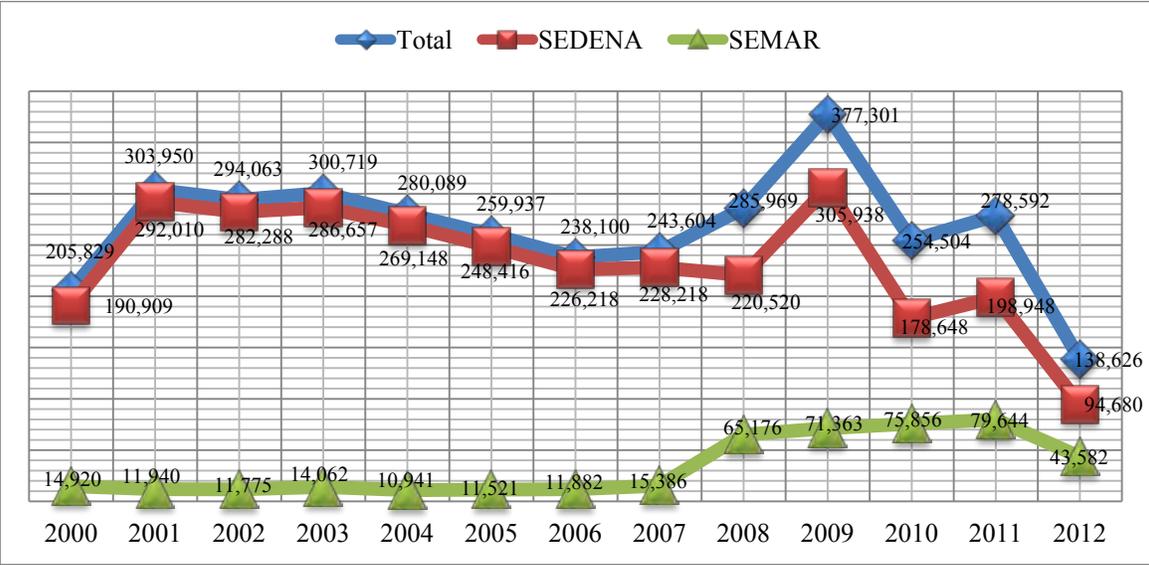
A seis años de establecida la militarización de la política de seguridad pública, los resultados ya son evidentes. La secuela más notoria de la estrategia calderonista ha sido el aumento de las violaciones de los derechos humanos cometidas por militares.

El Ejército desde finales del año 2006, ha desempeñado un papel importante en la política y en la seguridad pública de México. Las fuerzas militares han sostenido al gobierno federal y su lucha contra el narcotráfico –y en general contra el crimen organizado, por lo cual han incrementado su presencia en la vida pública (Alvarado, 2009, p. 65). El incremento de las fuerzas armadas como parte de su tarea en el combate al narcotráfico, preocupa no sólo a parte de la sociedad nacional, sino también a la internacional. La principal razón de esa preocupación interna y externa se debe a las consecuencias que ha desencadenado dicho proceso y que no han tenido una resolución satisfactoria en la actual ni en la anterior administración, esencialmente porque el sistema de defensa mexicano está conformado por pesadas estructuras burocráticas (Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina), con prácticamente nula integración y participación de civiles, además de que los militares presentan un elevado grado de autonomía (Moloeznik, 2009, p. 55). Es justamente, ese grado de autonomía el aspecto ampliamente criticado por los organismos internacionales defensores de los derechos humanos, porque a pesar de que en agosto del 2012 la Suprema Corte de Justicia de la

Nación emitió una sentencia histórica en la cual se restringió el fuero militar -al ordenar que éste no puede operar en situaciones en las cuales sean vulnerados los derechos humanos de civiles-, y se declaró inconstitucional el artículo 57 del Código de Justicia Militar (Sánchez, 2012, 23 de agosto); los demás poderes de la nación no han hecho nada para consolidar dichos avances y reformar las leyes pertinentes (González, 2013, 19 de febrero).

Durante la administración anterior se fue presentado un aumento progresivo en el despliegue militar que incrementó el número de operaciones del ejército y la marina, impulsando los niveles de violencia y criminalidad en México. La figura 9 señala el número de operaciones que realizaron las fuerzas armadas durante los trabajos de protección y vigilancia del territorio nacional. Se puede observar que entre 2008 al 2009 las operaciones realizadas por el ejército durante la administración calderonista aumentaron, para disminuir posteriormente; a partir de 2007, las operaciones realizadas por la marina fueron aumentando hasta superar a las del ejército.

**Figura 9. Operaciones realizadas por las fuerzas armadas**



Nota: Las cifras del año 2012 son cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro "Protección y vigilancia del territorio nacional" en Presidencia de la República (2012) [b]. "Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Parte II: Estadísticas Nacionales". *Sexto Informe de Gobierno* –del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de México, p. 81.

La gráfica representa de forma cuantitativa la militarización de la seguridad pública. Ésta en términos simples significa el despliegue y expansión de las facultades de las fuerzas armadas, que en la gráfica se observan explícita e implícitamente.

La expansión de facultades ha expuesto a las fuerzas armadas como institución a ciertos riesgos, como por ejemplo la corrupción, la pérdida de legitimidad y la consigna internacional por sus prácticas (Moloeznik, 2008, p. 56 y 156). Por otra parte, la militarización de la política de seguridad pública no ha logrado disminuir la inseguridad y la violencia, por el contrario “ha propiciado un ambiente que favorece a que las autoridades se deslinden de sus responsabilidades, acusando de todo mal, de todo crimen, a la delincuencia organizada o al narcotráfico” (Nerio, 2011, p. 22). Por lo tanto, las consecuencias que ha traído el incremento de la militarización han sido negativas, particularmente en el campo de los derechos humanos.

Las organizaciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Amnistía Internacional, entre otras, son las más atentas al proceso de militarización de la seguridad pública en México, fundamentalmente por las graves consecuencias sociales (Inseguridad, violencia, violaciones a los derechos humanos, etc.), a las que el gobierno mexicano no ha dado solución satisfactoria. Uno de los problemas fundamentales que se da y que las organizaciones defensoras de derechos humanos señalan al gobierno mexicano es que los casos de violación a los derechos humanos no son investigados adecuadamente y la justicia no llega a las víctimas. Son muy pocas las víctimas de derechos humanos que han estado más cerca de la justicia y de la atención adecuada por parte de las autoridades estatales, pero para llegar a ello, éstas tuvieron que pasar por un largo proceso de gestión y desgaste que les llevó años, en el cual tuvieron que acudir a un organismo internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos), ya que las autoridades mexicanas fueron incapaces de reparar el daño. Por tanto, obligado por una sentencia es como el Estado mexicano ha reconocido sus faltas y ofrecido disculpas públicas a unas cuantas víctimas de violación a los derechos humanos que no se comparan con las cifras que representan los agraviados en todo el país. Por ejemplo, las disculpas públicas ofrecidas en 2011 a Inés Fernández Ortega y en 2012 a Valentina Rosendo Cantú, indígenas que fueron ultrajadas por militares hace más de diez años, como parte de las

sentencias impartidas por la Corte Interamericana (Reyes, 2012, 06 de marzo y Gómez, 2011, 16 de diciembre).

A pesar de que los ejemplos anteriores representan un avance en la procuración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, el gobierno de Felipe Calderón no lo celebró de tal forma, pues se mostró renuente a aceptar las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en un primer momento, especialmente en los casos que involucraba a militares, como el de Inés Fernández, Valentina Rosendo y Rosendo Radilla. Posteriormente, el gobierno calderonista aceptó los fallos de la Corte y prometió cumplirlos, no obstante, a penas y cumplió algunos, como las disculpas públicas. Por tanto, si la administración del ex presidente Calderón intentó deshacer los fallos de la Corte al interponer un recurso legal en el sistema interamericano por los fallos que responsabilizaban a miembros del Ejército por actos cometidos durante la administración pasada, menos aún aceptó que se estuvieran cometiendo violaciones generalizadas a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas durante su sexenio (Díaz, 2011, 30 de junio).

Las normas del derecho internacional fueron “omitidas” en repetidas ocasiones por el gobierno del presidente Calderón y también algunas nacionales. Para Medellín, la decisión de militarizar la seguridad pública fue una política inconstitucional, porque viola algunos artículos de la Constitución mexicana, específicamente los artículos 1º, 21º, 29º y 129º. Por ejemplo, al declarar la facultad del ejército para intervenir en funciones de seguridad pública se está violentando el artículo 21 constitucional que reserva esta función a los cuerpos policiacos de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. Además, en ese artículo se reitera que las instituciones de seguridad pública serán única y exclusivamente de carácter civil (Medellín, 2010, pp. 127-128).

La omisión de las normas internacionales y nacionales que el presidente Calderón hizo al militarizar la seguridad pública ha permitido la violación de las garantías constitucionales, por lo tanto es una acción ilegítima (López Portillo, 2011, p. 6). Esta situación acerca más a México a que lo califiquen como un “estado fallido”. Sin embargo, aún no es posible considerar a México como un Estado fallido. De acuerdo con Laura Medellín el Estado mexicano no es un Estado fallido, ni tampoco un Estado paralelo al poder de los grupos delictivos, pues las características de ambos casos no están presentes en

México. Pero si se coloca al país en un Estado de excepción, debido al uso de la fuerza mayoritariamente militar que excede los parámetros de la legalidad constitucional y vulnera o limita las garantías de los civiles (Medellín, 2010, p. 132).

En todo caso, el problema importante de la militarización de la política de seguridad pública son las consecuencias que ha tenido. Siguiendo a César Morales (2011, pp. 8-10) pueden identificarse tres consecuencias:

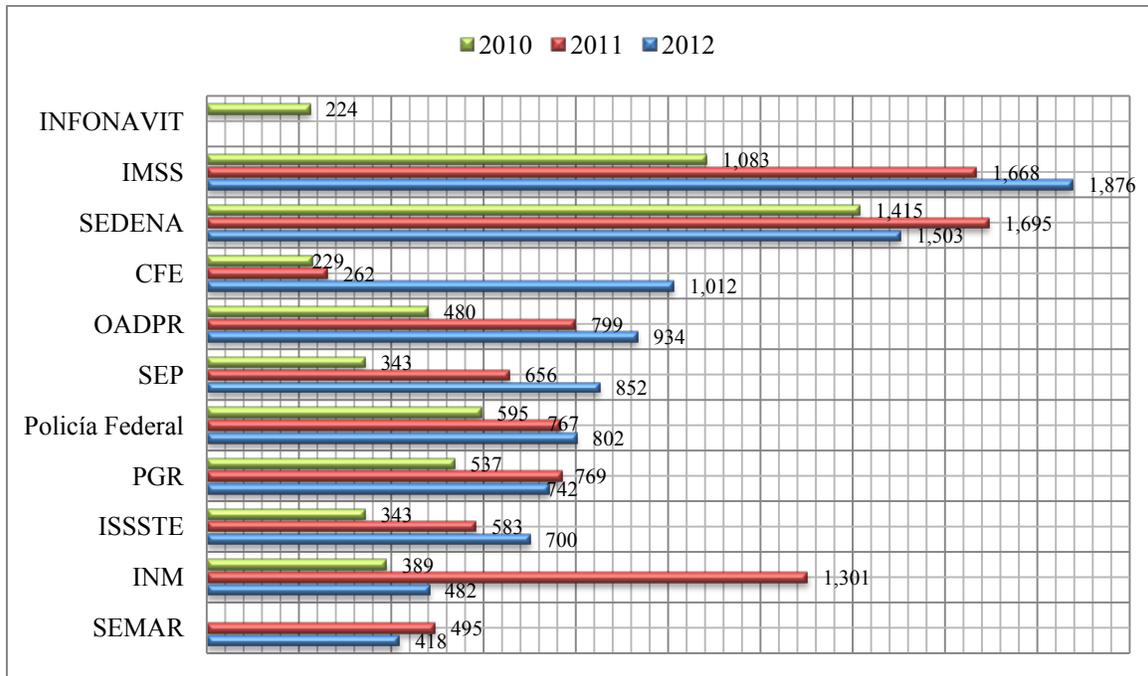
- a) Se crea un desequilibrio entre el poder civil y el militar al hacer de la intervención de las Fuerzas Armadas la regla en la lucha contra el narcotráfico y el resto del crimen organizado.
- b) La aplicación de “mano dura” se convierte prácticamente en algo “extralegal” por la falta de participación del aparato judicial en los asuntos de castigo y venganza expedita contra los traficantes, ya que los militares entrenados para allanar y matar, no siempre entregan a los criminales a la autoridad competente.
- c) La estrategia militarizada de lucha contra las drogas ha redundado en una constante violación a los derechos humanos por parte del Ejército, a pesar de que diversas encuestas revelan que la población considera a las Fuerzas Armadas una de las instituciones más confiables (muy por encima de la Policía).

El desequilibrio en los procedimientos de control e impartición de justicia de los sectores civil y militar es una de las razones por la que el gobierno de México recibe críticas internacionales por parte de los organismos defensores de los derechos humanos. Estas organizaciones consideran que este tipo de actos se debe a que no se ha respaldado legalmente el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hecha en octubre del 2012, en la cual se establece que los tribunales civiles están facultados para juzgar delitos cometidos por los militares y, por lo tanto, siguen sin castigarse a la mayoría de los miembros de las fuerzas armadas responsables de violentar los derechos humanos de civiles.

La ilegalidad de la “mano dura” aplicada por los militares va de la mano con el aumento de las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, porque muchas de esas violaciones corresponden a delitos como desapariciones forzadas,

ejecuciones extrajudiciales, homicidios ilegítimos, detención arbitraria y tortura (Amnistía Internacional, 2009, p. 5). Esto se debe principalmente a que las doctrinas de entrenamiento y trabajo del ejército son distintas a las de la policía que tiene una orientación persuasiva y persecutoria (Alvarado, 2009, p. 66). En los últimos años, las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares han aumentado y una vez más el respeto a los derechos humanos ha quedado como un objetivo secundario, al igual que durante la guerra sucia de la década de 1970 (Velázquez, 2010, p. 153). La figura 10 identifica las diez autoridades señaladas con mayor frecuencia como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos en los últimos tres años de gobierno de Felipe Calderón, en la cual puede observarse que la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentra entre las dos primeras autoridades más señaladas con una diferencia bastante significativa respecto a las otras autoridades, a excepción del Instituto Mexicano del Seguro Social que ronda las mismas cifras que la SEDENA.

**Figura 10. Principales autoridades presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos**



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2011). *CNDH: Informe de actividades 2010*. México, D.F.: CNDH, p. 52; CNDH (2012). *CNDH: Informe de actividades 2011*. México, D.F.: CNDH, p. 11 y CNDH (2013). *CNDH: Informe de actividades 2012*, tomo I. México, D.F.: CNDH, p. 11.

La aplicación de la mano dura del ejército ha estimulado a los grupos del crimen organizado a enfrentar abiertamente a las autoridades de los gobiernos locales. Por ejemplo, varios gobernadores han solicitado la ayuda federal y militar porque no pueden controlar la “ola de crimen” en sus estados (Alvarado, 2009, p. 64), que los grupos delictivos crean en la defensa de sus territorios y la cual ha sumergido al país en una profunda crisis de seguridad (Medellín, 2010, p. 108).

Por otra parte, las consecuencias anteriormente indicadas, además del proceso de militarización, también se deben a otros factores como la corrupción de los gobiernos estatales y municipales; la impunidad en la impartición de justicia; la ineficacia del sistema de procuración de justicia; la omisión de las normas internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia internacional; y el alto poder discrecional del gobierno federal (Acosta, 2011, p. 13).

Ahora bien, además de identificar las consecuencias de la militarización de la política de seguridad pública, es necesario establecer el nivel de gravedad de éstas consecuencias y contrastarlo con los resultados esperados de esa política.

Desde luego que el crecimiento de la violencia, el aumento de las violaciones a los derechos humanos, la alteración del equilibrio civil-militar y acciones de mano dura extralegal no eran los resultados esperados por el gobierno de Calderón. El objetivo central estaba en lograr una reducción progresiva de las operaciones del crimen organizado, especialmente de los cárteles de la droga, pero éste no marchó de acuerdo a los planes.

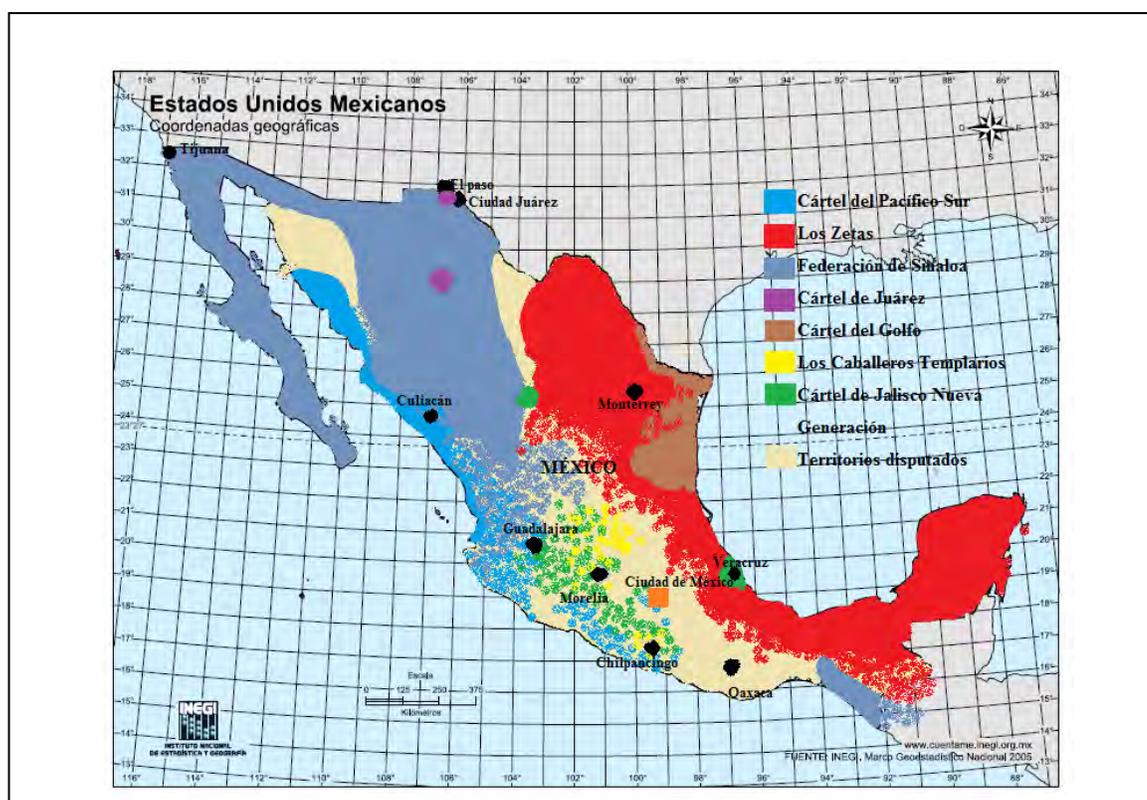
Según Cisneros (2010, pp. 52-54), el gobierno mexicano durante el sexenio de Calderón sostuvo su iniciativa de lucha contra el narcotráfico en cuatro puntos:

- a) La recuperación de los territorios ocupados por el crimen organizado.
- b) El desmantelamiento de las redes de protección del narcotráfico.
- c) La disminución de la violencia y la inseguridad que se vive en el país.
- d) La reducción de las adicciones entre la población de jóvenes.

No obstante, para evaluar los resultados de la militarización de la lucha contra las drogas es primordial tener en cuenta la importancia de la fundamentación de los datos. La recuperación de los territorios ocupados por el crimen organizado es relativo, ya que cuando se intensificaron las labores de las instituciones de seguridad pública y nacional contra los diferentes grupos criminales, se creó inestabilidad y se rompió el equilibrio de

poder, lo cual incrementó el conflicto violento entre estos grupos, que a su vez, los dividió y creó nuevos (ONUDD, 2012, p. 18). Así el mapa de los territorios ocupados por los grupos criminales se modificó por las luchas entre ellos por el control de rutas y mercados. Por ejemplo, en el 2006 existían en México cuatro grandes cárteles del narcotráfico (cártel de Sinaloa, de Juárez, del Golfo y la Familia Michoacana) y, actualmente existen al menos siete grandes cárteles, y unas 20 bandas y grupos locales (Nájar, 2012, 10 de octubre). El siguiente mapa delimita los territorios que ocupan los principales cárteles mexicanos.

**Mapa 1. Áreas de influencia de los principales cárteles mexicanos**

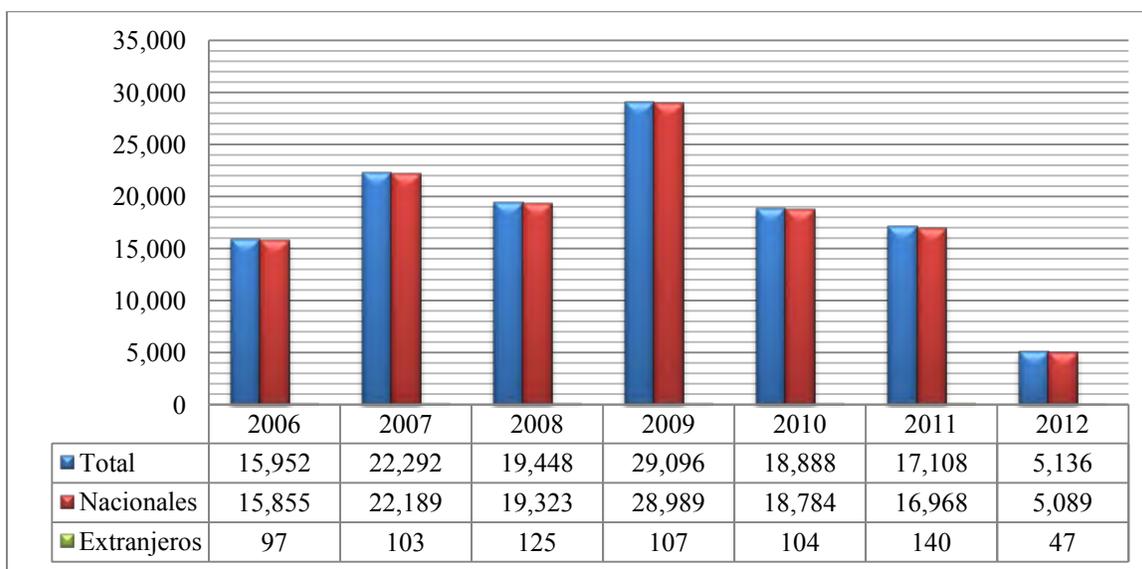


Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Nájar, A. (2012, 10 de octubre). “El nuevo mapa del narcotráfico en México”, *BBC Mundo*, sección: América Latina. “Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010\\_mexico\\_mapa\\_guerra\\_narco\\_carteles\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp.shtml)] y figura del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Así, los demás resultados del combate al narcotráfico que señala el gobierno deben ser correctamente evaluados tomando en cuenta todas las variables y no sólo guiarse por las cifras que se presentan, ya que por lo general, éstas son sólo para demostrar triunfos y no verdaderos resultados del gobierno federal (Morales, 2011, p. 11). El argumento del

desmantelamiento de las redes de narcotraficantes es uno de los resultados más fáciles de manipular o disfrazar, porque los espectaculares operativos en los que se detienen a los capos, distraen a parte de la opinión pública creyendo que las organizaciones del crimen organizado o cárteles de la droga se desmantelan, mientras lo que realmente sucede es que dichas estructuras se reestructuran o siguen intactas (Cisneros, 2010, p. 48). La gráfica 11 señala el número de detenidos por el ejército durante el sexenio anterior, son cifras bastantes altas, no obstante eso no significa que se hayan desmantelado con éxito las redes de narcotraficantes, al contrario como se mencionó, aumentó el número de cárteles en México debido a que varios de ellos se fragmentaron y dieron origen a otros. Al tener datos como el de la figura 11, es necesario hacerse preguntas como: ¿cuántos de los detenidos estaban ubicados en puestos importantes dentro de los cárteles?, ¿o son todos narcomenudistas?, ¿cuántos fueron juzgados y condenados por delitos contra la salud, en su modalidad de narcotráfico?

**Figura 11. Detenidos por el ejército durante la lucha contra el narcotráfico**



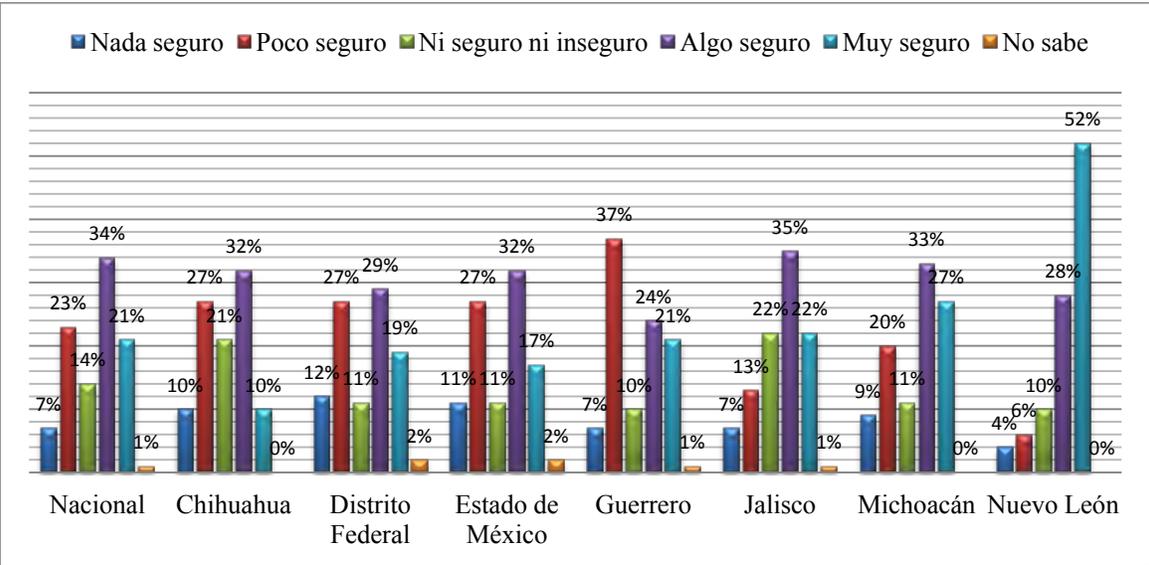
Nota: Las cifras del año 2012 son cifras preliminares correspondientes al mes de julio.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro "Esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico" en Presidencia de la República (2012) [b]. "Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Parte II: Estadísticas Nacionales". *Sexto Informe de Gobierno* –del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. p. 78.

Asimismo, los resultados muchas veces presentados por el gobierno federal, como el que señala una disminución en la violencia e inseguridad, no corresponde a lo que percibe

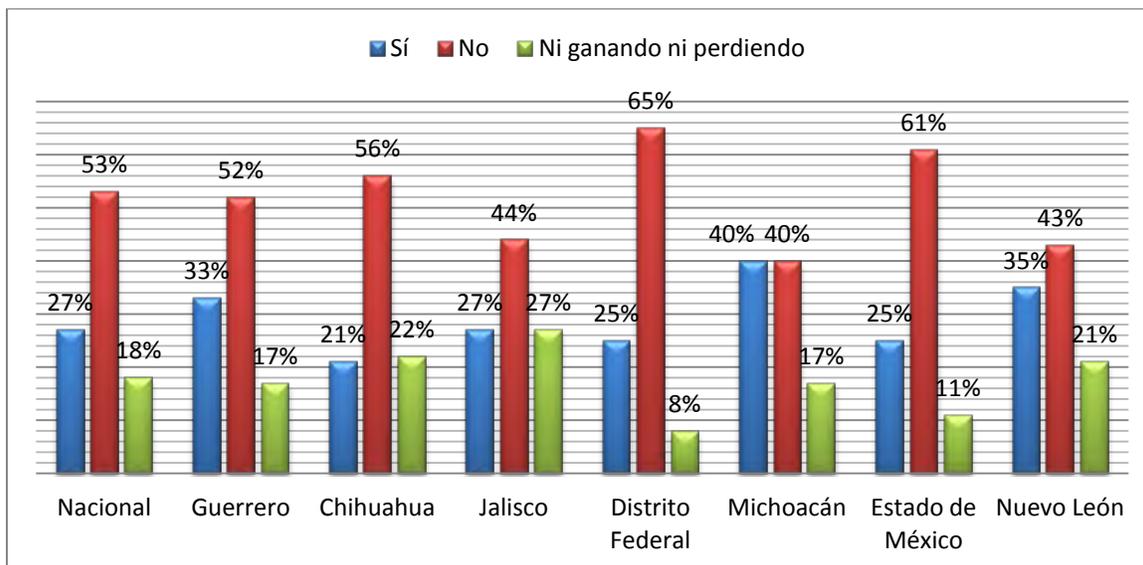
la opinión pública. Por ejemplo, la figura 12 muestra que la sociedad en general se siente cada vez más insegura a pesar de lo que sugiere el gobierno, aunque como es medida en base a la percepción es necesario tener en cuenta que no es una medición del todo confiable. Mientras, las figuras 13 y 14 marcan una tendencia negativa de los resultados al del combate al narcotráfico al ser mayoría el porcentaje de la población que considera que el gobierno está perdiendo dicho combate y que el ejército ha sido corrompido.

**Figura 12. Por favor, dígame ¿qué tan seguro o poco seguro se siente en presencia del ejército? ¿Se siente nada, poco, algo o muy seguro?**



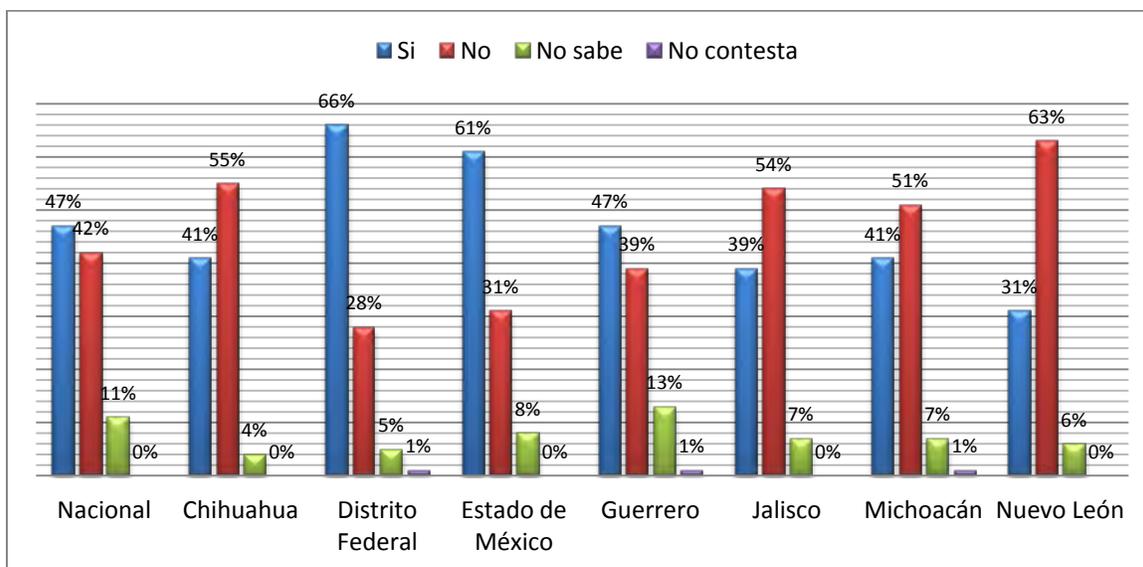
Fuente: Benítez, R.; Cháidez, A.; Escotto, M.; González, F. y Valle, E. (2011, septiembre). *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolencia (CIDENA, 2011)*. México, D.F.: CASEDE, CEGI, IPADE y SIMO. p. 80.

**Figura 13. En su opinión, ¿el gobierno está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico?**



Fuente: Benítez, R.; Cháidez, A.; Escotto, M.; González, F. y Valle, E. (2011, septiembre). *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolenencia (CIDENA, 2011)*. México, D.F.: CASEDE, CEGI, IPADE y SIMO. p. 82.

**Figura 14. ¿Usted cree que el ejército ha sido corrompido o no por el narcotráfico?**



Fuente: Benítez, R.; Cháidez, A.; Escotto, M.; González, F. y Valle, E. (2011, septiembre). *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolenencia (CIDENA, 2011)*. México, D.F.: CASEDE, CEGI, IPADE y SIMO. p. 80.

En síntesis, al inicio de su gobierno, el ex presidente Felipe Calderón enfrentó fuertes cuestionamientos sobre la ilegitimidad de su mandato, por lo que se enfocó en la política de seguridad pública para fortalecer y legitimar a su gobierno. La lucha contra el

narcotráfico fue la amenaza adoptada por Calderón para justificar la militarización de la seguridad pública, argumentando que México se había convertido en un país azotado por los cárteles de la droga y que además era la principal causa de la violencia e inseguridad.

El narcotráfico en México durante el sexenio anterior fue el asunto más notorio y controversial en la agenda pública mexicana, pues la evolución que tuvo este fenómeno desde el 2006 cuando se implantó la estrategia militar para combatirlo, derivó en una grave crisis de seguridad pública. El poder que los cárteles de la droga tenían al iniciar la presidencia de Calderón no se compara con el que tienen actualmente. Hoy los cárteles se han extendido en el territorio, antes sus acciones delictivas y violentas eran casi exclusivamente entre bandas rivales y las agresiones contra la sociedad civil eran mínimas; y el enfrentamiento con instituciones gubernamentales no era tan abierto como ahora.

El sistema de defensa mexicano (fuerzas armadas) forma parte central de la lucha contra el narcotráfico. Al involucrar a este sistema en operaciones de seguridad pública se creó un Estado de excepción. La extensión de las facultades a los militares en tareas de seguridad pública y la reforma constitucional penal de 2008 (violatoria de los derechos humanos) establecidas al inicio de la presidencia de Calderón generó esa situación propia de los Estados en guerra.

Por otra parte, la ampliación de las facultades de seguridad pública asignadas al ejército y la marina trajo consecuencias importantes: desequilibrio entre el poder civil y militar, uso de mano dura “extralegal” (fuerza injustificada) y aumento en las violaciones de los derechos humanos; que hacen dudar del avance de la lucha contra el narcotráfico. Aún así, las funciones de seguridad pública de la institución militar son aceptadas por la mayoría de la población mexicana, porque es una de las instituciones en las que más confía. En el caso de las instituciones de seguridad pública existe una profunda desconfianza de la sociedad por el bajo nivel de profesionalización que ha mostrado y la corrupción e impunidad que la envuelven.

El principal problema que presenta la institución militar actualmente y que tras las consecuencias de la militarización ha sido fuertemente criticado, es que su autonomía es tan fuerte que no existe y no es posible la participación civil, a pesar de que en octubre de 2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló como inconstitucional el artículo 57 del Código de Justicia Militar. El caso de las violaciones de los derechos humanos cometidas

por los militares ha sido el motivo de las críticas hacia esta institución, porque han sido unos cuantos los casos resueltos al no permitir que se juzguen en tribunales civiles a los responsables. Como es de suponer, los organismos internacionales defensores de derechos humanos se encuentran interesados en el tema dado la violación de las normas internacionales de derechos humanos.

Por tanto, las medidas establecidas por el gobierno mexicano han generado más resultados negativos que positivos para la sociedad, no obstante esos resultados han sido presentados por el gobierno federal como los grandes triunfos del ex presidente Calderón. Y también, han contribuido a generar fuertes críticas desde el exterior en relación a la violación de derechos humanos.



### **CAPÍTULO 3. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y LAS RECOMENDACIONES DEL CDH Y LA OACNUDH**

El tema de los derechos humanos en México, y en general en el mundo, ha cobrado relevancia en los últimos años, a tal grado de convertirse en uno de los temas centrales de la agenda internacional. Pero la relevancia que han tomado en los últimos años, fundamentalmente desde la década de 1990, se debe desafortunadamente a la violación constante de estos derechos. Aunque puede hablarse de ciertos avances en la materia, por un lado en la creación de instituciones defensoras y por el otro debido al despliegue que los medios de comunicación hacen del tema.

No obstante, hablar de la situación interna de cada país es totalmente diferente, porque en la mayoría de los casos las organizaciones defensoras de los derechos humanos, sean éstas civiles o gubernamentales, ven obstaculizado su trabajo por los vicios en los gobiernos, como la impunidad, la injusticia, la falta de imparcialidad, entre otros.

México no es la excepción a estos vicios que evitan el cumplimiento de sus obligaciones emanadas del régimen internacional de derechos humanos, al que está obligado porque ha firmado y ratificado diversos pactos y convenios, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, -aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 (OACNUDH-México, 2003, p. 1)- y los pactos emanados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA.

Por eso, el presente capítulo examina la Situación de los Derechos Humanos de México tras la militarización de la lucha contra el narcotráfico del 2006, desde la perspectiva de dos instituciones internacionales: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos.

El capítulo está dividido en dos apartados. En el primero se describe la situación del régimen internacional de los derechos humanos en la normatividad mexicana. En el segundo, se analizan las recomendaciones emitidas por las dos instituciones internacionales antes señaladas.

### 3.1. Situación de los derechos humanos en México

México forma parte del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creado después de la Segunda Guerra Mundial, pues ha ratificado los tratados, convenios y pactos surgidos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH) y del Consejo de Derechos Humanos (CDH). Lo que indica, al igual que la reforma constitucional de junio de 2011, que México debe guiar su toma de decisiones en torno a las reglas y principios que rigen dicho sistema. Pero, ¿cómo seguir las normas, principios y estructuras del régimen internacional de los derechos humanos sin contradecir o confrontar a las normas nacionales? Es justamente éste el primer punto que debe estudiarse para entender el rol y las funciones de las organizaciones internacionales gubernamentales defensoras de los derechos humanos, como las que son objeto de estudio en este trabajo (OACNUDH y CDH).

Los Estados son actores soberanos, es decir, tienen la libertad de decidir y tomar sus propias decisiones según sus intereses nacionales sin necesidad de consultar a algún otro Estado u actor. Sin embargo, al ratificar los tratados internacionales se hacen objeto de determinadas obligaciones -en el caso de los tratados de derechos humanos de respetar y difundirlos, así como reparar las faltas-, que de algún modo delimitan sus decisiones, ya que tienen que enfocar sus decisiones a los principios y normas de los tratados. Aunque esta limitante está determinada por los mismos Estados al convertir a los tratados internacionales en normativos en sus legislaciones internas. Existen otros instrumentos legislativos que los Estados pueden usar para limitar el alcance de dichos tratados en cuanto a sus decisiones internas, como las llamadas *reservas*<sup>25</sup> o hasta la jerarquía de los tratados internacionales. Según Ayala, los tratados internacionales sobre derechos humanos pueden clasificarse en cuatro rangos: supraconstitucional, constitucional, supralegal o legal<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> La Convención de Viena de 1969 establece en su artículo 2.1 apartado “d”, que se entenderá por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

<sup>26</sup> La jerarquía de los tratados internacionales en general es establecida por la Constitución en el derecho interno y puede ser clasificada en cuatro rangos: a) supraconstitucional que hace referencia a los tratados que se encuentran por encima de la Constitución del Estado, es decir, que prevalecen aún respecto a ésta; b) constitucional que equipara a los tratados internacionales con la misma jerarquía normativa de la

(2002, pp. 41-49); y dependiendo del rango es el nivel de obligatoriedad que tendrán en la normatividad de cada Estado. El mismo autor localiza a los tratados internacionales firmados por México en el rango legal, según el artículo 133 de la Constitución Política de México, que los establece en el mismo nivel que las leyes internas (Ayala, 2002, p. 49). No obstante, el rango legal que le otorga el autor a los tratados internacionales en México, es inadecuado para otros autores, quienes consideran a los tratados internacionales por encima de las leyes nacionales, pero por debajo de la Constitución, es decir en la clasificación de Ayala en el rango supralegal.

Existen dos doctrinas más en el régimen constitucional de los tratados según se considera la relación entre el derecho internacional y el derecho interno. La primera es el dualismo<sup>27</sup> que considera al derecho internacional y al derecho interno como dos sistemas jurídicos iguales, independientes y separados que no pueden confundirse ni mezclarse jamás (Malpica, 2002, p. 352). Para esta doctrina entonces, no importaría si las normas de los tratados internacionales contradicen a las normas nacionales, o viceversa. La segunda doctrina es el monismo que le otorga primacía a alguno de los dos derechos, ya sea el interno o el internacional, para llegar a una concepción unitaria del orden jurídico. De ahí su clasificación en dos tipos de monismo.

1. El monismo con primacía del derecho interno, en el que se acepta que el derecho internacional deriva del interno, porque no existen una autoridad superestatal que obligue a los Estados a cumplir con sus compromisos internacionales y por el fundamento constitucional de las obligaciones internacionales.
2. El monismo con primacía del derecho internacional en el que el derecho interno deriva del derecho internacional (Malpica 2002, pp. 354-356).

Estas corrientes monistas son también llamadas, monistas nacionalistas y monistas internacionalistas, respectivamente (Arellano, 1981, p. 99 y Sepúlveda, 1973, p. 63 en Munguía, 2010). En las doctrinas monistas es evidente que entre los tratados

---

Constitución; c) supralegal que coloca a los tratados por encima de las leyes nacionales pero no de la Constitución del Estado; y d) legal en el que se le otorga a los tratados el mismo rango que las leyes nacionales. (Ayala, 2002, pp. 41-49)

<sup>27</sup> Los dualistas basan su doctrina en las diferencias estructurales que existen, confirmadas por la praxis, entre el derecho interno y el derecho internacional, las cuales son, según ellos: la diversidad de fuentes del derecho entre ambos, la diversidad de sujetos y la praxis internacional (Malpica, 2002, p. 352).

internacionales y las normas nacionales debe haber concordancia, para no violar cualquiera de las normas e incurrir en responsabilidades nacionales o internacionales. Por ejemplo, el mismo Luis Malpica menciona que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue en primera instancia una Ley Suprema monista con primacía en el derecho internacional, es decir, monista internacionalista, que no siempre planteó en ella la concordancia entre el derecho interno e internacional. El artículo 133 constitucional antes de ser modificado en 1934 establecía “que los tratados hechos por el presidente, no necesariamente deberían de estar de acuerdo con la Constitución”. Sin embargo, después de analizarlo, se modificó y se cambió toda una tradición jurídica, transformando el texto del artículo constitucional<sup>28</sup> de la siguiente manera “...y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... (la Constitución)”, estableciendo con ello a la legislación nacional dentro de la corriente monista nacionalista. Por lo tanto, dependiendo de la doctrina adoptada por los Estados, la vigencia de los tratados internacionales se asumirá de manera diferente (Munguía, 2010).

En el caso específico de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recientemente aprobó “un nuevo criterio jurisprudencial en el que reconoce que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México es parte tienen la misma jerarquía que la Constitución, pero si esta restringe alguno de esos derechos deberá prevalecer ese último límite”, es decir, se seguirá siempre el principio *pro persona* (CNN México, 2013, 03 de septiembre). Así, el gobierno mexicano deberá cumplir las obligaciones emanen de los tratados internacionales, esencialmente si son de derechos humanos<sup>29</sup>, no sólo por la reciente aprobación de la SCJN, sino también porque México se ha incorporado al Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos al ratificar<sup>30</sup> la mayoría de los pactos y convenios sobre el tema, principalmente los emanados

---

<sup>28</sup> Artículo 133 constitucional. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

<sup>29</sup> “El derecho internacional de los derechos humanos consiste en un conjunto de declaraciones y principios que sirven como base para la consolidación de instrumentos internacionales convencionales que comprometen a los Estados a respetar los derechos humanos reconocidos universalmente” (OACNUDH-México, 2003, p. 1).

<sup>30</sup> El ratificar un tratado, pacto o convenio significa aprobar o aceptar, según el caso, el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado (OACNUDH-México, 2003, p. 21 y Munguía, 2010).

de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como se mencionó anteriormente. Es importante señalar que de ésta última emana el Consejo de Derechos Humanos, objeto de este trabajo, el cual sustituyó en el 2006 a la Comisión de Derechos Humanos.

Algunos autores, como Alex Munguía y José Luis Velasco, distinguen los tratados internacionales de derechos humanos de los demás tratados otorgándoles supremacía sobre la legislación nacional, independientemente de que su Constitución sea monista nacionalista, monista internacionalista o dualista, porque según Munguía, la protección de los derechos humanos no es un asunto de la jurisdicción interna de los Estados, ya que tales derechos son anteriores y superiores a los de cualquier Estado (Munguía, 2010 y Velasco, 2010, p. 265). En otras palabras, predomina en ellos el principio pro persona.

Los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales ratificados por México y en la Constitución deben respetarse y protegerse por todas las autoridades del país en todo tiempo, lugar y circunstancia, en caso de lo contrario, también es importante realizar las recomendaciones al pie de la letra, pues éstas son instrumentos integrales, y aceptarlas parcialmente coloca a las autoridades en una situación de regateo que no coincide con un gobierno democrático (CDHDF, 2011, 13 de abril). Es justamente aquí dónde entran en acción los organismos internacionales defensores de derechos humanos, pues al igual que los Estados que ratificaron los tratados sobre derechos humanos, éstos están inmersos en el Régimen Internacional de Derechos Humanos y pueden emitir recomendaciones.

La diferencia entre los organismos y los Estados es que los primeros están completamente dedicados a la protección y difusión de los derechos humanos y, funcionan como observadores y algunas veces jueces de los segundos, además de que los organismos internacionales son producto de los mismos tratados internacionales que ratifican los Estados, es decir, los mismos Estados los crean<sup>31</sup>. Por su parte los Estados son actores que toman decisiones en torno a sus intereses nacionales, lo que ocasiona que a veces sus actos

---

<sup>31</sup> *Human Rights Watch*, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son ejemplos de organismos internacionales dedicados al cien por ciento a la protección y difusión de los derechos humanos, al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero esta última también tiene la facultad de juzgarlos y sentenciarlos cuando se violen los derechos humanos. A excepción de *Human Rights Watch*, todos los anteriores organismos son gubernamentales, es decir, son producto de tratados y convenios internacionales que los Estados ratificaron y tienen obligación de seguir sus normas, principios y reglas establecidas.

afecten al régimen de derechos humanos, provocando así que los organismos defensores de derechos humanos entren en acción al hacer las recomendaciones pertinentes. Entonces, en teoría, los órganos competentes de los Estados deben adoptar las medidas restablecedoras y reparadoras de los derechos de las víctimas, amparadas por los organismos de protección internacional, como muestra de buena fe de sus obligaciones internacionales (Ayala, 2002, p. 76), siguiendo siempre el marco normativo del régimen internacional de derechos humanos y de los propios organismos internacionales en cuestión.

En el caso de México, como ya se mencionó, ha mostrado un fuerte activismo en la materia al ratificar la mayoría de los tratados y convenios sobre derechos humanos. Éste ha seguido un proceso gradual de ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos desde la década de 1980 (Incalcarreta, 2008, p. 8), debido tal vez a dos razones principales.

La primera que la promoción y protección de los derechos humanos ocupa desde hace un par de décadas un lugar central para la comunidad internacional, junto con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo uno de los tres grandes objetivos a corto y mediano plazo que la ONU definió en la Declaración del Milenio en el año 2000 (Negrín, 2008, p. 25). La segunda es que el término “derechos humanos” tiene un uso propagandístico en el discurso político, una muestra de ello, es que el término comenzó a formar parte del lenguaje de la política progresista hace apenas dos décadas cuando en México se daba una serie de modificaciones institucionales a través de las cuales se buscaba la sustitución de un régimen cerrado y autoritario por otro más abierto y democrático, aunque la sociedad había comenzado a luchar por los derechos muchos años antes (Gutiérrez, 2010, pp. 7-8).

Por lo tanto, se considera que son justamente éstas razones las que han llevado al gobierno de México a insistir en la importancia de la cooperación internacional como el medio para lograr un verdadero apoyo a la labor de los gobiernos en la promoción y protección de los derechos humanos, pues un análisis objetivo y equilibrado, genuinamente motivado por el interés en la protección de éstos derechos en todos los países constituye la base en que debe desenvolverse la cooperación internacional (Moreno, 1999, p. 71). Un tipo de cooperación en el que no sólo participan Estados sino también organizaciones internacionales.

### **3.2. Los organismos defensores de los derechos humanos de la ONU: estructura y funcionamiento**

México mantiene una cooperación activa con dos de los organismos más importantes del sistema internacional de derechos humanos creado por la ONU: el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que son las organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos que analiza este trabajo. La cooperación y participación de México se ha dado desde la formación de estos organismos.

En diciembre del año 2000, México firmó el primer acuerdo de cooperación técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), seguido de un acuerdo en el 2002 por el que se estableció la Oficina en México del ACNUDH (OACNUDH-México), y posteriormente, en febrero de 2008 se firmó un nuevo acuerdo entre la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y el Gobierno de México para dar continuidad a la presencia y a las actividades de la OACNUDH-México hasta el 2012 (CDH-EPU, 2008b, p. 5).

Por su parte, en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, México ha participado por dos períodos consecutivos, 2006-2009 y 2009-2012 respectivamente, además de que presidió el primer año de labores y de existencia del Consejo (2006) (González, 2009, 12 de mayo)<sup>32</sup>. La razón principal de la cooperación entre México y estos dos organismos es la protección y difusión de los derechos humanos en el mundo, esencialmente en el territorio mexicano, por eso el gobierno de México ha aceptado la existencia de dichas instituciones, sin recelo de perder su soberanía, ya que las instituciones protectoras de derechos humanos sólo ejercen su jurisdicción cuando se han agotado todas las instancias nacionales sin haber hallado solución a las violaciones de los derechos humanos (Munguía, 2010). Lo que quiere decir, que dichas instituciones actuarán como observadores de la situación de los derechos humanos en el país y harán las

---

<sup>32</sup> Los datos fueron corroborado en la página web oficial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/elections.htm>.

recomendaciones pertinentes, que deberán ser cumplidas por el Estado y en caso de no mejorar la situación intervendrán como es debido, siguiendo siempre el régimen de los derechos humanos, como sucedió con las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú. Sin embargo, en el caso de los organismos especializados en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sus herramientas institucionales están limitadas, en gran medida, a la formación de conciencia, persuasión, mediación y exposición de las violaciones al escrutinio internacional, porque específicamente no tienen una corte internacional de derechos humanos (Velasco, 2010, p. 277). Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial de la ONU, se encarga de cualquier asunto de derecho internacional y no sólo los relacionados con derechos humanos, lo cual hace difícil el acceso a ella para una sola persona y más tardado la resolución de los casos, a diferencia de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Durante la pasada administración federal, México recibió constantes recomendaciones por parte de la OACNUDH y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pero específicamente han insistido en las relacionadas con un tema controversial, la presencia de los militares como fuerzas de seguridad pública en México.

Como se mencionó en el primer capítulo, el poder ejecutivo federal en el 2007 puso en marcha un programa de seguridad en el marco de la *Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia*. Por lo que, como medida “temporal” el ex presidente Calderón determinó la participación de cuerpos especiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para apoyar a las autoridades civiles en el combate a la delincuencia organizada, incluyendo al narcotráfico (CDH-EPU, 2008a, p. 8). Supuestamente, dicha política está basada en el pleno respeto a los derechos humanos, pero ya que ha tomado más tiempo del esperado, la situación de las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares se ha agravado paulatinamente, insistiendo, tanto la OACNUDH y el Consejo de Derechos Humanos, en el cumplimiento de las recomendaciones que hasta ahora han dificultado los vicios y justificaciones del gobierno mexicano. Por ejemplo, una de las justificaciones utilizadas por la pasada administración ante la adopción de medidas político-criminales, consideradas por las instancias oficiales más eficaces, fue conceptualizar al

crimen organizado como una “sociedad”, que pretendía operar fuera del control del pueblo y del gobierno, ya que involucraba a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación (Moreno, 2001, pp. 148-152). Además, de que se manejaban discursos como el siguiente:

La seguridad pública es una responsabilidad primordial del Estado que, frente a acciones de terceros contribuye a garantizar plenamente derechos humanos como la libertad y la seguridad de las personas, así como la propiedad. Por ello, desde el inicio de la presente administración se tomó la decisión de enfrentar a la delincuencia organizada y poner fin a una tendencia que venía mermando la calidad de vida de las personas y la capacidad de desarrollo del país. El objetivo fue restablecer condiciones mínimas de seguridad que permitan a los ciudadanos convivir en paz y recuperar paulatinamente espacios territoriales que ocupaba la delincuencia organizada. Haciendo uso de los mejores recursos a su alcance, el Presidente de la República [Calderón] convocó de manera temporal a las fuerzas armadas para formar parte medular de esta lucha. Se han registrado importantes progresos, aunque persiste el reto de continuar la construcción de policías eficientes y confiables, transformar el sistema de impartición de justicia, así como construir una agenda integral de derechos humanos y seguridad pública. (CDH-EPU, 2008a, p. 2).<sup>33</sup>

En sí, el Consejo de Derechos Humanos y la OACNUDH concuerdan que las fuerzas armadas no son las indicadas para combatir la delincuencia organizada, incluyendo el narcotráfico, porque los soldados están formados, entrenados y condicionados para luchar contra el enemigo abstracto al cual debe imponérsele por la fuerza, pues en la guerra la apuesta es matar o morir. Ya desde antes de implementado el combate contra el narcotráfico por Calderón, el Informe de la ONU sobre Desarrollo Humano del 2002 señalaba que “cuando se mezclan las funciones y la capacidad de fuego de la policía con las de los militares se corre el riesgo de que se cometan excesos y se incurra en violencia innecesaria” (OACNUDH-México, 2003, p. 32), como ha pasado durante los últimos años. Por ello dirigen al Estado mexicano una serie de recomendaciones –que se analizarán más adelante–, para reforzar la situación de los derechos humanos en el país.

---

<sup>33</sup> Este párrafo corresponde al informe del Estado Mexicano presentado ante el Consejo de Derechos Humanos por el Examen Periódico Universal realizado en el 2009, conforme al párrafo 15 a) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

### 3.3. Recomendaciones

Las organizaciones defensoras y promotoras de los derechos humanos, nacionales e internacionales,

“para vigilar que los gobiernos cumplan con sus obligaciones de forma legal, han adquirido facultades cuasi jurisdiccionales que implican la investigación, resolución y seguimiento de casos, (...) las cuales les permiten adquirir una actitud de crítica severa y de señalamiento público constante respecto a las acciones u omisiones de las autoridades que son responsables de violaciones a los derechos humanos” (Editorial DFensor, 2011, p. 3).

Una de las más importantes facultades que tienen los organismos internacionales protectores de los derechos humanos son las llamadas “recomendaciones”, las cuales se emiten tras las omisiones en las que incurren los diversos países en la materia (Canto, 2010, p. 96). Las recomendaciones se sustentan en tres principios básicos, según la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF):

1. La erradicación de la posibilidad de que se repitan los hechos que propiciaron la violación de los derechos humanos.
2. La aplicación de sanciones a las y los responsables.
3. La reparación del daño infligido a las víctimas (2011, p. 51).

A veces las recomendaciones dan lugar a observaciones generales con mayor alcance normativo con el fin de reforzar la institución de los derechos humanos, sin embargo es difícil que se conviertan en reglas porque la fuerza política de los organismos especializados y de sus aliados nacionales es poca como para forzar a los gobiernos a cumplir sus compromisos (Canto, 2010, p. 96), además de que no tienen capacidad sancionadora que les otorguen obligatoriedad. Lo anterior da lugar a dos

posibles situaciones: la primera que la recomendación sea aceptada plenamente, mediante la cual, la autoridad competente se comprometa a llevar a cabo todas y cada una de las acciones para el cumplimiento total y satisfactorio del instrumento<sup>34</sup>, según la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF (2011, p. 51); la segunda, que el Estado rechace u omita la recomendación, en cuyo caso se aplicaría el principio básico del derecho internacional recogido por el derecho internacional de los derechos humanos, que menciona “que todo Estado es internacionalmente responsable por todo acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados”. Entonces se estaría hablando de un hecho ilícito, que lógicamente genera la responsabilidad internacional del Estado (Del Toro, 2002, pp. 664 y 669). Ante tal omisión, intervienen los organismos especializados internacionales para regir la conducta de los Estados de acuerdo al sistema universal de derechos humanos. Con esta pequeña explicación se da paso a las recomendaciones específicas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos de la misma organización.

### ***3.3.1. Recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos***

El ACNUDH<sup>35</sup> es el más alto funcionario de la ONU responsable de los derechos humanos y titular de la Oficina del mismo nombre. Este funcionario actúa como representante mundial de los derechos humanos con ayuda de su Oficina que tiene funciones específicas para la protección y difusión de los derechos humanos en el mundo, conformando así un organismo internacional que tiene las siguientes:

1. Apoyar el mecanismo de derechos humanos de la ONU.
2. Aumentar la cooperación internacional en materia de derechos humanos.

---

<sup>34</sup> Las autoridades pueden aceptar total o parcialmente una Recomendación y ha habido casos en que no las aceptan (Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, 2011, p. 51).

<sup>35</sup> La figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos fue creada el 20 de diciembre de 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 48/141.

3. Promover la aplicación efectiva de normas de derechos humanos.
4. Entablar diálogos con los gobiernos a fin de velar por el respeto de todos los derechos humanos.
5. Prestar servicios consultivos y asistencia técnica a los Estados (OACNUDH-México, 2003, p. XXIV).

Ésta última función debe ser con previa solicitud de los Estados, como lo hizo México en el 2002 y 2008, en el que por su propia invitación se estableció una oficina de representación de la OACNUDH y se suscribió un nuevo acuerdo con la misma sobre la continuidad de sus actividades hasta el 2012, respectivamente (CDH-EPU, 2008a, p. 5)<sup>36</sup>, según se mencionó en el primer apartado de este capítulo. En México, la OACNUDH cumple con las siguientes funciones:

Observa la situación de los derechos humanos y presenta informes al respecto.

1. Presta asesoramiento y asistencia técnica a las autoridades nacionales y locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los abogados, los jueces y la sociedad civil.
2. Además, presta apoyo a la aplicación de las recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos, realizado por la misma oficina en el 2003, y el posterior Programa Nacional de Derechos Humanos.
3. Trata de aumentar la capacidad de equipo de la ONU en el país para abordar las cuestiones de derechos humanos e integrar un enfoque basado en los derechos fundamentales en la labor de las Naciones Unidas en México (CDH-EPU, 2008b, p. 5).

En relación con la primera función enumerada anteriormente, la OACNUDH realizó el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* en el 2003, con ayuda de organizaciones nacionales defensoras de derechos humanos. El Diagnóstico, como su nombre lo dice, presenta la situación general de los derechos humanos en México, pero también incluye una serie de recomendaciones y propuestas normativas dirigidas al

---

<sup>36</sup> La OACNUDH en México ha realizado contribuciones como el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en 2003, así como su asesoría para la elaboración del PNDH 2008-2012. Además, mantiene acuerdos y amplia relación con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, gobiernos estatales, instituciones académicas y sociedad civil (CDH-EPU; 2008a, p. 5).

Estado mexicano para la mejora de la situación de los derechos humanos. Y es aquí, dónde surge lo interesante según el objetivo de la investigación, porque entre esa serie de recomendaciones y propuestas normativas se encuentran varias relacionadas con los militares, lo cual demuestra que los organismos internacionales defensores de derechos humanos, en este caso la OACNUDH, mostraron interés por establecer en la institución militar mexicana el pleno respeto de los derechos humanos desde antes de que Calderón implementara la participación del Ejército en el combate a la delincuencia organizada. Debido a que dicha participación dificulta la protección de los derechos humanos en algunos casos y, en otros obstaculiza el cumplimiento de responsabilidades y reparo de daños. A continuación se enumeran las recomendaciones y propuestas normativas señaladas en el Diagnóstico, por la OACNUDH:

1. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda (...) el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio (...). [Recomendación]<sup>37</sup>
2. Establecer dentro de la legislación que todos los casos de tortura deben ser juzgados por tribunales civiles, independientemente de que las víctimas sean militares o civiles. [Propuesta]
3. Elevar a la categoría de garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar, por parte de los particulares que sean víctimas u ofendidos por actos de personal militar. [Propuesta]
4. Restringir el alcance del concepto de actos en contra de la disciplina militar y derogar el artículo 57, fracción II del Código de Justicia Militar para en su lugar, establecer, de manera taxativa, los tipos penales que pueden ser materia de los juicios castrenses. [Propuesta]
5. Establecer un sistema de justicia militar de corte acusatorio. [Propuesta]
6. Establecer el marco normativo necesario para evitar que el Secretario de la Defensa influya directa o indirectamente en la procuración y administración de justicia civil y militar, y, por lo que respecta al nombramiento del Procurador General de Justicia Militar, establecer para su designación un procedimiento

---

<sup>37</sup> Esta primera recomendación y la siguiente tuvieron un gran avance, en octubre de 2012, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentenció inconstitucional el artículo 57 del Código de Justicia Militar, lo cual dirige los casos en los que estén involucrados civiles y militares a tribunales civiles. Sin embargo, aun es necesario la derogación formal por parte del legislativo del mismo artículo, o la modificación del texto a uno constitucional (Sepúlveda, 2012, 03 de septiembre).

similar al previsto para la designación del Procurador General de la República.  
[Propuesta]

7. Adscribir la justicia militar al poder Judicial de la Federación y eliminar progresivamente el alcance de la jurisdicción militar fuera de guerra. En tanto ello sucede, mantener la procedencia del juicio de amparo en contra de las determinaciones de la justicia militar. [Propuesta]
8. Establecer un programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República. [Propuesta]
9. Promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. [Propuesta] (OACNUDH-México, 2003).

De las propuestas señaladas, la última tiene especial significado, porque demuestra que los organismos internacionales defensores de derechos humanos estaban en desacuerdo con las funciones de seguridad pública que realizaban las fuerzas armadas desde antes de que Felipe Calderón adecuara e implementara otras para su programa de combate a la delincuencia organizada, y aún así el ex presidente siguió con ellas. Por lo tanto, el gobierno de México no sólo no cumplió con dicha propuesta, sino que consciente de ello hizo caso omiso. Desde 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las fuerzas armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. Después, el gobierno de Vicente Fox aumentó dicha participación con los mandos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República (OACNUDH-México, 2003, p. 44); y culminó Felipe Calderón con la participación de éstos en la lucha contra el narcotráfico. Por lo que, la OACNUDH ha seguido emitiendo recomendaciones al respecto. Las siguientes recomendaciones han sido emitidas durante la administración calderonista.

1. Que en el marco de sus atribuciones la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres tome conocimiento y de curso a los casos de violaciones de mujeres indígenas presuntamente cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública. [Recomendación]

2. Investigar la posible presencia de armas y entrenamiento a grupos de civiles por parte de elementos de las Fuerzas Armadas en el estado de Chiapas. [Recomendaciones]
3. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La OACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo. [Recomendación]
4. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. [Recomendación]

5. Realizar las reformas legislativas necesarias para que los delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas que realicen actos de violencia contra las mujeres sean investigados y castigados desde la justicia civil, así como las infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado. [Propuesta] (OACNUDH-México, 2007a; OACNUDH-México, 2007b y OACNUDH-México, 2009).

La principal razón para que la OACNUDH emita dichas recomendaciones es la situación que se ha presentado en el país tras la implementación del programa de lucha contra el narcotráfico, en el que participan activamente los militares como fuerzas de seguridad pública. Debido a que los delitos cometidos por parte de elementos de las Fuerzas Armadas son atraídos por el fuero militar quedando la mayoría de éstos en impunidad, como ha sucedido con las violaciones en contra de las mujeres indígenas<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Organizaciones civiles nacionales e internacionales han señalado casos de acoso y amenaza a mujeres indígenas y defensoras de los derechos humanos por elementos pertenecientes a la institución castrense (OACNUDH-México, 2007a, p. 148). Los casos de mujeres indígenas violentadas en sus derechos por elementos del ejército más conocidos son los de Valentina Rosendo e Inés Fernández, porque tuvieron el valor de no quedarse calladas y denunciar, así como de resistir los obstáculos que les interpusieron, lamentablemente las autoridades, al llamarlas mentirosas, amenazarlas, discriminarlas, etc. Aunque fueron delitos perpetrados durante la administración de Vicente Fox, fue el gobierno de Felipe Calderón quien les

(OACNUDH-México, 2007a, p. 148). Cuando los tribunales militares intervienen en la investigación de delitos que van más allá de los hechos relacionados con la disciplina castrense, se vulnera la garantía de imparcialidad del juicio y con ello, la confianza en que se hará justicia (OACNUDH-México, 2003, p. 29). Por eso, la insistencia de los organismos defensores de derechos humanos sobre la posibilidad de retirar a los militares la responsabilidad de velar por el mantenimiento del orden público (CDH-EPU, 2008b, p. 12). Antes de dar paso a las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y para terminar con este apartado, se considera necesario mencionar que las recomendaciones emitidas por la OACNUDH se basan en los informes de los grupos de trabajo y relatores especiales, porque no cuenta con un mecanismo especializado como el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos.

### ***3.3.2. Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas***

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es un organismo con poco tiempo de existencia, pues fue creado en el 2006, tras un proceso de gestación que atendía a una necesidad imperiosa de reestructuración de la ONU identificada desde 1997, en la cual el tema de los derechos humanos se imponía como una prioridad de la Secretaría General junto con la paz, la seguridad, la cooperación para el desarrollo y los asuntos humanitarios (Varón, 2008, pp. 139-140), como se mencionó anteriormente. Con la creación del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide dar fin a la Comisión de Derechos Humanos de la misma y sustituirla por el Consejo como uno de sus órganos subsidiarios, al que revisará a los cinco años de su creación<sup>39</sup>

---

ofreció disculpas públicas y recibió las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de reparar los daños (Gómez, 2011, 16 de diciembre). Los obstáculos y maltratos que las autoridades realizan hacia las víctimas es la causa principal de que éstas últimas no denuncien.

<sup>39</sup> El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo del 2006 mediante la resolución 60/251 y fue revisado su funcionamiento en el 2011, por la misma. Producto de la revisión, se realizaron una serie de modificaciones que se pondrán en marcha en el Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal (2006-2012) [<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>].

(Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006, p. 2). Según la resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos<sup>40</sup> tiene las siguientes facultades:

1. Ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto.
  2. Promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas.
  3. Realizar un examen periódico universal (EPU) sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados.
  4. Así como, determinar las modalidades del mecanismo del EPU y el tiempo que se le asignará.
  5. Asumir la función y las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos en relación con la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con arreglo a la resolución 48/141.
- (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006, pp. 2-3)

Entre las “innovaciones” contenidas en el Consejo respecto a la Comisión, puede señalarse el establecimiento del sistema de Examen Periódico Universal (EPU), cuyo objetivo fundamental es erradicar la parcialidad y selectividad con que se abordaron anteriormente las situaciones de derechos humanos por la antigua Comisión (Varón, 2008, p. 149). El EPU es un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad, el cual complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006, p. 3). El examen está basado además en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal

---

<sup>40</sup> El Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General; la composición estará basada en una distribución geográfica equitativa y los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete; los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones durante un período de tres años y no podrán optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos; (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006, pp. 3-4).

de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos en que es Parte un Estado, las promesas y compromisos que hayan asumido voluntariamente los Estado y el derecho internacional humanitario aplicable (CDH, 2007, p. 2). Lo cual posiciona al EPU prácticamente, en el caso de México, dentro de la legislación nacional, según lo expuesto en el primer apartado de este capítulo. Para elaborar el EPU es necesaria la información preparada por tres fuentes diferentes<sup>41</sup>: 1) la otorgada por el Estado examinado, 2) la compilada por la OACNUDH contenida en los informes únicamente de la ONU, y 3) el resumen hecho por la OACNUDH de información de otras instituciones pertinentes (CDH, 2007, p. 4).

El primer Examen Periódico Universal de México se realizó en la 13<sup>a</sup> sesión del Consejo de Derechos Humanos, el 10 de febrero de 2009 (CDH, 2009, p. 3). Sin embargo, el gobierno mexicano ya tenía participación activa en el Consejo, como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, desde el 2006 que forma parte del Consejo y que se comprometió a mejorar las condiciones del sistema penitenciario, fortalecer la normatividad general en materia de libertad de expresión, fortalecer las acciones en materia indígena, continuar con la adaptación de las leyes a los estándares internacionales, entre otras cosas (CDH-EPU, 2008b, p. 12).

Los resultados del Grupo de Trabajo fueron noventa y dos recomendaciones sobre la situación general de los derechos humanos en México; de esas recomendaciones, doce están relacionadas con la institución militar, es decir, el 13 %. Pero, si el porcentaje anterior es algo alarmante, aún lo es más el hecho de que el gobierno mexicano haya aceptado sólo 83 de ellas, mostrando una posición no clara en 6 y rechazado 3, de las cuales 6, 4 y 2, respectivamente, están dirigidas a la institución militar. A continuación se presentan las recomendaciones, en las cuales se podrá observar la concordancia y complementación con las recomendaciones emitidas por la OACNUDH:

*Recomendaciones aprobadas por México:*

---

<sup>41</sup> Para el examen de México se publicaron los siguientes documentos, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 15 del anexo a la resolución 5/1: a) Un informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) (A/HRC7WG.6/4/MEX/1); b) una recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de conformidad en el párrafo 15 b) (A/HRC/WG.6/4/MEX/2), y c) un resumen preparado por la OACNUDH, según lo dispuesto en el párrafo 15 c) (A/HRC/WG.6/4/MEX/3), (CDH, 2009, p. 3).

1. Revisar el Código de Justicia Militar para armonizarlo más con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
2. Reconocer que la mejora de la seguridad pública debe girar en torno a los derechos humanos y el estado de derecho.
3. Investigar exhaustivamente todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas militares y de seguridad, y adoptar las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.
4. Investigar las denuncias de tortura y otros abusos de los derechos humanos cometidos por el personal policial, militar y de seguridad, y acabar con el clima de impunidad.
5. Velar porque los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y del personal penitenciario y judicial reciban una formación adecuada en derechos humanos.
6. Intensificar los esfuerzos a nivel federal para sensibilizar a la población respecto de los derechos, el idioma y las costumbres de los indígenas, proporcionando orientación y formación respecto al personal militar y los funcionarios locales, así como a la policía, el personal judicial y los profesionales del derecho, en particular en las zonas rurales.

*Recomendaciones sin una posición clara por parte de México:*

1. Promulgar una definición de delincuencia organizada que sea compatible con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2. Garantizar la primacía de la justicia civil sobre la militar en todo el territorio.
3. Hacer extensiva la jurisdicción de los tribunales civiles a las causas relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas por militares.
4. Otorgar a sus autoridades y a los tribunales civiles jurisdicción sobre los hechos/violaciones de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones de salvaguardia del orden público; en caso de que se requiera la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, compensar el aumento de atribuciones de los militares con medidas de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos.

*Recomendaciones rechazadas por México:*

1. Dar seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la Oficina del ACNUDH para que se faculte a los tribunales civiles a conocer de delitos contra los derechos humanos, en particular la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por personal militar, aunque se alegue que se cometieron en acto de servicio.
2. Revisar las disposiciones jurídicas pertinentes a fin de que todos los delitos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas sean sometidos a los tribunales civiles. (CDH, 2009)

En general, las recomendaciones giran en torno a un sólo tema: el de garantizar la supremacía de los tribunales civiles sobre los militares, lo que implica un cambio en el fuero militar, que el gobierno mexicano retrasa lo más posible, solo basta con observar que las recomendaciones principales sobre el fuero militar son en las que mostró una posición no clara o las rechazó<sup>42</sup>, y aún no se ha presentado una reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar por parte del Congreso de acuerdo a la sentencia de la SCJN al respecto, para que en un futuro los casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales y militares se juzguen en tribunales ordinarios<sup>43</sup>. A pesar de que las violaciones de los derechos humanos por los militares han aumentado desde la implementación de la lucha contra el narcotráfico con apoyo de los militares, como se señala en el primer capítulo, y como constantemente lo señalan las organizaciones defensoras de derechos humanos de la sociedad civil, al igual que las internacionales. En *el informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal* en el 2008, se señala que:

Los numerosos operativos militares con la justificación de atacar al crimen organizado han ocasionado un sinnúmero de violaciones de los derechos humanos. En el 2007 y lo que iba del 2008 –hasta la elaboración del informe–, se registraron en los

---

<sup>42</sup> A pesar de las dificultades que se han presentado para otorgar un cambio positivo en el fuero militar en materia de derechos humanos, éste ya comenzó a dar los primeros pasos con una reforma –demasiado retrasada– al sistema de justicia militar, como se observará en el siguiente capítulo.

<sup>43</sup> Para ver materializado en las leyes la sentencia de la SCJN es necesario apoyarla, porque no es fácil cumplir esa tarea, ya que genera controversias y debates públicos, según José Miguel Vivanco, director de la división de las Américas de *Human Right Watch* (González, 2013, 19 de febrero).

medios más de 50 casos o situaciones generalizadas de abusos por militares, incluidas decenas de muertes, pues en ocasiones los soldados de los retenes militares han baleado civiles, como es el caso de la muerte de 5 mujeres y niños, miembros de una familia; los asesinatos de 4 personas en una carretera sin motivo alguno; y la violación y abuso sexual por parte de militares hacia un gran número de mujeres, principalmente jóvenes, incluidas menores de edad y mujeres indígenas. Dichos casos suelen permanecer en la impunidad, en parte por la extensión ilegal del fuero militar sobre casos de violaciones a los derechos humanos, porque las investigaciones de abusos militares son conducidas por las propias autoridades castrenses, lo que implica que también se desemboque en la opacidad. Por eso es absolutamente necesario que el gobierno cumpla con las recomendaciones de numerosos órganos de la ONU en relación a que las violaciones de los derechos humanos se deben conocer en el fuero civil y no en el militar. (Academia mexicana de Derechos Humanos, et al., 2008, pp. 2-3 y CDH-EPU, 2008c).

Asimismo, al gobierno mexicano no le importó que en el 2006 se había comprometido a aplicar las recomendaciones que pudieran derivar del mecanismo del EPU (CDH-EPU, 2008b, p. 12) y se mostró inconforme en varias de ellas. No obstante, mostró una posición clara o de rechazo a algunas recomendaciones, más aún cuando el siguiente EPU, que se celebrará en octubre de 2013, se centrará, entre otras cosas, en la aplicación del resultado del examen precedente (CDH, 2007, p. 6), y está internacionalmente obligado a cumplirlas, sino quiere verse implicado en un caso de responsabilidad internacional y afectar su imagen internacionalmente. Sin embargo, el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a México se analizará en el siguiente capítulo.

En resumen, en México todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado son considerados ley suprema de la nación al igual que la Constitución, es decir tienen la misma jerarquía; siempre y cuando ésta última no restrinja alguno de esos derechos, pues en tal caso se guiará por el principio *pro persona*. Por lo tanto, las normas, reglas y principios que tutelan el régimen internacional de los derechos humanos son ley suprema de la nación, y el gobierno mexicano tiene la obligación de tomar decisiones en base a estas normas. Con la reforma

constitucional en derechos humanos del año 2011, se estableció esencialmente el principio *pro persona*, el cual especifica que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales procurando siempre la protección más amplia a las personas. No obstante, los vicios que existen en el gobierno dificultan el cumplimiento del régimen internacional de los derechos humanos, lo cual ha ocasionado que organismos internacionales defensores de derechos humanos, inmersos también en el sistema internacional de derechos humanos, utilicen su facultad de hacer las recomendaciones pertinentes, para evitar la posible repetición de la violación, castigar a los responsables y reparar el daño, cuando sea necesario. Desafortunadamente no siempre se han cumplido plenamente las recomendaciones, porque no tienen el carácter de obligatoriedad como para hacer que los Estados las cumplan, aunque el derecho internacional las señale.

En México, en la administración de Felipe Calderón, los organismos nacionales e internacionales defensores de derechos humanos, entre ellos dos de los más importantes órganos del Sistema Internacional de Derechos Humanos de la ONU (la OACNUDH y el Consejo de Derechos Humanos), a través de sus recomendaciones han insistido por un cambio en la institución militar, esencialmente en establecer la supremacía de los tribunales civiles sobre los militares en casos relacionados con las violaciones a los derechos humanos. Cambio que se ha mostrado totalmente necesario, después de que el presidente Calderón estableciera la lucha contra el narcotráfico con ayuda de los militares, los cuales adquirieron facultades de seguridad pública y se incrementaron paulatinamente las violaciones de los derechos humanos.

Además, también se recomienda al Estado mexicano sustituir progresivamente a las fuerzas armadas en la esfera de seguridad pública. Pero, la respuesta del gobierno mexicano a dichas recomendaciones ha sido tardía, y se ha preocupado más por justificar sus acciones durante el sexenio de Calderón; que por cumplir las recomendaciones, tal y como se estudiará en el siguiente capítulo y resume la siguiente tabla.

**Tabla 1. Estado de las recomendaciones**

Institución	Recomendación	Cumplida	En proceso	No cumplida o rechazada
<i>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i>	Incorporar el concepto de derechos humanos en la Constitución y dar una jerarquía a los tratados de derechos humanos superior a los ordenamientos federales y locales.	X		
	Que en el marco de sus atribuciones la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres tome conocimiento y de curso a los casos de violaciones de mujeres indígenas presuntamente cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.		X	
	Investigar la posible presencia de armas y entrenamiento a grupos de civiles por parte de elementos de las Fuerzas Armadas en el estado de Chiapas.		X	
	Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La OACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.	X		
	Revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.		X	
	Realizar las reformas legislativas necesarias para que los delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas que realicen actos de violencia contra las mujeres sean investigados y castigados desde la justicia civil, así como las infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado.		X	
<i>Consejo de Derechos Humanos</i>	Revisar el Código de Justicia Militar para armonizarlo más con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.		X	
	Reconocer que la mejora de la seguridad pública debe girar en torno a los derechos humanos y el estado de derecho.	X		
	Investigar exhaustivamente todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas militares y de seguridad, y adoptar las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.		X	
	Investigar las denuncias de tortura y otros abusos de los derechos humanos cometidos por el personal policial, militar y de seguridad, y acabar con el clima de impunidad.		X	
	Velar porque los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y del personal penitenciario y judicial reciban una formación adecuada en derechos humanos.	X		
	Intensificar los esfuerzos a nivel federal para sensibilizar a la población respecto de los	X		

derechos, el idioma y las costumbres de los indígenas, proporcionando orientación y formación respecto al personal militar y los funcionarios locales, así como a la policía, el personal judicial y los profesionales del derecho, en particular en las zonas rurales.			
Promulgar una definición de delincuencia organizada que sea compatible con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.			X
Garantizar la primacía de la justicia civil sobre la militar en todo el territorio.		X	
Hacer extensiva la jurisdicción de los tribunales civiles a las causas relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas por militares.		X	
Otorgar a sus autoridades y a los tribunales civiles jurisdicción sobre los hechos/violaciones de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones de salvaguardia del orden público; en caso de que se requiera la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, compensar el aumento de atribuciones de los militares con medidas de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos.		X	
Dar seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la Oficina del ACNUDH para que se faculte a los tribunales civiles a conocer de delitos contra los derechos humanos, en particular la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por personal militar, aunque se alegue que se cometieron en acto de servicio.			X
Revisar las disposiciones jurídicas pertinentes a fin de que todos los delitos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas sean sometidos a los tribunales civiles.			X

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de OACNUDH-México, 2007a. *El derecho a una vida libre de discriminación y de violencia: mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca*. México: OACNUDH-México. 159 p.; OACNUDH-México (2007) [b]. *Derechos Humanos de las Mujeres: actualización del capítulo 5 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: OACNUDH-México. 70 p.; OACNUDH-México (2009). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México: OACNUDH-México. 50 p., y Consejo de Derechos Humanos (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México*. Asamblea General de Naciones Unidas (A/HRC/11/27). 31 p.

## **CAPÍTULO 4. RESPUESTA DEL GOBIERNO MEXICANO A LAS RECOMENDACIONES DEL CDH Y LA OACNUDH**

Las recomendaciones emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos debido al aumento en las violaciones de los derechos humanos cometidas por militares en la lucha contra el narcotráfico durante la Administración de Felipe Calderón Hinojosa señaladas en el capítulo 2, serán analizadas en el presente capítulo, con el objetivo de analizar la actitud de la institución gubernamental mexicana en el sistema de derechos humanos y el sistema político de México de acuerdo a lo señalado por las instituciones para los derechos humanos de las Naciones Unidas (CDH y OACNUDH). Para ello, el capítulo está estructurado en tres apartados. El primero, perspectiva del Gobierno de Calderón respecto a la militarización de la lucha contra el narcotráfico señala la forma en que el gobierno mexicano observa a la institución militar, especialmente en el discurso. El segundo la respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones emitidas por la OACNUDH y el CDH, se encuentra dividido en tres subtemas: 1) recomendaciones cumplidas, 2) recomendaciones en proceso de implementación y 3) recomendaciones rechazadas; y como su propio nombre lo indica menciona la situación de cada una de las recomendaciones vistas en el segundo capítulo de este trabajo, clasificándolas según el grado de cumplimiento en que se encuentren. Finalmente, el tercer apartado son las conclusiones que surgieron de los dos anteriores.

### **4.1. Perspectiva del Gobierno de Calderón respecto a la militarización del combate al narcotráfico**

La administración de Felipe Calderón Hinojosa, como se explicó en el primer capítulo, emprendió una estrategia de lucha contra el narcotráfico basada en el

enfrentamiento abierto entre las fuerzas del Estado y los grupos de delincuencia organizada, especialmente los narcotraficantes. A pesar de las fuertes críticas que recibió, esencialmente de las organizaciones defensoras de derechos humanos, el gobierno calderonista no cambió la estrategia ni mucho menos desistió del enfrentamiento, al contrario mantuvo una imagen positiva de la estrategia y de los grupos que la llevaron a cabo, principalmente los militares, pues para el gobierno la lucha contra el narcotráfico rindió fuertes resultados. Según informó el ex presidente en el sexto informe de gobierno en 2012, que su gobierno, como ningún otro en la historia del país, se enfrentó con las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, con estricto rigor, en el marco de la ley y con un enfoque integral, gracias al esfuerzo nacional en el que participan coordinadamente la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Administración de Aduana, por el cual se fortaleció la presencia de la autoridad y debilitó a las estructuras criminales (Presidencia de la República, 2012 [c], p. 41). Pero la realidad fue muy distinta, porque la imagen positiva y efectiva que el gobierno mexicano manejó sobre la lucha contra el narcotráfico se sustentó en resultados no concretos, basta con analizar las declaraciones e informes que se hicieron al respecto y se observará que los resultados –cuantitativos esencialmente-, que por lo general se presentaron no demostraron avance alguno en la lucha, sino una forma de justificarla y defenderla ante las críticas. Por ejemplo, el sexto informe de gobierno de Felipe Calderón en 2012, menciona que de diciembre de 2006 a julio de 2012, las fuerzas federales debido a las operaciones de erradicación y aseguramiento de drogas ilícitas, evitaron el consumo de 345.9 millones de dosis de cocaína (1,427.1 millones de dólares); 62,978.9 millones de dosis de marihuana (10,076.6 mdd.) y 1,693.1 millones de dosis de heroína (2,963.1 mdd.) (Presidencia de la República, 2012 [c], p. 46). Otorgando con ello una imagen de eficiencia a las fuerzas federales, incluyendo las fuerzas armadas. Lo anterior demuestra también que los resultados de la lucha contra el narcotráfico son manipulables, pues cuando son necesarios los datos cuantitativos no aparecen, mientras sí lo hacen en otra información que es menos relevante, lo que puede llegar a confundir la perspectiva de la sociedad en caso de no estar lo suficientemente informada y preservar la buena imagen de la estrategia del gobierno. Sin embargo, la administración pública anterior no sólo se valió del mal manejo

de los resultados de la lucha contra el narcotráfico para mantener la buena imagen de ésta y de los militares, realizó otro tipo de tareas sucias, como la descalificación y exclusión pública de los movimientos contrarios. El movimiento de los derechos humanos que denunció los abusos cometidos por los militares en el enfrentamiento contra los narcotraficantes fue el principal movimiento al que se dirigió la descalificación alimentada por el ex Comandante en Jefe Felipe Calderón Hinojosa; ejemplo de ello, fue la exclusión de organismos civiles de los derechos humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a la reunión que tuvo el Presidente con la comunidad de Ciudad Juárez el 17 de febrero de 2010 (Aguayo, 2010, 24 de febrero)<sup>44</sup>. Además de las constantes fulleras que realizó la pasada administración para desviar la atención y presión de los movimientos en contra de la lucha contra el narcotráfico, ésta misma utilizó la normatividad interna para justificar y defender sus actos, otorgándoles de alguna forma legitimidad, y así convirtiéndola en parte de su discurso político, como a continuación se observa:

- Con el propósito de cumplir la obligación constitucional de preservar la seguridad pública, el Presidente Felipe Calderón determinó necesaria la intervención del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada en apoyo de las autoridades civiles en diversas tareas de seguridad pública, particularmente para enfrentar al crimen organizado.
- La actuación del personal militar como apoyo a las autoridades civiles en materia de seguridad pública tiene fundamento en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que establece en su artículo 1º la competencia del Ejército para defender la integridad y garantizar la seguridad interior, entre otras. Se fundamenta también en el decreto presidencial emitido en mayo de 2007, por el que se crea el “Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal, donde participan el Ejército y Fuerza Aérea, así como en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es de carácter temporal y subsidiaria; obedece a la solicitud expresa de la autoridad civil y se lleva a cabo con estricto acatamiento a la Constitución.

(SRE, 2010, p. 4)

---

<sup>44</sup> La CNDH no fue requerida tal vez porque procesó mil 230 denuncias contra militares en 2008, y mil 791 en 2009 (Aguayo, 2010, 24 de febrero).

No obstante, ni así la antigua administración logró callar las críticas que aquejaban al enfrentamiento abierto contra los cárteles de la droga, el cual desde el inicio fue un error, pues según algunos expertos académicos, como Jorge Chabat y Luis Astorga, los narcotraficantes nunca han querido suplantar al Estado, debido a que siempre han formado parte del régimen político y han seguido las reglas del juego, lo cual ha contribuido a la pérdida institucional, pero no ha sido del todo la causa, ya que siguen siendo organizaciones regionales con el objetivo de comprar protección y desmantelar a la competencia (Morales, 2011, p. 7). Contrario a lo que se manejó en el primer informe de gobierno de Calderón en 2007: “se aplica toda la fuerza del estado como nunca antes se había hecho, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por los cárteles de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, con el fin de evitar que algún estado de la república sea su rehén” (Presidencia de la República, 2007, p. 24). Por tanto, no hacía falta la intervención de la institución militar para combatirlos, dicha estrategia junto con la acción de los cárteles solamente generó espirales de violencia (Benítez, 2009, p. 185), que la administración calderonista trató de tapar de una forma u otra.

El perfil de la institución militar que manejó el gobierno de México durante la presidencia de Calderón en la lucha contra el narcotráfico fue el de una institución respetuosa de los derechos humanos, ya que según éste, las fuerzas armadas cuentan con mecanismos de capacitación en materia de derechos humanos, por lo que de ninguna manera existió una situación sistemática de violaciones de derechos humanos por parte de dichas fuerzas (SRE, 2010, p. 5); es decir, se empeñó en declararlos casos aislados, a pesar de la información y las múltiples recomendaciones que presentaron las organizaciones defensoras y protectoras de derechos humanos que demostraron lo contrario, pues los que fueron verdaderamente casos aislados, fueron los asuntos de enjuiciamiento de los responsables y de reparación de los daños, como el de Valentina Rosendo Cantú<sup>45</sup>. Es tal la imagen de confianza y eficacia que el gobierno se empeñó en señalar, que se mejoraron las condiciones salariales del personal de las fuerzas armadas (Presidencia de la República, 2008, p. 8). Aunque esa medida fue tal vez, una estrategia para evitar la corrupción dentro

---

<sup>45</sup> Valentina Rosendo Cantú es una indígena guerrerense que fue víctima de las fuerzas armadas en el 2002, la cual después de ocho años de buscar justicia, consiguió en el 2010 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera una sentencia al Estado mexicano de responsabilidad internacional por la violación de sus derechos humanos (Gómez, 2011, 16 de diciembre).

de la institución militar por parte de los narcotraficantes, ya que a diferencia de lo que ocurría con la policía, la población tenía una elevada confianza en dicha institución (Benítez, 2009, pp. 179-180); confianza que el gobierno tomó a su favor en la estrategia de seguridad, que a mí parecer es un ejemplo muy claro del principio maquiavélico “el fin justifica los medios” -pues la administración calderonista no hizo más que justificar sus acciones con un problema de narcotráfico que ella misma engrandeció-, aunque no concuerde con la perspectiva del institucionalismo que se maneja en el trabajo, en la cual las decisiones públicas se legitiman por la forma en que se obtienen y no tanto por los resultados logrados (ó los fines esperados) (Vargas, 2008). Pero el aumento en los salarios de las fuerzas armadas no sólo se debió a la imagen de eficacia y confianza que el gobierno deseaba darles, sino a los fines políticos de los altos mandos que deseaban simpatizar con éstos y controlarlos, pues por esta razón el ejército mexicano se ha burocratizado desde la administración de Vicente Fox y presenta una situación de *macrocefalia*<sup>46</sup>, que ha generado más influencia política de los generales, quienes intervienen en todos los ramos de la política de seguridad, y podría ser una de las causas de la impunidad militar en cuestiones de derechos humanos (Velázquez, 2012, 17 de junio). La razón principal de ello, es que los ascensos en la institución militar han sido por fines políticos y no por el reconocimiento personal y profesional de los implicados.

Consecuentemente, la militarización de la lucha contra el narcotráfico fue para el gobierno de México la mejor opción de acabar, o mejor dicho controlar, el narcotráfico y la sociedad, por eso mantuvo hasta antes de las campañas políticas del 2012, la buena imagen de la institución militar respecto al narcotráfico, ya que fue extremadamente contundente al defenderse y defender a las fuerzas armadas ante la acusación interpuesta a finales de 2011 por un grupo de defensores de los derechos humanos en la Corte Penal Internacional por presuntos homicidios de lesa humanidad y abusos sistémicos cometidos en la lucha contra el narcotráfico, declarando que en México no existe un gobierno autoritario y menos se cometieron abusos sistemáticos por parte de las fuerzas armadas, debido a que el Estado Mexicano actúa conforme a Derecho (Presidencia de la República, 2011, 27 de noviembre). Aunque, obviamente la principal razón de la defensa era evitar que el Presidente Calderón

---

<sup>46</sup> Jorge Luis Sierra señala que “estamos ante un proceso de macrocefalia” cuando el número de generales es elevado respecto de su tropa regular, pues, el mismo explica que “la cabeza es muy grande y el cuerpo muy pequeño” (Velázquez, 2012, 17 de junio).

sea enjuiciado. Con la salida de dicha administración y el furor de las campañas electorales 2012, ésta apostó por un giro en las relaciones civil-militar al darle un golpe histórico al ejército mexicano, tras detener a tres generales por presuntos vínculos con el narcotráfico, lo que desató fuertes especulaciones sobre la extensión de la corrupción en las filas del Ejército y obviamente sobre las intenciones políticas de este acto en medio de un cambio de administración (Prados, 2012, 18 de mayo). Lo cual afectó la imagen que la sociedad mexicana tenía de las fuerzas armadas, al perder parte de su confianza como sucede con las fuerzas de seguridad pública (ver figura 14). No obstante, ni ese supuesto gran salto que dio la administración calderonista en las filas del ejército, ni las múltiples recomendaciones de organismos protectores de derechos humanos o las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han logrado que el Estado mexicano reforme el Código de Justicia Militar, elimine la figura del arraigo; atienda debidamente las demandas de justicia, verdad y reparación de los casos de la “Guerra Sucia”, y tome las medidas necesarias para generar un ambiente propicio para la protección de los derechos humanos, entre otros (Red TDDT, 2011, p. 2). Debido a que la administración calderonista hasta el final siguió apostando a favor de las fuerzas armadas, pues las detenciones de los generales anteriormente mencionadas fue un embuste con fines políticos por parte del grupo que preside Felipe Calderón, con el cual se buscó dividir, desprestigiar y debilitar a la institución militar para favorecer a un grupo que buscaba quedarse al mando en la siguiente administración (Camacho, 2012, 10 de junio). Lo que demuestra una lamentable realidad, el Estado Mexicano es y ha sido débil institucionalmente, incapaz de imponer la ley a sus propios funcionarios (Morales, 2011, p. 12).

La actual administración de Enrique Peña Nieto supuestamente ha dado un giro a la estrategia de seguridad, concentrándose en reducir el crimen contra el ciudadano común (extorsiones, secuestros, homicidios, etc.). Sin embargo, el único giro tangible que ha hecho es en el discurso -dejando atrás el de la administración anterior relacionado con la delincuencia organizada y el lenguaje vinculado a la violencia, la inseguridad y al crimen-, y la eliminación de la secretaría de seguridad para pasar el control de las fuerzas policiales a la secretaría de gobernación, porque la creación de la gendarmería nacional para retirar a los militares desplegados por Calderón en su lucha contra las drogas que anunció al inicio de sus labores sigue sin concretarse. Al igual que en su momento dijo Calderón, Peña ha

mencionado que el despliegue militar es temporal, que su propósito es regresar a las fuerzas militares a sus cuarteles, pero aún no puede hacerlo porque primero debe preparar a las fuerzas policiales federales (El Herald, 29 de abril de 2013; Román, 22 de mayo de 2013). Por tanto, habría que esperar los resultados, aunque a casi un año de su trabajo como presidente de México no se observa cercano el fin del despliegue militar.

## **4.2. Respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones del CDH y la OACNUDH**

Las recomendaciones emitidas por las organizaciones protectoras de los derechos humanos son los instrumentos más importantes que éstas poseen, especialmente cuando son organizaciones gubernamentales porque tienen mayor capacidad de exigencia que las no gubernamentales. Sin embargo, las recomendaciones no siempre se cumplen con eficacia, lamentablemente la mayoría de las veces son ignoradas por los presuntos responsables. Las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que son objeto de este trabajo, no son la excepción a la falta de cumplimiento, pues a pesar de existir de por medio un tratado o acuerdo internacional con el Estado en cuestión, éste proceso se ve infestado de vicios que se lo impiden, como la corrupción y la impunidad. Entonces, los organismos multilaterales de carácter político, como la ONU, frente a los actores con poder de decisión que no pueden ser controlados por el Estado, asumen un papel sólo normativo, sin capacidad de una inducción real de las políticas públicas en los gobiernos (Canto, 2010, p. 87). En los siguientes apartados se analizará este hecho, mediante la revisión de las recomendaciones del CDH y la OACNUDH emitidas a México sobre la participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico durante el sexenio de Felipe Calderón, pues en primera instancia el gobierno mexicano rechazó dos de ellas emitidas después de efectuarse el Examen Periódico Universal según se observó en el capítulo anterior.

Para ello, hay que tener en cuenta que para realizar su trabajo, tanto el Consejo de Derechos Humanos como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de

las Naciones Unidas, deben considerar las características del proceso político del país con quién cooperan, México en este caso, ya que son estas características las que determinan la labor y alcance del trabajo de ambas instituciones (Álvarez y González, 2011, p. 33). Es por eso que entre las principales recomendaciones que han efectuado en concordancia con otras organizaciones defensoras de derechos humanos y que complementa las analizadas en este trabajo, se encuentra la recomendación de “*incorporar el concepto de derechos humanos en la Constitución y dar una jerarquía a los tratados de derechos humanos superior a los ordenamientos federales y locales*” (OACNUDH-México, 2003); según las mismas organizaciones porque la Constitución es idónea para reconocer explícitamente los derechos humanos que poseen las personas en el Estado, lo cual permitiría que éstos derechos tengan la máxima jerarquía jurídica en la legislación nacional y por supuesto aseguren así que todas las actividades del Estado estén dirigidas a la consecución de los derechos humanos para todas y todos, además de que todas las normas jurídicas secundarias deberían estar en plena sintonía con su contenido (OACNUDH-México *et. al.*, 2008, p. 17). No obstante, no hay que olvidar que las Constituciones sólo son vías que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados, no son éstas las que deciden o disponen qué debe ser establecido o en qué sentido se debe tomar determinada decisión (Sartori, 1994, pp. 212-217 en Vázquez, 2010, p. 232), para ello son elegidas las administraciones, como la calderonista que presumió una imagen internacional respetuosa de los derechos humanos, pero en realidad le faltó trabajar internamente para mejorarla.

#### ***4.2.1. Recomendaciones cumplidas***

El Estado mexicano ha recibido importantes recomendaciones por parte de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, sobre la funciones de seguridad pública de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico; sin embargo no se ha tomado la molestia de cumplirlas al pie de la letra, a pesar de que algunas fueron hechas mucho antes de declarar el enfrentamiento abierto con los cárteles de la droga, según se observó en el segundo capítulo en el apartado de las

recomendaciones hechas por la OACNUDH. Por eso han insistido aún más las organizaciones protectoras de los derechos humanos con sus observaciones y recomendaciones al respecto, y tal vez sea ésta la razón por la cual, el Gobierno Mexicano realizó uno de los mayores avances en materia de derechos humanos en los primeros meses del 2011. La Administración calderonista cumplió con la más importante recomendación legislativa hecha por organizaciones protectoras de derechos humanos descrita en el apartado anterior, reformar la Constitución Política de México para incorporar el concepto de derechos humanos y dar una jerarquía superior a los tratados de derechos humanos, con el fin de que todas las autoridades del Estado estén obligadas a respetar y proteger los derechos humanos de cada una de las personas que residen o transitan por el país. Los aspectos más destacados de la reforma son<sup>47</sup>:

1. La elevación a rango constitucional de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México;
2. El establecimiento de que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
3. La determinación del respeto a los derechos humanos como un componente básico de la educación en el país, el sistema penitenciario y la política exterior;
4. El establecimiento de la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos;
5. El reconocimiento de derechos a los extranjeros, establecidos en tratados internacionales;
6. La creación de un catálogo de derechos que no podrán suspenderse en ningún caso (derecho a la vida, a la dignidad, de la niñez, etc.), y el principio de legalidad y no retroactividad;
7. La integración a la Constitución del sistema de reparación del daño por violaciones a derechos humanos;
8. La ciudadanización de la selección de titulares de organismos de protección de derechos humanos y el fortalecimiento de la autonomía de las Comisiones en las entidades federativas;

---

<sup>47</sup> Los artículos constitucionales reformados fueron: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, según señala el 5º informe de gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (Presidencia de la República, 2011, p. 68).

9. La obligación de las entidades federativas a que doten de plena autonomía a organismos de derechos humanos;
10. El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para investigar violaciones de derechos humanos y la promulgación de transparencia, al obligar a las autoridades a publicar la no aceptación de una recomendación o su negativa;
11. El establecimiento de la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;
12. La aplicación prevalente de la norma o principio *pro persona*;
13. El establecimiento del más estricto ámbito de la figura del estado de excepción y el mejoramiento del sistema de control abstracto de la constitucionalidad (Presidencia de la República, 2011, p. 68 y Red TDTT, 2011, p. 13).

La reforma fue reconocida plenamente por los académicos y organizaciones defensoras de los derechos humanos, especialmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, porque sin lugar a dudas constituye un avance significativo a la plena armonización del marco normativo interno con los estándares internacionales de derechos humanos, lo cual favorece el cumplimiento de los compromisos de México ante la comunidad internacional (Red TDTT, 2011, pp. 12-13). Por tanto, sin temor a equivocación, es grato afirmar que el Estado Mexicano cumplió completamente con la recomendación hecha por los organismos defensores de los derechos humanos de las Naciones Unidas, descrita en el apartado anterior y que tiene el principal objetivo de otorgarle mayor jerarquía jurídica a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de México y los tratados internacionales que este país ha ratificado. Es un logro esperado desde hace mucho tiempo, que complementa el sistema de derechos humanos nacional considerado por los académicos como incompleto o impreciso antes de la reforma constitucional, fundamentalmente porque el concepto de derechos humanos no era reconocido como tal, sino era confundido con el de garantías individuales, el cual es para designar los mecanismos de protección de los derechos humanos y desconoce la titularidad colectiva de algunos derechos, como el de los pueblos indígenas; y no se

reconocía la jerarquía constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, ni los principios fundamentales del *pro personae*<sup>48</sup> (pro persona) y el de interpretación (Guerrero, 2008, p. 43).

Ahora, el gobierno mexicano debe seguir adelante con el proceso de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el CDH y la OACNUDH para completar la armonización legislativa de las legislaciones federales y estatales con las normas internacionales de derechos humanos, así como retirar las reservas que ha hecho a ciertos instrumentos internacionales, y aplicar efectivamente dichas normas en los diferentes ámbitos de gobierno (Red TDTT, 2011, p. 12). Por dos sencillas razones, aunque difíciles de desempeñar; en primer lugar, porque a pesar de la reforma constitucional aún existen aspectos que completar en el sistema de derechos humanos, el cual sigue siendo débil por:

La presencia de una falta de coherencia y sistematización del capítulo sobre derechos de las personas<sup>49</sup>; la ausencia de una previsión normativa de ciertos derechos y prohibiciones (tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, etc.); la falta de reconocimiento de otras fuentes del derecho internacional, como la costumbre, los principios generales del derecho o las decisiones de los órganos judiciales internacionales; y la falta de incorporación y ejecución de las recomendaciones y decisiones de organismos internacionales protectores de derechos humanos reconocidos por México, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los mecanismos especiales del sistema de protección de Naciones Unidas (Guerrero, 2008, p. 43).

En segundo lugar, porque la reforma constitucional no significó más que una reforma de Estado, el siguiente paso es aplicar una reforma estructural en las relaciones de las instituciones del Estado con las y los gobernados (OACNUDH-México, *et. al.*, 2008, p. 12), para determinar la eficacia y alcance de los cambios establecidos en la legislación y los derechos humanos tengan mayor participación en la vida del país, al ser vistos, ya sea, como doctrinas políticas, normas, leyes, instituciones o prácticas políticas (Velasco, 2010, p. 261). Consecuentemente, aún falta bastante para que México sea reconocido internacionalmente como un país defensor de derechos humanos, pero afortunadamente el

---

<sup>48</sup> El principio *pro personae* “establece que en caso de existir más de una norma o interpretación aplicable, se debe optar por aquella que brinde mayor protección a la persona” (Guerrero, 2008, p. 43).

<sup>49</sup> Debido a que hay derechos humanos dispersos en otras partes de la Constitución (Guerrero, 2008, p. 43).

primer paso ya se dio, se espera que este año (2013) el Segundo Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos contenga más avances en la materia, o al menos la nueva administración esté dispuesta a aceptar y cumplir las recomendaciones descritas en el segundo capítulo que no se analizan en el presente apartado porque no las cumplió el gobierno mexicano, siguen en proceso de implementación o simplemente no hubo una respuesta clara por parte del mismo, y por tanto se analizan en los siguientes apartados.

Por lo que es importante, confirmar que al menos las siguientes recomendaciones hechas por la OACNUDH y el CDH se han cumplido y fortalecen de algún modo el sistema de derechos humanos en México. Aunque por el otro es decepcionante observar que son procesos muy tardados y la mayoría han tenido un alcance muy limitado. La primera recomendación que se analizará será la de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que señala *“abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y los defensores de derechos humanos, especialmente en las entidades en las que el Ejército participa con mayor intensidad”* (OACNUDH-México, 2009), y está muy relacionada con dos de las recomendaciones que señala el Consejo de Derechos Humanos en el informe del Examen Periódico Universal realizado a México en el 2009, las cuales establecen que es necesario *“velar porque los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y del personal penitenciario y judicial reciban una formación adecuada en derechos humanos”* e *“intensificar los esfuerzos a nivel federal para sensibilizar a la población respecto de los derechos, el idioma y las costumbres de los indígenas, proporcionando orientación y formación al respecto al personal militar, los funcionarios locales, la policía, el personal judicial y los profesionales del derecho”* (CDH, 2009); ya que en general lo que desean las organizaciones defensoras de derechos humanos es que exista entre éstas, los defensores de derechos humanos, la SEDENA y las demás instituciones encargadas de la seguridad pública un canal de comunicación para que estas últimas instituciones sean formados adecuadamente en derechos humanos, especialmente respecto a los derechos y costumbres de los grupos vulnerables, como los indígenas. Por lo tanto, se considera que las recomendaciones anteriores han sido efectuadas. En primer lugar, porque en cooperación con la OACNUDH, que se ha mostrado dispuesta a facilitar y

acompañar el espacio de diálogo con los defensores de derechos humanos (OACNUDH-México, 2009); la SEDENA ha realizado importantes avances al respecto:

Según el informe del gobierno mexicano presentado para el Examen Periódico Universal de 2009, desde 1998 se incluyó la materia de Derechos Humanos en los exámenes de promoción como requisito de ascenso para todo el personal militar, además a partir de 2007 se aceptan mujeres en carreras y especialidades militares anteriormente exclusivas del personal masculino, y de 2008 hasta la fecha funciona en la SEDENA la Dirección General de Derechos Humanos<sup>50</sup> que cuenta con un Programa anual de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que incluye un curso en esa materia, cursos adicionales y becas en temas relacionados en los planes y programas de estudio de todos los planteles militares, así como las cartillas de derechos humanos y derecho internacional humanitario que porta el personal militar permanentemente (CDH-EPU, 2008a, p. 8 y SRE, 2010, p. 5).

En consecuencia, la SEDENA capacitó en el 2008 a 198 mil 697 elementos de la Fuerza Aérea Mexicana y el Ejército, y puso en marcha el programa de reclutamiento de personal femenino 2007-2012, el cual en el primer semestre reclutó 723 mujeres, cuatro veces más que en el 2007. (Presidencia de la República, 2008, p. 8). Además, como complemento de la formación de una cultura de derechos humanos, la SEDENA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2009 firmaron un convenio en materia de derechos humanos, el cual incluye un plan de trabajo con cuatro acciones concretas: 1) capacitación en derechos humanos, 2) elaboración de indicadores de impacto, 3) seguimiento a las situaciones de preocupación en materia de derechos humanos, y 4) seguimiento de las recomendaciones internacionales (Presidencia de la República, 2010, p. 55 y SRE, 2010, p. 5). La cooperación entre ambas instituciones durante la administración calderonista siguió avanzando, en el marco de la visita de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay en el 2011, la SEDENA firmó el “Procedimiento para la Ejecución del Punto IV del Plan de Trabajo

---

<sup>50</sup> La Dirección General de Derechos Humanos “analiza las quejas y recomendaciones de órganos autónomos y de organismos internacionales en materia de derechos humanos, además de tener la facultad de iniciar procedimientos penales y administrativos contra el personal militar que vulnere los derechos humanos, y de – en su caso- proceder a la reparación del daño correspondiente” (SRE, 2010, p. 5).

Conjunto SEDENA-OACNUDH: Visitas a las Instalaciones Militares” (Presidencia de la República, 2011, p. 72). Asimismo, el 12 de mayo de ese mismo año (2011), la SEDENA y la CNDH firmaron el Convenio Específico de Colaboración reafirmando con éste los objetivos del programa de promoción y fortalecimiento de derechos humanos y derecho internacional humanitario 2008-2012, de la SEDENA (SRE, 2011, 25 de mayo)<sup>51</sup>. Por lo que es obvio que el canal de comunicación entre las instituciones defensoras de derechos humanos y las fuerzas armadas existe, lo que faltaría en este caso y observando las consecuencias de la lucha contra el narcotráfico es que el personal de las fuerzas armadas practique plenamente el respeto a los derechos humanos. En la actual administración, también se han realizado avances importantes respecto a este punto, por ejemplo, en el mes de julio de 2013 se graduó la primera generación en derechos humanos y nuevas tecnologías de la Escuela Superior de Guerra, lo cual indica que la SEDENA está transformando su sistema de educación, y en el mes de abril se firmó un nuevo convenio de colaboración entre la SEDENA y la CNDH para impulsar un mayor respeto y promoción de los derechos humanos (Alzága y Jiménez, 2013, 13 de abril, y Gomora, 2013, 22 de julio). La Secretaría de la Defensa Nacional no es la única institución con la que se ha formado este vínculo, las organizaciones protectoras de derechos humanos nacionales e internacionales han buscado cooperar con las demás instituciones encargadas de la seguridad pública, por ejemplo la Secretaría de Marina también cuenta con programas permanentes de formación en derechos humanos equivalentes a los que tiene la SEDENA que se mencionaron anteriormente, como materias de Derecho Internacional Humanitario y derechos Humanos en los programas educativos, el Manual de Derechos Humanos para el Personal de la Armada de México publicado en 2002 y la Cartilla de Derechos Humanos que portan todos los mandos navales permanentemente, además de la Cartilla de Instrucciones para evitar caer en violaciones a los derechos humanos (CDH-EPU, 2008a, p. 8).

---

<sup>51</sup> Los compromisos fundamentales que adquirió la SEDENA y la CNDH son: la difusión de los derechos humanos de acuerdo a la normatividad aplicable; la coordinación de programas de capacitación, formación y sensibilización dirigidos al personal militar; la colaboración en programas, acciones y políticas públicas de fomento a la cultura de la legalidad, y la realización de actividades educativas y culturales vinculadas al cumplimiento del Convenio (SRE, 2011, 25 de mayo).

La segunda recomendación que se considera cumplida es la establecida por el Consejo de Derechos Humanos que señala *“reconocer que la mejora de la seguridad pública debe girar en torno a los derechos humanos y el Estado de Derecho”* (CDH, 2009); porque el gobierno de México siempre ha tenido presente que el Estado de Derecho y los derechos humanos son necesarios para mejorar las instituciones del Estado, no en balde recalca en todos sus discursos o al menos la gran mayoría de los relacionados con los avances de las instituciones de seguridad pública y fuerzas armadas, el tema de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Por ejemplo, el ex Presidente Felipe Calderón al recibir el informe de actividades 2011 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos declaró que *“la defensa de los derechos humanos es un principio indeclinable que no puede ser sacrificado por otro principio, como la seguridad pública. Es necesario y esa es mi convicción, tenemos que hacerlos absolutamente compatibles”* (Arellano, 2012, 04 de febrero). Al mismo tiempo que utilizó los temas (derechos humanos y Estado de Derecho) en los discursos que emitió en su defensa al ser criticado por académicos y organizaciones defensoras de derechos humanos ante las medidas que tomó en la lucha contra el narcotráfico, como las declaraciones que realizó la Cancillería en respuesta a la demanda contra Felipe Calderón interpuesta en la Corte Penal Internacional que mencionaron que *“en nuestro país, la sociedad no es víctima de un gobierno autoritario o de abusos sistemáticos por parte de las fuerzas armadas. El Estado Mexicano actúa conforme a Derecho”* (CNN México, 2011, 12 de octubre). Por tanto, el problema no es que el gobierno mexicano reconozca, como ya lo ha hecho en el discurso, que dichos temas son inexcusables para mejorar la seguridad pública y las instituciones del Estado, sino que los ponga en práctica y los incluya en la normatividad nacional. Entonces, a pesar de que el gobierno de México ha cumplido con la recomendación antes señalada, aún se encuentra ante un reto más grande, el de *“transformar los compromisos internacionales en leyes, instituciones y prácticas nacionales”* (Velasco, 2010, p. 278); muestra de ello es que no ha podido concretar todas las recomendaciones hechas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos, algunas están en proceso y otras fueron rechazadas, como se observará en los siguientes apartados.

#### **4.2.2. Recomendaciones en proceso de implementación**

El gobierno de México es oficialmente un Estado protector de Derechos Humanos, según proyecta su política exterior<sup>52</sup>, y como tal ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en la materia, que lo obligan a aceptar las recomendaciones que le emiten organizaciones internacionales gubernamentales defensoras de los derechos humanos, como la OACNUDH y el CDH. Sin embargo, el hecho de que el gobierno acepte las recomendaciones, no significa que sean cumplidas, pueden cumplirse parcialmente o quedar envueltas en un proceso de cumplimiento muy largo, que prácticamente sería lo mismo, como sucede con las siguientes recomendaciones.

La recomendación hecha por la OACNUDH que señala “*que en el marco de sus atribuciones la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM) debe tomar conocimiento y dar curso a los casos de violaciones de mujeres indígenas presuntamente cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública*” (OACNUDH-México, 2007a), se encuentra aún en proceso de implementación. Actualmente, la FEVIM dejó de existir y fue reemplazada en el 2008 por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) como parte de un proceso que se viene dando desde el 2003 cuando se creó la Fiscalía Especial Mixta para la atención de Homicidios de Mujeres, por la demanda de organizaciones civiles que pedían investigar los homicidios de mujeres en

---

<sup>52</sup> Con la reforma constitucional de junio de 2011, se incorporaron los derechos humanos como parte de los principios de la política exterior de México en el artículo 89° -facultades y obligaciones del Presidente-, fracción X. Dicho artículo establece lo siguiente: 89°. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I...X. “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Ciudad Juárez (García, 2011, 22 de noviembre)<sup>53</sup>. Las instituciones que formaron parte de dicho proceso se encargaron principalmente de investigar y atender los abusos contra las mujeres, y en un principio fueron de carácter local, pero con el fin de fortalecer el trabajo de la PGR en la materia, evolucionaron hasta convertirse en lo que hoy se llama FEVIMTRA. Ésta última continuó con el trabajo emprendido por la FEVIM para dar cumplimiento a la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF/1/02/07)* y la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF/2/08/06)*, así como cumplir con sus nuevas atribuciones, por lo que se refundió con base en un *Modelo de Actuación Centrado en la Víctima* y orientado a proteger sus derechos constitucionales (PGR, 2009, p. 3). Sin embargo, no existe en el acuerdo (A/024/08) por el que se crea la FEVIMTRA, algún artículo que especifique que ésta tiene la facultad y deber de tomar conocimiento y dar curso a los casos de violaciones de mujeres indígenas presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas armadas y de seguridad pública, como lo establece la recomendación. En su lugar, se establece que la institución está adscrita a la oficina del PGR y “...es competente para investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres, así como los de trata de personas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”, según el artículo 3° del mismo (PGR, 2008). Lo cual deja una laguna u omisión en la normatividad de la institución, que puede utilizarse para desligarse de sus obligaciones y no proceder adecuadamente ante presuntos delitos contra las mujeres cometidos por militares o fuerzas de seguridad pública, por la simple razón de utilizar en general el término “delitos federales” y no especificar qué delitos<sup>54</sup>. Afortunadamente, ni la FEVIM ni la FEVIMTRA han rechazado los casos que se le han atribuido relacionados con delitos cometidos por los

---

<sup>53</sup> La Fiscalía Especial Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres se transformó en el 2004 en la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Al año siguiente, cuando la institución amplió su campo de trabajo, se convirtió en la Fiscalía Especial en la Atención de Delitos Violentos contra las Mujeres, que en el 2006 se nombraría Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos relacionados con actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM), para finalmente convertirse en FEVIMTRA (García, 2011, 22 de noviembre).

<sup>54</sup> Lo que si especifica el Acuerdo A/024/08 en su artículo 8° es que “cuando los delitos de trata de personas sean cometidos por un miembro de la Delincuencia Organizada, será competente para investigar la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en delincuencia organizada, la cual debe coordinarse en lo conducente con la FEVIMTRA” (PGR, 2008).

militares, lo que desgraciadamente han hecho es que no les han dado solución o no han sido las adecuadas, por varias razones como la impunidad, la corrupción, incompetencia, entre otras. Por ejemplo la FEVIM desapareció sin darle solución a los 14 casos de mujeres violadas por militares en Castaños, Coahuila y a la violación sexual contra mujeres en Atenco, porque a pesar de que existían las pruebas según Elena Pérez Duarte encargada de la institución simplemente no pudo hacerlo (Godínez, 2008, 31 de enero); y la FEVIMTRA terminó declinando su competencia en los casos de Atenco en favor de la Procuraduría General de Justicia del estado de México en julio de 2009 (Red TDDT, 2011, p. 19). Por esta razón y otras de la misma índole que demuestran la ineficiencia de dicha institución, ésta fue denunciada ante la ONU por la organización Equis Justicia para las Mujeres a propósito del segundo Examen Periódico Universal al que será sometido México el 23 de octubre (Alcántara, 2013, 13 de junio)<sup>55</sup>. Por lo tanto, se considera que la recomendación anterior está en proceso, pues aún hace falta acabar con los vicios que envuelven las instituciones gubernamentales y que ésta se fortalezca con el cumplimiento normativo de otras recomendaciones, como la que sigue a continuación.

También se considera en proceso, la recomendación hecha por la OACNUDH que establece “*revisar el Código de Justicia Militar de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil*” (OACNUDH-México, 2009, p. 34). La cual es prácticamente la misma que el Consejo de Derechos Humanos presentó en el EPU de México en 2009 y que dice tal cual, se recomienda “*revisar el Código de Justicia Militar para armonizarlo más con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos*” (CDH, 2009). Que al mismo tiempo se complementa con la recomendación de la OACNUDH hecha en 2003 que señala “*restringir el alcance del concepto de actos en contra de la disciplina militar y derogar el artículo 57, fracción II del Código de Justicia Militar para en su lugar, establecer de manera taxativa, los tipos penales que pueden ser materia de los juicios*

---

<sup>55</sup> La institución civil Equis Justicia para las Mujeres informó a la ONU que la FEVIMTRA sólo ha emitido una sentencia condenatoria y otra absolutoria desde su creación, resultados que no deben ser, ya que la violencia contra las mujeres es un problema generalizado en el país. Por lo que considera que dicha institución debe ser reformada, pues “tiene limitaciones en su mandato y falta de voluntad política” (Alcántara, 2013, 13 de junio).

*castrenses*” (OACNUDH-México, 2003). La razón de que se considere a estas recomendaciones aún en proceso es que sí ciertamente varios artículos del Código de Justicia Militar se reformaron recientemente<sup>56</sup> para mejorar el funcionamiento de la institución militar, lamentablemente ninguno de éstos hace referencia al tema de los derechos humanos directamente. Y tampoco se ha derogado o reformado el artículo 57<sup>57</sup> del mismo código, después de que la SCJN lo declarara inconstitucional en el 2012, volviéndose así, al texto original de la Carta Magna en el que deben ser los tribunales ordinarios los que tengan competencia en los casos en los cuales estén involucrados civiles y militares (Sepúlveda, 2012, 03 de septiembre). De hecho el artículo 57 sigue estableciendo que “*cuando en los casos de la fracción II, concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar*”; lo cual deja en evidencia dos cosas, la primera que la cooperación entre la institución militar y las organizaciones defensoras de derechos humanos, especialmente la OACNUDH, aún sigue siendo débil y no tan efectiva como se quisiera, ya que a pesar de instrumentar a las fuerzas militares en materia de derechos humanos, la propia institución militar presenta obstáculos normativos que evitan el cumplimiento de éstos derechos; y la segunda que las recomendaciones más importantes hechas tanto por la OACNUDH como por el CDH, que piden la supremacía de los tribunales civiles sobre los militares en casos de violaciones de derechos humanos

---

<sup>56</sup> Los últimos artículos reformados del Código de Justicia Militar son: 7°, 12, 13, 14, 22, 27, 28, 34, 39, 42, 43, 44, 48, 55, 57, 62, 68, 69, 76, 81, 85, 92, 141, 179, 239, 275 Bis, 497, 434, 447, 448, 449, 572, 715, 779, 853, 855, 856, 859, 862, 871, 882, 887, 904 y 909 (DOF/09/04/2012).

<sup>57</sup> Código de Justicia Militar última reforma DOF/09/04/2012: Artículo 57.- Son delitos contra la disciplina militar:

I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código;

II.- los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan:

a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;

b).- que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;

c).- que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;

d).- que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;

e).- que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

Cuando en los casos de la fracción II, concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar.

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.

*Fe de erratas al párrafo DOF 27-09-1933*

cometidos por militares, se encuentran, al menos normativamente, lejos de ser cumplidas, pues en la práctica algunos casos, muy pocos de hecho, han sido turnados a instituciones civiles para su investigación, como los mencionados anteriormente en el análisis de la recomendación sobre la FEVIMTRA, o los casos de Inés Fernández, Valentina Rosendo y Rosendo Radilla. Asimismo, a pesar de que “la SCJN falló que el sistema federal de justicia civil debía ocuparse de los casos de militares implicados en delitos comunes, incluidas violaciones de derechos humanos, que no estuviesen relacionados específicamente con la disciplina militar. (...) Al concluir el año [2012], la SCJN no había establecido la jurisprudencia para orientar las resoluciones de los tribunales inferiores en casos similares, y continuaba la incertidumbre en torno a la aplicación del fuero militar” (Amnistía Internacional, 2013, pp. 232-233).

Sin embargo, curiosamente las reformas más recientes del Código de Justicia Militar presentan una novedad referente a la lucha contra el narcotráfico y la participación de los militares en ella, pues fue adicionado un capítulo, particularmente el Capítulo IV BIS, llamado “*Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas*” que establece esencialmente las sanciones que se impartirán a los militares que se encuentren relacionados con la delincuencia organizada y los tipos penales que pueden ser materia de dichas sanciones (DOF, 2011, 16 de noviembre)<sup>58</sup>.

En el capítulo tres “*situación de los derechos humanos en México y las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*” de esta investigación se señalaron las recomendaciones hechas a México por las dos instituciones más importantes del sistema de derechos humanos de la ONU, la OACNUDH y el CDH, éste último mediante el Examen Periódico Universal del cual surgieron 92 recomendaciones. El Estado mexicano a través del gobierno de Calderón aceptó inmediatamente 83 de dichas recomendaciones y se reservó sus comentarios sobre nueve de ellas, de las cuales, posteriormente seis serían consideradas como satisfechas y tres serían rechazadas (Presidencia de la República, 2009, p. 65). Se menciona lo anterior, porque las recomendaciones aceptadas constituyen nuevos compromisos del Estado, mientras las rechazadas son trabas que impiden garantizar los

---

<sup>58</sup> El Capítulo IV BIS “Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas” está compuesto de dos artículos fundamentalmente, el artículo 275 Bis y el 275 Ter (DOF, 2011, 16 de noviembre).

derechos humanos (Red TDTT, 2011, pp. 6-7). No obstante, lo esencial de esto, son las recomendaciones consideradas como satisfechas por el gobierno de México, ya que aunque la administración calderonista las consideró satisfechas aún se encuentran inconclusas, por lo que es posible considerarlas en proceso, más si se toma en cuenta que están muy relacionadas entre sí. Las recomendaciones en cuestión referentes a las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares son tres: “*Garantizar la supremacía de la justicia civil sobre la militar en todo el territorio*”, que incluye “*hacer extensivo la jurisdicción de los tribunales civiles a las causas relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas por militares*” y también “*otorgar a sus autoridades (...) jurisdicción sobre [estos] hechos/violaciones (...) cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones de salvaguarda del orden público. En caso de que se requiera la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, compensar el aumento de atribuciones de los militares con medidas de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos*” (CDH, 2009). Y también se encuentran ligadas a la propuesta hecha por la OACNUDH que señala “*realizar las reformas legislativas necesarias para que los delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas que realicen actos de violencia contra las mujeres sean investigados y castigados desde la justicia civil, así como las infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado*” (OACNUDH-México, 2007 [b]). En consecuencia, es obvio que las tres recomendaciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos y la propuesta de la OACNUDH tienen un objetivo común y se sintetiza básicamente en que el gobierno mexicano debe garantizar, tanto en la estructura normativa como en la operacional, la supremacía de la justicia civil sobre la militar, especialmente cuando se trate de violaciones a los derechos humanos. La Administración calderonista encontró estas recomendaciones satisfechas o superadas porque:

1. En México, *de jure y de facto*, el sistema jurídico civil prevalece sobre el proceso jurídico militar, ya que las resoluciones del Supremo Tribunal Militar y de los juzgados militares pueden ser recurridas ante la justicia civil mediante el juicio de amparo<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> “Entre 2001 y 2008, se conocieron 558 demandas de amparo indirecto en los juzgados de distrito y 400 demandas de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, en contra de las resoluciones de los juzgados militares y del Supremo Tribunal Militar. se concedió el amparo en 152 y 209 casos,

2. Las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública actúan con carácter temporal, según lo establece el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Además, la protección de los derechos humanos por parte de los militares es reforzada por una intensa capacitación en la materia y, la debida investigación y sanción de los casos en que los militares violen los derechos humanos.
3. La SEDENA tiene un programa de trabajo conjunto de cooperación con la OACNUDH, que se suma a la cooperación ya existente con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Nacional de las Mujeres. También busca un mecanismo de diálogo con organizaciones civiles en materia de derechos humanos y perspectiva de género.
4. La reforma constitucional al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal de 2008 establece un sistema penal acusatorio garantista para el procesado, que permite a la víctima y al ofendido mayor participación en el proceso legal, conforme a los estándares internacionales.
5. El gobierno continúa investigando los hechos que presuntamente son violaciones a los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas. De conformidad con la Constitución, la jurisdicción militar investiga y sanciona tales hechos cuando son cometidos en actos de servicio o con motivo del mismo<sup>60</sup> (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, pp. 5-6).

Sin embargo, para los académicos y organismos defensores de derechos humanos dichas recomendaciones están inconclusas, ya que como se mencionó anteriormente, las reformas al Código de Justicia Militar son incompletas al no cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos y al permitir preservar el ambiente de impunidad (Red TDTT, 2011, p. 7). Las recientes reformas a la Constitución Política de México en materia de derechos humanos (2011) tampoco abordan directamente el tema de la supremacía de los tribunales civiles sobre la de los militares en casos de violaciones de

---

respectivamente” (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, p. 6).

<sup>60</sup> “Es decir, aquéllos [actos violatorios de derechos humanos] que ejecuten en los militares en la esfera castrense, ya sea para cumplir una misión, una orden que reciban, o en el desempeño de las funciones operativas o administrativas que les competen” (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, p. 5).

derechos humanos cometidas por militares. El artículo 13 constitucional señala que “...*los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército*”, pero no establece nada sobre la jurisdicción de los tribunales civiles sobre el personal militar, específicamente lo relacionado con casos de violaciones a los derechos humanos, al contrario cuando algún militar comete una violación a los derechos humanos son los tribunales militares los que realizan el proceso y se aplica el Código de Justicia Militar (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, 5). En los pocos casos en los que se ha dejado a la justicia civil encargarse de las investigaciones de los delitos por violación a los derechos humanos en los cuales están involucrados militares, las instituciones responsables han demostrado su ineficacia, como por ejemplo los casos antes descritos de los que se encargo la FEVIMTRA. Por lo que es innegable que todavía falta adecuar a los estándares internacionales de derechos humanos ambos instrumentos jurídicos. No obstante, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” puntea cada una de las razones por las cuales las recomendaciones en cuestión siguen en proceso, en lugar de considerarse satisfechas como señala el gobierno de México:

1. Toda resolución de un tribunal militar puede ser recurrida ante un tribunal civil utilizando el juicio de amparo, según el gobierno de México. Sin embargo, un militar sentenciado puede apelar toda resolución en su contra mediante los recursos ordinarios e incluso a través del amparo, pero las víctimas y sus representantes no pueden apelar una resolución que absuelva a un militar, que aplique una pena irrisoria o que deje el caso en la impunidad.
2. El Código de Justicia Militar en su artículo 57 (reconocido por la SCJN como inconstitucional)<sup>61</sup>, transforma el sistema de jurisdicción militar en un fuero personal aplicable, en la práctica, a todo delito cometido por militares en activo.
3. Las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares se investigan y juzgan normalmente en el sistema militar, y por tanto carece de

---

<sup>61</sup> “La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este artículo “es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado”. Asimismo, señala también que en virtud de ese artículo, el fuero militar actúa en México “como una regla y no como una excepción” (Red TDDT, 2011, p. 54).

independencia al pertenecer los inculpados y, las autoridades investigadoras y juzgadoras a la misma dependencia (SEDENA).

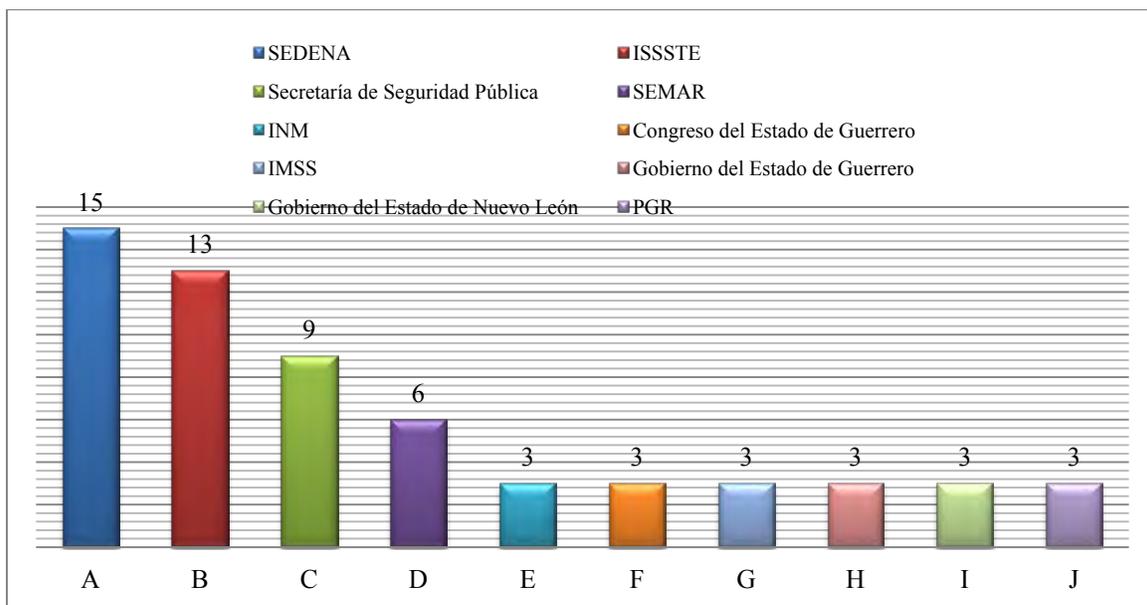
4. La SEDENA defiende arduamente la jurisdicción militar como legal y en concordancia con los estándares internacionales, a pesar de que los académicos y organizaciones protectoras de derechos humanos han dejado claro que la jurisdicción militar mexicana no es independiente ni imparcial (Red TDTT, 2011, pp. 53-54).

Precisamente, la falta de independencia e imparcialidad que envuelven al Sistema de Justicia Militar y colocan a las recomendaciones en la materia aún en proceso, también son una de las causas de que las siguientes recomendaciones emitidas por el CDH sigan inconclusas, las cuales señalan: *“Investigar exhaustivamente todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas militares y de seguridad, y adoptar las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México”*, así como *“averiguar las denuncias de tortura y otros abusos de los derechos humanos cometidas por el personal policial, militar y de seguridad, y acabar con el clima de impunidad”* (CDH, 2009). Principalmente, porque los enjuiciadores e investigadores de los hechos pertenecen a la misma institución que el enjuiciado, como antes se mencionó. Empero, existen otras razones para considerar a estas recomendaciones pendientes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos emite recomendaciones a las instituciones que son señaladas como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos mediante las quejas, pero dichas instituciones o autoridades pueden aceptar o rechazar las recomendaciones. Durante el sexenio de Felipe Calderón, entre las diez autoridades más señaladas como violadoras de los derechos humanos se encuentran las pertenecientes a las instituciones encargadas de la seguridad pública, por ejemplo del total de quejas presentadas en el 2012, sobresalen las 4,477 promovidas en contra de las autoridades del sector seguridad en relación con hechos como intimidación, detención arbitraria, incumplimiento de alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo, trato cruel, inhumano o degradante y empleo arbitrario de la fuerza pública, entre otros (CNDH, 2013, p. 11). La figura 10 que se muestra en el capítulo 2 señala las diez autoridades identificadas como presuntas responsables de la violación a

los derechos humanos durante la segunda mitad del sexenio calderonista, según el número de quejas presentadas ante la CNDH.

Ahora bien, con base a las quejas que reunió la CNDH, ésta misma realizó una serie de recomendaciones a las autoridades e instituciones pertinentes para investigar los hechos y evitar incurrir de nuevo en tales violaciones. Por lo que, se emitieron 93 recomendaciones a 65 autoridades, en 125 ocasiones, durante el 2012 (CNDH, 2013, p. 13). Las autoridades que más recomendaciones recibieron se señalan en la siguiente figura y concuerdan con los datos de la figura 10.

**Figura 15. Las 10 autoridades a las cuales emitió más recomendaciones la CNDH durante el 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2012). *CNDH: Informe de actividades 2011*. México, D.F.: CNDH. p. 13.

De acuerdo a ambas figuras (10 y 15), la SEDENA fue una de las dos instituciones con mayor número de quejas durante el sexenio anterior<sup>62</sup> y por tanto de recomendaciones,

<sup>62</sup> Durante los primeros cuatro meses de la presente administración peñista, el número de quejas en contra de la SEDENA disminuyó un 50% en comparación con el mismo período del año anterior (2012), según dijo el presidente de la CNDH, Raúl Plascencia Villanueva. Lo cual se debe a la nueva dirección que se le está dando a las actividades del Ejército, además del compromiso y convicción de las fuerzas armadas, según este mismo (Vicenteño, 2013, 11 de abril).

que afortunadamente aceptó al ciento por ciento, según Ricardo Trevilla Trejo, vocero de dicha institución, porque existe un programa de coordinación con la CNDH (Ramírez, 2012, 12 de marzo). Sin embargo, la realidad es diferente a la expuesta en el discurso, pues según datos de la Secretaría de Gobernación, existe sólo una condena contra un soldado por violación a los derechos humanos cometida en el sexenio de Felipe Calderón (Red TDTT, 2011, p. 54). Lo cual deja al descubierto nuevamente los vicios que aquejan las investigaciones y juicios por violación a los derechos humanos, no sólo en la justicia militar sino también en la justicia civil, que provee poca información al respecto en agravio de la víctima, ya que por ejemplo los Ministerios Públicos estatales proveen información sobre un número extremadamente bajo de denuncias de tortura, según datos recolectados por *Human Rights Watch* (Ramírez, 2011, 30 de noviembre). Además, cabe destacar que la mayoría de las veces, las instituciones y autoridades muestran reticencia en otorgar información a la CNDH (CNDH; 2012, p. 11); lo cual dificulta el trabajo de la CNDH y de las Comisiones estatales, así como el derecho de la víctima a hacer justicia. Entonces, ya observada la situación es imposible señalar como cumplidas las recomendaciones del CDH en cuestión, que establecen de manera general investigar a fondo todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y de seguridad, con el fin de terminar con la impunidad; porque a pesar de que existen convenios de cooperación con organizaciones defensoras de derechos humanos, como la CNDH de la cual se aceptan casi siempre todas sus recomendaciones, la justicia penal en México sigue siendo deficiente, no tiene la capacidad de hacer investigaciones fuertes y sólidas; sigue recurriéndose a la tortura. Por ejemplo, aunque la SEDENA negó durante el gobierno de Calderón que los interrogatorios eran una práctica generalizada, especialmente cuando implicaban tortura, el procedimiento conocido entre los militares como el “cuestionario inteligente”, se aplicó con base en la Directiva para el Combate Integral al narcotráfico 2007-2012, elaborada durante el primer año de su gobierno (Rodríguez, 2012, 18 de julio). En otras palabras, los mismos actos violatorios de los derechos humanos que se investigan, son los utilizados para concluir las investigaciones, como sucede también con las autoridades, las cuales siguen propiciando el ambiente de impunidad porque no hay sanciones para ellas (Ramírez, 2011, 30 de noviembre). En esto también contribuyen, las

prácticas de policía abusivas sin ningún tipo de rendición de cuentas, la corrupción y la capacitación y recursos insuficientes (HRW, 2012, p. 2).

Para concluir este apartado, se analizará la recomendación hecha por la OACNUDH en la cual pide al gobierno mexicano “*investigar la posible presencia de armas y entrenamiento a grupos de civiles por parte de elementos de las Fuerzas Armadas en Chiapas*” (OACNUDH-México, 2007a), la cual no se toma como satisfecha o concluida, porque no recibió una respuesta clara por parte de la administración calderonista, es decir, no fue aceptada ni mucho menos realizada, y actualmente no se encuentra en proceso y tampoco ha sido rechazada directamente como las recomendaciones del siguiente apartado. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos evita utilizar el término paramilitarismo, pero si vuelve a leerse la recomendación es claro, al menos en mi opinión, que se trata de grupos paramilitares<sup>63</sup> y para nadie es un secreto que en México existen desde hace mucho grupos paramilitares, especialmente en Chiapas. Sin embargo, el problema no es saber que existen, sino que son entrenados por las fuerzas armadas y que por lo tanto el Estado permite su existencia. Los grupos paramilitares o grupos de civiles armados dejan de ser clandestinos para convertirse en un actor político independiente que libera al Estado de la responsabilidad en actos criminales ordenados por el gobierno contra disidentes, como el genocidio y el terror político, según advierten informes de organizaciones no gubernamentales y de Naciones Unidas (Egremy, 2010, 09 de mayo). Por esta razón, la insistencia de las organizaciones defensoras de derechos humanos en que se investigue la posible presencia de estos grupos, no obstante el hecho de que se ligue al Estado con ellos, originó que la administración calderonista niegue su existencia, lo cual fomentó la vulnerabilidad de la sociedad a los ataques de estos grupos intencionados a expandir el terror en la población, según expertos (Pérez, 2011, 27 de octubre); y también, la misma negativa del gobierno calderonista evitó que la recomendación anterior respecto al tema sea aceptada, cumplida o rechazada. Por ejemplo, ante la denuncia contra el presidente Calderón por supuestos crímenes de guerra y contra la

---

<sup>63</sup> Sthathis Kalyvas y Ana Arjona señalan dos observaciones de los grupos paramilitares: 1) están ligados al Estado y 2) su actividad central es la producción de violencia. Asimismo establecen la siguiente definición: “Los paramilitares son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales, conformados por el Estado o tolerados por éste, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal” (Arjona y Kalyvas, 2005, p. 29).

humanidad presentada en el 2011 ante la Corte Penal Internacional por un grupo de intelectuales y académicos que piden se juzgue al ex presidente Felipe Calderón, el gobierno mexicano no sólo se defendió a él mismo sino igual a las fuerzas armadas e inculpó a los delincuentes, tanto del orden común como del crimen organizado, de la escalada de agresión y violencia que sufre el país (Presidencia de la República, 2011, 27 de noviembre). En fin, señaladas las recomendaciones cumplidas y las que se encuentran en proceso, no queda más que dar paso a las recomendaciones que fueron rechazadas por el gobierno de México.

#### ***4.2.3. Recomendaciones rechazadas***

El Gobierno de México mantiene un fuerte activismo internacional en materia de derechos humanos. Como ya se mencionó en el tercer capítulo, el país presidió el Consejo de Derechos Humanos en los primeros años de existencia de esa institución, y desde entonces es parte del Consejo. Por eso es realmente incomprensible que haya rechazado tres de las recomendaciones que le fueron hechas mediante el Examen Periódico Universal en 2009. La primera de ellas es la que señala “*promulgar una definición de delincuencia organizada que sea compatible con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional* (CDH, 2009); por lo que el gobierno mexicano puntea:

Que aunque la legislación nacional es congruente con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también llamada Convención de Palermo, el Estado mexicano no puede aceptar completamente la definición del término “grupo delictivo organizado” que otorga la Convención de Palermo, porque éste está definido únicamente para los fines de la propia Convención y no es lo mismo que “delincuencia organizada”, además el Estado de México ha adoptado medidas más estrictas que las establecidas en dicha Convención para prevenir y combatir la delincuencia organizada, conforme a lo dispuesto en el artículo

34.3 de la misma Convención<sup>64</sup> (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, pp. 8-9).

**Tabla 2. Incongruencia en la definición de delincuencia organizada**

Convención de Palermo		Artículo 16 constitucional reformado
Grupo estructurado	≠	Organización de facto
Tres o más personas	=	Tres o más personas
Existencia en un periodo definido	≠	De manera permanente o reiterada
Actuando de manera concertada	≠	...
Con la meta de cometer uno a más delitos serios	≠	Para cometer delitos
Establecido de acuerdo a la Convención	≠	En los términos establecidos por la ley
Para obtener un beneficio material o financiero	≠	...

Fuente: Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (2011). *México, a dos años del Examen Periódico Universal: Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. México, D.F.: Secretaría Ejecutiva. p. 50.

Entonces, el gobierno mexicano sigue utilizando la definición de delincuencia organizada establecida en el artículo 16 constitucional que especifica “*por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia*”. Definición que efectivamente no es la misma que establece la Convención de Palermo, ni tampoco se ajusta los requisitos que ésta establece; de hecho es bastante deficiente y por eso mismo las organizaciones defensoras de derechos humanos piden se adecue a los estándares internacionales, pues en comparación a la definición de “grupo delictivo organizado” que establece la Convención, la definición de delincuencia organizada en México está incompleta. En el artículo 2 de la Convención de Palermo se entiende por grupo delictivo organizado “*un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a*

<sup>64</sup> “La Convención de Palermo establece un marco jurídico para la cooperación internacional para la prevención y el combate a la delincuencia organizada estableciendo un mínimo de compromisos a partir de los cuales las Partes pueden adoptar medidas conforme a su legislación nacional” (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, pp. 8-9).

*obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”. En la siguiente tabla número 2 se aprecia mejor la incongruencia entre ambas definiciones.

Por tanto, el establecer la definición de delincuencia organizada en México de acuerdo a los estándares internacionales es necesario para aplicar las leyes correctamente, más aún si el gobierno está llevando una lucha contra ésta. Con una definición adecuada se evita caer en las deficiencias que envuelven el gobierno y que violan los derechos humanos de las personas, como por ejemplo acusar y sentenciar injustamente a las personas.

La segunda recomendación que rechazó el gobierno de México, durante la administración calderonista, señala que es preciso *“dar seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la Oficina del ACNUDH para que se faculte a los tribunales civiles a conocer de delitos contra los derechos humanos, en particular la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por personal militar, aunque se alegue que se cometieron en acto de servicio”* (CDH, 2009). Según el gobierno mexicano *“...la jurisdicción militar se está desempeñando eficientemente para prevenir, perseguir y sancionar las violaciones a los derechos humanos que puedan ser cometidas por los militares en el ejercicio de sus funciones, por lo que [dicha] recomendación (...) no es posible apoyarla”* (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, p. 6). Las razones de las que se valió el gobierno de Calderón para no apoyar ésta recomendación son desafortunadamente las que los defensores de derechos humanos buscan reformar, concretamente la eficacia de la jurisdicción militar en casos de violaciones a los derechos humanos, sólo que con una perspectiva diferente a la que manejan las organizaciones defensoras de derechos humanos, porque señaló que:

*“la jurisdicción militar tiene las facultades de investigar, procesar y castigar a los efectivos militares que cometen delitos en ejercicio de sus funciones, que pueden ser consideradas violaciones a los derechos humanos. Además, durante la presente administración, la Secretaría de la Defensa Nacional ha aceptado la totalidad de las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y mantiene una estrecha coordinación con ésta para su cumplimiento. Cuando tales recomendaciones comprueban la violación de derechos humanos por personal militar, la Secretaría procede a dar intervención al órgano interno de control, dependiente de*

la Secretaría de la Función Pública, y/o al Ministerio Público Militar. En dichos casos se ha procedido a la reparación del daño a las víctimas de conformidad con lo previsto en la Ley Reglamentaria del Artículo 113 Constitucional (Ley de responsabilidad patrimonial del Estado). La justicia militar actualmente conoce de 6 casos en fase de integración de averiguación previa, en 3 casos se consignaron a 32 efectivos y se tienen registradas 9 sentencias condenatorias en contra de 14 elementos. Aunado a lo anterior, el Grupo de Trabajo de Detención Arbitraria, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, han efectuado visitas a instalaciones militares y en todos los casos se han brindado la cooperación que se requiere (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, p. 6).

No obstante, después de todo lo anteriormente expuesto es imposible pensar que la eficacia de la Justicia Militar es realmente como el gobierno de México la trata en su discurso, en especial porque se vulnera la garantía de imparcialidad del juicio y la confianza en que se hará justicia, cuando los tribunales militares intervienen en la investigación de delitos que van más allá de la disciplina castrense (OACNUDH-México, 2003, p. 29). El rechazar esta recomendación es un error enorme del gobierno de México y ciertamente también una contradicción, ya que aceptó las demás recomendaciones que se relacionan con ésta, por ejemplo la gran mayoría de las recomendaciones del apartado anterior tienen la misma meta en común que la aquí señalada, facultar a los tribunales civiles para hacerse cargo de los delitos sobre violaciones a los derechos humanos en los que estén involucrados militares. Por lo tanto, el gobierno de México debe entender que lo que se debate no es la existencia de la jurisdicción militar sino sus límites, esencialmente en los asuntos que tienen que ver con derechos humanos y deben excluirse del alcance militar (Red TDTT, 2011, p. 8). Y establecer normativamente, la sentencia que ya en el 2012 emitió la SCJN al respecto.

La tercera y última recomendación que rechazó la administración calderonista es la que establece “*revisar las disposiciones jurídicas pertinentes a fin de que todos los delitos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas sean sometidos a los tribunales civiles*” (CDH, 2009). Después de analizar la recomendación anterior, no es

sorprendente que el gobierno de México haya rechazado esta recomendación, los argumentos que utilizó son:

“El Estado Mexicano no apoya [dicha] recomendación, debido a que la jurisdicción militar sobre conductas cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas en ejercicio de sus funciones es prevista por la propia Constitución y tiene por objeto preservar la disciplina militar. Por la especificidad de la materia, es legalmente insostenible una jurisdicción paralela y alternativa que conozca de los delitos que los militares cometen en ejercicio de sus funciones. A su vez, la Constitución también prevé la facultad de recurrir las sentencias de los juzgados militares y del Supremo Tribunal Militar ante los tribunales civiles del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo” (EPU: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México, 2009, p. 6).

Pero como sucede con las demás recomendaciones rechazadas, las razones del gobierno mexicano son deficientes, éste sigue manejando la imagen de la institución militar utilizada en el discurso y no la que existe realmente en la práctica, avalándose de lo establecido en la Constitución y la especificidad de la materia militar que haría según éste insostenible una jurisdicción paralela que se encargara de los delitos cometidos por militares durante sus funciones. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el gobierno de México debe entender que los organismos defensores de derechos humanos buscan un cambio en la institución militar y no perjudicarla. Por eso solicitan la reforma de la Constitución Política de México, específicamente el artículo 13, que a pesar de las reformas de 2011 sigue adjudicando los delitos cometidos por los militares en ejercicio de sus funciones a la jurisdicción militar, como sostiene el gobierno mexicano entre sus razones para rechazar esta recomendación; y con ello se evita hacer justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, por lo que instituciones civiles protectoras de derechos humanos –*Save the Children*-México, Alianza Cívica, Centro de análisis e investigación Fundar, Católicos por el derecho a decidir, FLACSO-México, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O. P.”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos A. C., Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, entre otros- en conjunto con

la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizaron una propuesta de reforma a dicho artículo:

Artículo 13.-Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”. Subsiste el fuero de guerra **exclusivamente** para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Sin embargo, los órganos de **justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni podrán tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones a los derechos humanos.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, siempre conocerá del caso la autoridad civil que corresponda (OACNUDH-México *et. al.*, 2008, p. 84).

Como se observa la propuesta que se hace es simplemente la adhesión de algunos términos, que representan elementos normativos importantes: 1) la palabra “exclusivamente” que pretende dejar claro el carácter excepcional del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar y 2) la modificación que prohíbe a la Procuraduría de Justicia Militar y los tribunales militares ejercer competencia y jurisdicción para investigar, juzgar o sancionar a personal militar inculcado por haber violado los derechos humanos (OACNUDH-México *et. al.*, 2008, p. 84). La otra razón por la que el argumento de México en rechazo de la recomendación es deficiente es porque el juicio de amparo, al que hace alarde la administración calderonista como una forma de apelar ante los tribunales civiles las sentencias de los juzgados militares y del Supremo Tribunal Militar, es un medio extraordinario de control de constitucionalidad y en el fuero militar no existe ningún recurso ordinario que permita acudir a un tribunal civil para revisar decisiones derivadas de un órgano militar (Red TDTT, 2011, p. 53). Por tanto, sería un gran acierto si el Estado Mexicano establece en la constitución o al menos en las leyes fundamentales que sean sólo los tribunales civiles los que procesen al personal militar por supuestas violaciones de los derechos humanos, como lo han hecho Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua y Venezuela (OACNUDH-México *et. al.*, 2008, p. 85). Finalmente, ya señalado el largo camino que le falta recorrer al Estado Mexicano para

concluir la mayoría de las recomendaciones emitidas por las organizaciones protectoras de los derechos humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH y CDH), no queda más que esperar a que se cumplan las recomendaciones que se encuentran en proceso y que el gobierno -con otra administración actualmente- recapacite y acepte las que rechazó en su momento. Establecer normativamente la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual declaró inconstitucional el artículo 57 del Código de Justicia Militar, le valdría un gran avance en las recomendaciones anteriores y reconocimiento por parte de las instituciones defensoras de derechos humanos. No obstante, representa un obstáculo que en México la difusión de las recomendaciones en materia de derechos humanos es escasa, por lo general es una tarea que se deja a las organizaciones de derechos humanos (Red TDTT, 2011, p. 7), y esto provoca que sean únicamente los interesados en la materia quienes conozcan de ellas.

### ***4.3. Resumen***

La Administración calderonista recibió entre 2006 y 2012 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos 17 recomendaciones relacionadas con la institución militar y los actos que desempeña en la lucha contra el narcotráfico, de esas recomendaciones, cuatro se consideran cumplidas, diez aún en proceso y tres fueron rechazadas, por lo tanto no se cumplieron. Entonces, es evidente que todavía falta un camino bastante largo por recorrer en materia de derechos humanos, independientemente de lo que señale el gobierno mexicano. En general, todas las recomendaciones giran en base a que es necesario establecer normativamente la supremacía de la justicia civil sobre la militar, especialmente en los casos de violación a los derechos humanos, ya que no es adecuado que los militares acusados de violación a los derechos humanos sean investigados y juzgados por autoridades militares. Este hecho evita hacer justicia en la mayoría de los casos, y en consecuencia el aumento de las violaciones de los derechos humanos por los militares, pues no existe castigo para los responsables.

El gobierno de México siguiendo un discurso que establece una imagen de eficacia y rectitud hacia la institución militar ha dificultado el cumplimiento de dichas recomendaciones, porque evidentemente defiende por cuestiones políticas a la institución militar negando el aumento de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, a pesar de que la realidad demuestre lo contrario. No obstante, si llegarán a cumplirse las recomendaciones que solicitan las organizaciones defensoras de derechos humanos, se necesitaría también una reforma a la relación servidores públicos-legislación nacional y a la de servidores públicos-sociedad, porque en México existe un claro problema de corrupción e impunidad que no terminará con sólo modificar la legislación, es realmente imprescindible acatar adecuadamente las leyes y que el respeto a los derechos humanos se conviertan en una práctica de mayor alcance. Y sería un comienzo muy favorable si se reforma el artículo 57 del Código de Justicia Militar, declarado como inconstitucional por la SCJN.

De hecho, los mismos problemas por los que luchan los académicos y organizaciones defensoras de derechos humanos, son los que dificultan en su gran mayoría la existencia de una cultura de derechos humanos, por ejemplo en los últimos años los defensores de derechos humanos se han convertido en un grupo vulnerable, como lo son los migrantes e indígenas. La falta de capacidad de la mayoría de las instituciones defensoras de derechos para obligar a los gobiernos a cumplir con las recomendaciones no sólo se debe a que son políticamente débiles en el escenario estatal, sino a que existen otros actores con mayor fuerza política, los cuales tienen objetivos contrarios.



## CONCLUSIONES

La pregunta de investigación del presente trabajo fue ¿por qué las observaciones sobre la situación de los derechos humanos en torno a los militares emitidas por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) no han logrado modificar la política de lucha contra el narcotráfico, especialmente en cuanto al papel del ejército, ni tampoco se ha logrado una disminución en las violaciones de los derechos humanos? Sin embargo, por la terminación de l período gubernamental de Felipe Calderón y la entrada de la nueva administración de Enrique Peña Nieto –quién ha cambiado de estrategia respecto a la lucha contra el narcotráfico-- se decidió modificar la pregunta de investigación a: ¿por qué las observaciones sobre la situación de los derechos humanos en torno a los militares emitidas por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) no lograron modificar la política de lucha contra el narcotráfico durante el gobierno de Felipe Calderón, especialmente en cuanto al papel del ejército, ni tampoco se logró una disminución en las violaciones de los derechos humanos?

En primer lugar, la razón de que las recomendaciones emitidas por el CDH y la OACNUDH no hayan logrado modificar la política de lucha contra el narcotráfico y las fuerzas armadas sigan ejerciendo facultades de seguridad pública se debe a que la administración de Calderón, una vez desatado el combate y las consecuencias que éste generó, no pudo aceptar su error así nada más y regresar a los militares a sus cuarteles – actualmente ni Enrique Peña Nieto lo ha realizado a pesar de que realiza una estrategia un tanto diferente, según su propio discurso, que ha sido lo único que ha cambiado-, debido a que la violencia que desató el enfrentamiento no es posible contenerla únicamente con las fuerzas de seguridad pública, menos aun cuando se conocen los vicios que las aquejan. Además, si éste hubiera llegado a aceptar públicamente que se equivocó al militarizar la lucha contra el narcotráfico podía perder legitimidad ante la sociedad y regresaría al contexto de crisis política que existía al principio de la administración. Por esta misma

estrategia el gobierno de México no sólo estableció en la legislación nacional las tareas sobre seguridad pública de las fuerzas armadas, las cuales supuestamente irían saliendo de las calles progresivamente, es decir, eran tareas temporales -como también lo son en la actual administración-; sino que de igual forma se esforzó por mantener una imagen respetable de la institución militar, al menos durante los primeros cinco años de gobierno de Calderón, porque en el último hubo algunos acontecimientos que afectaron la imagen militar. El gobierno mexicano reconoce, al igual que varios académicos, que la sociedad confía en la institución militar por encima de las instituciones de seguridad pública, las cuales se encuentran invadidas por la corrupción y la impunidad. No obstante, en los últimos años también se ha observado una disminución en la confianza que tiene la sociedad hacia las fuerzas armadas, ya que comienzan a verlas como instituciones que han sido corrompidas por el narcotráfico (gráfica 14), pero aún así ocupan los primeros lugares entre las instituciones más confiables. Por tanto, el gobierno de México y la sociedad aceptan, independientemente de que sus motivos sean diferentes, que las fuerzas armadas sean las que lleven a cabo el combate contra el crimen organizado, entre los que se encuentra el narcotráfico. El que el gobierno de México maneje las violaciones de derechos humanos cometidas por los militares como casos aislados permite que la sociedad siga teniendo una buena imagen de las fuerzas armadas y no opine en torno a su participación en la lucha contra los cárteles de droga, pues contrariamente, los académicos y organismos defensores de derechos humanos que están lo suficientemente informados si emiten opiniones al respecto.

En segundo lugar, otra razón de que las recomendaciones hechas por los Organismos de las Naciones Unidas no hayan logrado modificar la participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico es porque a pesar de que la Organización de las Naciones Unidas es una organización universal y lleva funcionando varias décadas, más que una institución o régimen sigue siendo un foro, en el que los Estados participan para mejorar su imagen internacional, pero en general están dispuestos a ignorar las normas si sus intereses se ven afectados, como sucede con México.

En tercer lugar, no se ha logrado una disminución en la violación de los derechos humanos cometidas por los militares fundamentalmente porque las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos, en este caso el CDH y la

OACNUDH, no se han cumplido plenamente. Las reformas que se han realizado al respecto, como la del 2011 -que hasta ahora es la más importante-, quedan incompletas si no se reforman o derogan las leyes consideradas inconstitucionales o que agreden los derechos humanos, como el artículo 57 del Código de Justicia Militar –declarado el año pasado (2012), inconstitucional por la SCJN-. Es verdad que se ha hecho una reforma significativa en la Constitución Política de México en materia de derechos humanos, pero aún falta bastante por alcanzar, especialmente en temas específicos como los derechos de los migrantes, de los pueblos indígenas, o en los casos de las violaciones cometidas por los militares y la figura del arraigo. En estos dos últimos temas el gobierno de México no ha querido profundizar, al contrario ha rechazado las recomendaciones que los organismos defensores de derechos humanos le han hecho al respecto. Por ejemplo, no ha derogado el artículo constitucional que establece la figura del arraigo, a pesar de que se le ha manifestado que está práctica es violatoria de los derechos humanos. Asimismo, que no se hayan cumplido plenamente las recomendaciones emitidas por el OACNUDH y el CDH, ni la sentencia de la SCJN del 2012, deja todavía en duda que en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por militares a civiles prevalece la supremacía de la justicia militar por encima de la justicia civil, pues contrariamente a lo que se mencione por el gobierno de México y la institución militar, en esos procesos de investigación y enjuiciamiento no existe independencia ni imparcialidad, lo cual ocasiona que la víctima no tenga justicia al no castigar al responsable. Este hecho produce también que las violaciones a los derechos humanos continúen, pues los responsables no son sancionados y tienen la libertad de volver a cometer estos delitos. Finalmente, tampoco se ha logrado una disminución en las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares porque si no existe en México una institución formal en materia de derechos humanos bien consolidada, menos una cultura de respeto a los derechos humanos que eviten los abusos hacia éstos. Así, la pregunta de investigación queda completamente respondida, siendo la hipótesis: “las observaciones emitidas por el CDH y la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en torno a los militares no lograron modificar la política de lucha contra el narcotráfico durante el gobierno de Calderón, especialmente el papel del ejército, porque el Gobierno de México al cumplir con dichas observaciones estaría debilitando la institución militar ante la visión de la sociedad y por tanto ante el narcotráfico, pues

aceptaría las fallas del sistema militar y sistema constitucional, adquiriendo una desventaja en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares no han disminuido porque las funciones del ejército en la lucha contra el narcotráfico están plenamente aceptadas por la institución gubernamental aunque no sean sus tareas esenciales, y además porque dicho trabajo se desarrolla con base en un sistema legal civil imposibilitado para juzgar delitos cometidos por militares”.

Así, los objetivos de la tesis se cumplieron, ya que la hipótesis concuerda con la respuesta anterior, pues señala, en primer lugar, que la razón de que las recomendaciones emitidas por el CDH y la OACNUDH no hayan logrado modificar la política de lucha contra el narcotráfico en cuanto al papel del ejército es porque el gobierno mexicano no deseaba debilitar a la institución militar frente a la sociedad y el narcotráfico, adquiriendo una desventaja en el combate contra el narcotráfico. Si bien, no menciona la legitimidad que buscaba la anterior administración con la lucha contra el narcotráfico, lo deja implícito al señalar que no acepta las recomendaciones para no debilitar a la institución militar y tampoco así tener que aceptar las fallas en el sistema militar e institucional, y aceptar que se equivocó al militarizar el combate contra el crimen organizado. En segundo lugar, establece que no se ha logrado una disminución en las violaciones de los derechos humanos porque las funciones de las fuerzas armadas están plenamente aceptadas por la institución gubernamental y porque dichas labores se desarrollan con base en un sistema legal civil imposibilitado para juzgar delitos cometidos por militares. Ambas razones son ciertas, nada más que en la refutación anterior, la parte que menciona que el gobierno acepta plenamente las labores de los militares se utiliza como una de las estrategias de legitimación del gobierno y por eso no cumple con las recomendaciones; y la última parte que señala la imposibilidad de los juzgados civiles para investigar y juzgar delitos cometidos por los militares se complementa con que existe una falta de cultura de respeto a los derechos humanos.

Finalmente, la investigación demuestra que en México es necesario un cambio institucional en materia de derechos humanos en todos los niveles organizativos, no solo de reglas y normas formales sino también de las informales, pues éstas últimas son las que sobresalen desgraciadamente en las instituciones mexicanas, y vulneran los derechos humanos. Con un cambio institucional en las reglas informales podrá crearse una “cultura

de respeto a los derechos humanos”, que podría reforzarse con la creación de normas formales. El cambio institucional también es necesario en la Organización de las Naciones Unidas para que deje de ser un foro y comience a consolidarse como una institución capaz de hacer valer sus normas, principios y reglas; al menos en el caso de su Sistema Universal de Derechos Humanos, pues los Estados por el simple hecho de estar formados por una población específica tienen la obligación de velar por ellos, independientemente de que se encuentren adscritos a una organización.



## REFERENCIAS

- Academia mexicana de derechos humanos, et al. (2008). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal*. 13 p. [Recuperado de [catedradh.unesco.unam.mx](http://catedradh.unesco.unam.mx)].
- Acosta, M. (2011). “Ley de Seguridad Nacional: un paso en retroceso”. *Defensor: Militarización de la seguridad pública*, año IX, n° 8, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ed.). pp. 13-18.
- Agence France Press (2008, 23 de julio). “Transición política mexicana es la más lenta y errática (ex líder del PRI)”. *El economista*. [Recuperado de <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/670232/07/08/Transicion-politica-mexicana-es-la-mas-lenta-y-erratica-ex-lider-del-PR.html>]
- Aguayo, S. (2010, 24 de febrero). “La ira militar”. *Reforma*. [Recuperado de [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)].
- Aguayo, S. y Benítez, R. (2012). “Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva”. En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 11-14.
- Aguirre, C. (2007). “México en 2007: Siguiendo la vía más rápida hacia el 2010”. *Theomai*, primer semestre, n° 15. Pp. 151-159.
- Alcántara, L. (2013, 13 de junio). “Denuncian ante ONU ineficiencia de Fevimtra”. *El Universal*, sección: Nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/206951.html>]
- Alvarado, A. (2009). “La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina”. *El Cotidiano*, vol. 24, n° 153, enero-febrero. Pp. 63-72.
- Álvarez, E. y González, I. (Consultores) (2011). *10 años de la OACNUDH en México: Balance del aporte e incidencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la protección y promoción de los derechos humanos en México (2002-2011)*. México, D.F. 42 p.
- Alzága, I. y Jiménez, E. (2013, 13 de abril). “Firman SEDENA y CNDH convenio para impulsar respeto a derechos humanos”. *Milenio*, sección: Policía. [Recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/fa6a3035b9cb09899475cc20776732fb>].
- Amnistía Internacional (AI) (2009). *México: Nuevos informes de violaciones de Derechos Humanos a manos del ejército*. Madrid, España: EDAI.
- \_\_\_\_\_ (2011). “México”. *Informe 2011 Amnistía Internacional: El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid, España: EDAI. Pp. 311-315.
- \_\_\_\_\_ (2012). “México”. *Informe 2012 Amnistía Internacional: El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid, España: EDAI. Pp. 303-308.

- 
- (2013). “México”. *Informe 2012 Amnistía Internacional: El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid, España: EDAI. Pp. 228-233.
- Arellano, S. (2012, 04 de febrero). “Derechos Humanos no pueden ser sacrificados”. *Milenio*, sección: pública. [Recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9106999>]
- Arenas, R. (2006). “Elecciones 2006: crónica de un retroceso democrático”. *El Cotidiano*, año/vol. 21, n° 141, enero-febrero. D.F., México: UAM-Azcapotzalco. Pp. 70-76.
- Arjona, A. y Kalyvas, S. (2005). “Paramilitarismo: una perspectiva teórica”. En Rangel, A. (Comp.) (2005). *El poder paramilitar*. Bogotá, Colombia: Planeta. Pp. 25-45.
- Arzt, S. (2003). *La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana*. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Center for U.S.-Mexican Studies. U.C. San Diego. 35 p.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). *Resolución aprobada por la Asamblea General: 60/251*. Consejo de derechos Humanos. 3 de abril de 2006 [A/RES/60/251]. 5 p.
- Ayala, C. (2002). “La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias”. En Méndez Silva, R. (Coord.) (2002). *Derecho internacional de los derechos humanos: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 37- 90.
- Aznar, F. (2011). “Filosofía de la guerra”. *Entender la guerra en el siglo XXI*. España: Editorial Complutense y Ministerio de Defensa. Pp. 19-78.
- Benítez, R. (2009). “La crisis de seguridad en México”. *Nueva Sociedad*, n° 220, marzo-abril. Pp. 173-189.
- Benítez, R.; Cháidez, A.; Escotto, M; González, F. y Valle, E. (2011, septiembre). *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolenia (CIDENA, 2011)*. México, D.F.: CASEDE, CEGI, IPADE y SIMO. 199 p.
- Bernal, F. (1998). “Los temas de la Agenda”. En Bernal, F.; Bula, G. y Espinosa, A. (1998). *Institucionalidad: Seminario Permanente*. Colombia: Misión Rural. Pp. 7-14.
- Borjón N., J. (2010). “Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización”. *Letras Jurídicas*, n° 21, año 11, enero-junio. Universidad Veracruzana. 21 p.
- Bravo, C. (2011, 28 de enero). “Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón”. *Blog de la revista Nexos en línea*. [Recuperado de <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571>]
- Bravo, C. (2011, 31 de enero). “La ‘guerra’ en el discurso presidencial”. *Conversación Pública* (Bitácora de las columnas de Carlos Bravo publicadas en el diario La Razón de México). [Recuperado de <http://conversacionpublica.blogspot.mx/2011/01/la-guerra-en-el-discurso-presidencial.html>]
- Caballero, S. y De la Flor, J. L. (2009). Editorial “Regímenes Internacionales”. *Revista Relaciones Internacionales*, n° 11, julio. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – Universidad Autónoma de Madrid, España (UAM). Pp. 5-9.

- Cabrera, J. (2006, 22 de diciembre). "Operación Cóndor causó éxodo de capos y civiles". *El Universal*, sección: Estados. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/estados/63346.html>]
- Calderón, F. (2007, 14 de agosto). "El presidente Calderón en el evento Rescate de Espacios Públicos". *Presidencia de la República*, sección: sala de prensa, apartado: discursos. [Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/08/el-presidente-calderon-en-el-evento-rescate-de-espacios-publicos/>]
- \_\_\_\_\_ (2008, 26 de junio). "El presidente Calderón en la Campaña Nacional de Información para una nueva vida". *Presidencia de la República*, sección: sala de prensa, apartado: discursos. [Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/06/el-presidente-calderon-en-la-campana-nacional-de-informacion-para-una-nueva-vida/>]
- \_\_\_\_\_ (2011, 23 de junio). "El presidente Calderón en el diálogo con miembros y representantes de la sociedad civil sobre seguridad". *Presidencia de la República*, sección: Sala de Prensa, apartado: discursos. [Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderon-en-el-dialogo-con-miembros-y-representantes-de-la-sociedad-civil-sobre-seguridad/>]
- Camacho, Z. (2012, 10 de junio). "Embate contra el ejército mexicano". *Revista Contralínea*, n° 288. Contralínea on-line, sección: archivo de revista. [Recuperado de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/06/10/embate-contra-el-ejercito-mexicano/>].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto Vigente: última reforma publicada DOF 2013, 19 de julio. [Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>]
- \_\_\_\_\_ (2012). *Código de Justicia Militar* (última reforma DOF 2012, 09 de abril). Diario Oficial de la Federación. 157 p.
- Canto C., M. (2010). "Políticas públicas y derechos humanos". En Estévez, A. y Vázquez, D. (Coords.) (2010). *Los derechos Humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinar*. México, D.F.: FLACSO-México, UNAM y CISAN. Pp. 77-105.
- Caporaso, J. (1993). "Hacia una sociología de las instituciones internacionales: crítica de la teoría del régimen, y perspectivas futuras". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, las organizaciones internacionales: perspectivas teóricas y tendencias actuales; n°138, diciembre 1993. UNESCO. Pp. 557-568.
- Chabat, J. (2010). "La respuesta del Gobierno de Felipe Calderón al Desafío del Narcotráfico: entre lo mano y lo peor". En Alvarado, A. y Serrano, M. (2010). *Seguridad Nacional y seguridad interior*, 1ª ed. Serie: Los grandes problemas de México, Vol. XV. México, D.F.: El Colegio de México. Pp. 21-39.
- Cisneros, J. L. (2010). "El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública". *El Cotidiano*, n° 161, mayo-junio. Pp. 47-54.
- CNN México (2011, 12 de octubre). "El gobierno mexicano niega cometer crímenes por su estrategia de seguridad". *CNN México*, sección: Nacional. [Recuperado de

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/12/la-cancilleria-mexicana-responde-ante-una-possible-demanda-contra-calderon>].

\_\_\_\_\_ (2013, 03 de septiembre). “La SCJN aprueba límites a derechos humanos en tratados internacionales”. *CNN México*, sección: Nacional. [Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/03/la-scjn-aprueba-limites-a-derechos-humanos-en-tratados-internacionales>]

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2011, 13 de abril). “Pronunciamiento de la CDHDF sobre el rechazo e incumplimiento de recomendaciones”. *Dfensor*, n° 5, año IX, mayo. Pp. 38-39.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2011). *CNDH: Informe de actividades 2010*. México, D.F.: CNDH. 900 p.

\_\_\_\_\_ (2012). *CNDH: Informe de actividades 2011*. México, D.F.: CNDH. 1380 p.

\_\_\_\_\_ (2013). *CNDH: Informe de actividades 2012*, tomo I. México, D.F.: CNDH. 713 p.

Congreso de la Unión (2008, 18 de junio). “Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*. [Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)]

Consejo de Derechos Humanos (2007). *Resolución 5/1: Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*. Consejo de Derechos Humanos, 18 de junio de 2007. 26 p.

\_\_\_\_\_ (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México*. Asamblea General de Naciones Unidas (A/HRC/11/27). 31 p.

Consejo de Derechos Humanos (CDH)-EPU, 2008a. *Informe Nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos-México*. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/WG.6/4/MEX/1). 30 p.

\_\_\_\_\_ [b]. *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/WG.6/4/MEX/2). 18 p.

\_\_\_\_\_ [c]. *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General de Naciones Unidas (A/HRC/WG.6/4/MEX/3) 17 p.

Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. (2012, noviembre). *Décima Primer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. 30 p.

- Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. (2013, junio). *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Consulta Mitofsky y México Unido contra la Delincuencia A. C. 30 p.
- Corte Internacional de Justicia. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. [Recuperado de <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>]
- De Senarclens, P. (1993). “La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, las organizaciones internacionales: perspectivas teóricas y tendencias actuales; n°138, diciembre 1993. UNESCO. Pp. 529-539.
- Del Toro Huerta, M. (2002). “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos”. En Méndez Silva, R. (Coord.) (2002). *Derecho internacional de los derechos humanos: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 663-686.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011, 16 de noviembre). *Decreto por el que se adiciona el Capítulo IV Bis, al Título Octavo del Libro Segundo del Código de Justicia Militar, adicionando los artículos 275 Bis y 275 Ter*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cjm/CJM\\_ref09\\_16nov11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cjm/CJM_ref09_16nov11.pdf)]
- Díaz, G. (2011, 30 de junio). “El gobierno desobedece a la Corte Interamericana”. *Proceso* [Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=274542>].
- Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF (2011). “Modelo de seguimiento de recomendaciones de la CDHDF”. *DFensor*, número 5, año IX, mayo. Pp. 50-52
- Donnelly, J. (1986). “International Human Rights: a regime analysis”. *International Organization*, n° 40/3, summer. Pp. 599-639.
- Editorial DFensor (2011). “Recomendación: instrumento que exige justicia”. *DFensor*, n° 5, año IX, mayo. P.3.
- Egenhoff, T. y Stein, E. (2011). “El crimen organizado como amenaza”. *Seguridad y crimen organizado transnacional: una propuesta de acción para Centroamérica*. Guatemala: La Red Centroamericana de centros de pensamientos e incidencias. Pp. 19-27.
- Egremy, N. (2010, 09 de mayo). “Paramilitares: arma gubernamental contra la sociedad”. *Revista Contralínea*, n°181. Contralínea (on-line), sección: archivo de revista. [Recuperado de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/09paramilitares-arma-gubernamental-contra-la-sociedad/>]
- El Herald (2013, 29 de abril). “Cambios en la lucha contra el narcotráfico”. *El Herald* (Honduras). Sección: Mundo. [Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Mundo/Cambios-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico>].
- Emmerich, G. (2007). “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”. *El Cotidiano*, año/vol. 22, n° 145, septiembre-octubre. D.F., México: UAM-Azcapotzalco. Pp. 5-15.

- Escriche, J. (1851). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Nueva edición corregida y aumentada por Juan B. Guim. París, Francia: Librería de Rosa.
- Espejel M., J. y Flores V., M. (2009). “La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”. *Espacios Públicos*, vol. 12, n° 24, abril-sin mes. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 49-70.
- Examen Periódico Universal: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen periódico Universal de México (2009). *Adición: Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el estado examinado*. 18 p.
- Fórmula (2012, 14 de agosto). “Ratifica la Suprema Corte acotación al fuero militar”. *Vanguardia*, sección: Nacional. [Recuperado de <http://www.vanguardia.com.mx/ratificalasupremacorteacotacionalfuero militar-1350526.html>].
- Fritz, D. (2010, 28 de junio). “México: La guerra de Calderón”. *Observador Global* [observadorglobal.com] [Recuperado de <http://papelesquemados.wordpress.com/2010/06/29/mexico-la-%E2%80%9Cguerra%E2%80%9D-de-calderon/>].
- García, A. (2011, 22 de noviembre). “Fevimtra: el reto de resolver caso Inés y Valentina”. *CIMAC noticias*. [Recuperado de <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/39659>]
- García, I. (2012, 30 de agosto). “5 reformas relevantes que quedaron en el tintero”. *ADN Político* [Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/las-reformas-que-quedaron-en-el-tintero>]
- Garzón, J. C. (2012). “El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina”. En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 31-38.
- Godínez, L. (2008, 31 de enero). “Sin solución sobre Atenco, Juárez y Castaños, desaparece Fevim”. *CIMAC Noticias*. [Recuperado de <http://www.cimacnoticias.com.mx/site/index.php?id=31933&print=1&no>]
- Gómez, E. (2011). “La situación de la violencia en México”. *Dfensor: Militarización de la seguridad pública*, año IX, n° 8, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ed.). Pp. 44-51.
- Gómez, F. (2009, 20 de noviembre). “Guerra al narco, error de FCH”. *El Universal* (México). [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/173084.html>]
- Gómez, T. (2011, 16 de diciembre). “Estado pide perdón por violación de militares”. *El Universal*, sección: Nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192149.html>].
- Gomora, D. (2013, 22 de julio). “SEDENA, transforma su sistema de educación militar”. *El Universal*, sección: Nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/militar-sedena-sistema-937605.html>]
- González, L. (2013, 19 de febrero). “Fuero militar sigue pendiente en México: HRW”. *El Universal*, sección: Nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904492.html>]
- González, M. (2009, 12 de mayo). “México, reelecto en Consejo de Derechos Humanos de la ONU”. *El Universal*, sección: nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/597582.html>].
- \_\_\_\_\_ (2010, 28 de agosto). “Estado pierde control de regiones frente al narco”. *El Universal*, sección: México. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179995.html>]

- Guerrero, E. (2012). "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios". En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 73-82.
- Guerrero, H. F. (2008). "La reforma integral en materia de derechos humanos: asignatura pendiente". *El Cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 23, n° 150. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Pp. 41-46.
- Guevara y Moyano, I. (2012). "Las fuerzas armadas mexicanas en 2012". En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 111-118.
- Gutiérrez R., R. (2010). "Prólogo". En Estévez, A. y Vázquez, D. (2010). *Los derechos Humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México, D.F.: FLACSO-México, UNAM y CISAN. Pp. 7-10.
- Human Rights Watch (HRW)* (2012). "México". *Resumen de País*. 2012, enero. 7 p.
- Incalcarreta, A. (2008). "Derechos Humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso". *El Cotidiano*, Revista de la Realidad Mexicana; 2008, Issue 150. Pp. 7-16.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011, 20 de septiembre). *Boletín de Prensa 373/11: Resultados de la ENVIPE de 2011*. Aguascalientes, Ags.: INEGI. 21 p.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) (2010, 21 de enero). "Informe del Estado de la Seguridad Pública en México de Genaro García Luna ante Comisión Permanente de la Cámara de Diputados". *INSYDE* [Recuperado de [http://www.insyde.org.mx/images/informe\\_estado\\_seguridad\\_publica.pptx](http://www.insyde.org.mx/images/informe_estado_seguridad_publica.pptx)].
- López Portillo, E. (2011). "Las fuerzas armadas en las calles". *Dfensor: Militarización de la seguridad pública*, año IX, n° 8, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ed.). pp. 6-8.
- Maihold, G. (2012). "Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas". En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 83-92.
- Malpica, L. (2002). "Revisión del régimen constitucional de los tratados". En Méndez Silva, R. (Coord.) (2002). *Derecho internacional de los derechos humanos: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 349-369.
- Medellín, L. (2010). "El resguardo de la soberanía del Estado Constitucional en la lucha contra el crimen organizado en México". *Trayectorias*, vol. 12, n° 31, julio-diciembre. Pp. 107-136.
- Milner, H. (1993). "Los regímenes internacionales y la política mundial". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, las organizaciones internacionales: perspectivas teóricas y tendencias actuales; n° 138, diciembre 1993. UNESCO. Pp. 569-576.
- Moloeznik, M. (2007). "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México". *El Cotidiano*, año/vol. 22, n° 146, noviembre-diciembre. Pp. 99-107.

- \_\_\_\_\_ (2008). "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito". *Nueva Sociedad*, n° 213, enero-febrero. Pp. 156-169.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar". En Benítez, R., Rodríguez, A. y Rodríguez, A. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. México: CASEDE. Pp. 55-59.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México". *Reglones*, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, n° 61, septiembre/2009-marzo/2010. Pp. 1-14.
- Morales, C. (2011). "El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos". *Nueva Sociedad*, n° 231, enero-febrero. Pp. 4-13.
- Moreno, C. (1999). "Reflexiones en torno a la situación actual de México en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos". En Fix-Zamudio, H. (Coord.) (1999). *México y las declaraciones de los derechos humanos*. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 69-75.
- Moreno H., M. (2001). "Política Criminal frente a la delincuencia organizada en México". En García, Sergio y Vargas Leticia (coord.) (2001), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, D.F.: UNAM. Pp. 147-167.
- Munguía, A. (2010). "Los derechos humanos de los trabajadores migrantes mexicanos en los Estados Unidos". En Munguía, A. y López, G. (Coords.) (2010). *Migración, Derechos Humanos, Religión y Política*. México, D.F.: Montiel y Soriano editores. Pp. 15- 34.
- Nájar, A. (2012, 10 de octubre). "El nuevo mapa del narcotráfico en México". *BBC Mundo*, sección: América Latina [Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010\\_mexico\\_mapa\\_guerra\\_narco\\_carteles\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp.shtml)]
- Negrín, A. (2008). "Una política exterior de derechos humanos para la democracia". *El Cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 23, n° 150, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Pp. 25-34.
- Nerio, A. L. (2011). "La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad". *Dfensor: Militarización de la seguridad pública*, año IX, n° 8, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ed.). Pp. 19-22.
- Norzagaray, M. (2010). *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos entre el periodo 1988-2009* (tesis). México, D.F.: FLACSO-México. 239 p.
- Novak, F. y Ruda, J.J. (2008). *El tráfico ilícito de drogas en el Perú: una aproximación internacional*. Serie amenazas a la seguridad: el narcotráfico. Lima, Perú: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). 44 p.

Ochoa, R. (2012). "La elevación a rango constitucional de los beneficios por colaboración con la autoridad en el ámbito del crimen organizado". *Rivista Diritto e Processo*, n° 8. Perugia, Italia: Università degli Studi di Perugia. Pp. 169-191.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias concluye su visita a México*. OACNUDH: 31 de marzo de 2011.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH-México) (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, D.F.: Grupo Mundi-Prensa. 224 p.

---

\_\_\_\_\_ (2007 a). *El derecho a una vida libre de discriminación y de violencia: mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca*. México: OACNUDH-México. 159 p.

---

\_\_\_\_\_ [b]. *Derechos Humanos de las Mujeres: actualización del capítulo 5 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México, D.F.: OACNUDH-México. 70 p.

---

\_\_\_\_\_ (2009). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México: OACNUDH-México. 50 p.

---

\_\_\_\_\_ [et. al]. (2008). *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*. México, D.F.: Programa Global Acción 2 y Naciones Unidas. 168 p.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. 96 p.

---

\_\_\_\_\_ (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. Viena, Austria: ONUDD. 81 p.

Organización de las Naciones Unidas (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. Viena, Austria: ONU.

Ortega R., J. M. (2004). "El nuevo institucionalismo en la ciencia política". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, número especial (oct. 2004), UNAM. Pp. 49-57.

Pérez, A. (2011, 27 de octubre). "Paramilitares, la tercera generación del crimen". *Revista Contralínea*, n°256 (23/10/2011). *Contralínea* (on-line), sección: archivo de revista. [Recuperado de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/10/27/paramilitares-la-tercera-generacion-del-crimen/>].

Pérez, G. y Valencia, L. (2004). "El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario". *Actualidad Contable Faces*, enero-junio, año/vol. 7, n° 008. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes. Pp. 85-95.

Peters, Guy (2003 a). “Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo”. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*; 1ª ed., 1ª imp; Tirota, V. (trad.). Barcelona, España: Editorial Gedisa. Pp. 45-69.

\_\_\_\_\_ [b]. “Institucionalismo Internacional”. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*; 1ª ed., 1ª imp; Tirota, V. (trad.). Barcelona, España: Editorial Gedisa. Pp. 187-206.

Polanska, M. y Rodríguez, A. (2012). “Anexo Estadístico”. En Aguayo, S. y Benítez, R. (Eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 1ª edición. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Open Society. Pp. 135-215.

Prados, L. (2012, 18 de mayo). “Golpe histórico al ejército mexicano”. *El País*, sección: Internacional. [Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/18/actualidad71337304528\\_943912.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/18/actualidad71337304528_943912.html)].

\_\_\_\_\_ (2012, 18 de diciembre). Peña Nieto hace borrón y cuenta nueva de la estrategia de seguridad de Calderón. *El País*. Sección: Internacional. [Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/18/actualidad/1355804153\\_596867.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/18/actualidad/1355804153_596867.html)]

Presidencia de la República (2007). “Crimen Organizado”. *Primer Informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 23-30.

\_\_\_\_\_ (2008). “Estado de Derecho y Seguridad Pública”. *Resumen ejecutivo del Segundo Informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 7-12.

\_\_\_\_\_ (2009). “Derechos Humanos”. *Tercer informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 60-65.

\_\_\_\_\_ (2010). “Derechos Humanos”. *Cuarto informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 55-62.

\_\_\_\_\_ (2011). “Crimen Organizado”. *Quinto informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 68-75.

\_\_\_\_\_ (2011, 27 de noviembre). *Comunicado sobre imputaciones que se han realizado (CGCS-196)*. Residencia Oficial de Los Pinos. Presidencia de la República. [Recuperado de [http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com\\_content&view=article&id=375%3Acomunicado-sobre-imputaciones-que-se-han-realizado&catid=50%3Acomunicadosprensa11&Itemid=151](http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=375%3Acomunicado-sobre-imputaciones-que-se-han-realizado&catid=50%3Acomunicadosprensa11&Itemid=151)].

\_\_\_\_\_ (2012) [a]. “Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Parte I: Principales Indicadores de la Planeación Nacional de Desarrollo”. *Sexto Informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

\_\_\_\_\_ [b]. “Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Parte II: Estadísticas Nacionales”. *Sexto Informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

\_\_\_\_\_ [c]. “Crimen Organizado”. *Sexto Informe de Gobierno* -del Presidente Felipe Calderón Hinojosa-. México, D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 41-51.

- Proceso (2012, 08 de agosto). “Avala SCJN juicio sin fuero al crimen perpetrado por un militar”. *Proceso*, sección: de la redacción. [Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=317578>]
- Procuraduría General de la República (PGR) (2008). *Acuerdo (A/024/08) mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas*. Diario Oficial de la Federación. 5 p.
- \_\_\_\_\_ (2009). *FEVIMTRA: Informe del primer año de labores* (1° de febrero de 2008 a 1° de febrero de 2009). Publicado por la PGR. 46 p.
- Rábago, O. y Vergara, L. (2011, 10 de agosto). “La violencia en México y el discurso gubernamental”. *Animal Político*. [Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2011/08/10/la-violencia-en-mexico-y-el-discurso-gubernamental/#axzz2WaKNuclF>].
- Ramírez, E. (2011, 30 de noviembre). “Tortura, técnica de investigación policiaca y militar en México”. *Revista Contralínea*, n°261 (27/11/2011). Contralínea (on-line), sección: archivo de revista. [Recuperado de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/11/30/tortura-tecnica-de-investigacion-policiaca-y-militar-en-mexico>].
- \_\_\_\_\_ (2012, 13 de marzo). “CNDH presenta 26 denuncias contra militares en PGR y PGJM”. *Revista Contralínea*, n° 275 (11/03/2012). Contralínea (on-line), sección: archivo de revista. [Recuperado de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/03/13/cndh-presenta-26-denuncias-contra-militares-en-pgr-y-pgjm/>].
- Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” (Red TDDT) (2011). *México, a dos años del Examen Periódico Universal: Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. México, D.F.: Secretaría Ejecutiva. 57 p.
- Reyes, I. (2012, 06 de marzo). “El Estado mexicano pide disculpas a una indígena violada de Guerrero”. *CNN México*, sección: Nación. [Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/03/06/el-estado-mexicano-pide-disculpas-a-una-indigena-violada-de-guerrero>]
- Rivas L., J. A. (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política*, junio, n° 9. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga. Pp. 37-46.
- Rodríguez, A. (2012, 18 de julio). “Tortura...pero con método”. *Proceso* [Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=314402>].
- Román Z., A. (2013, 22 de mayo). “Michoacán: realidad mata discurso”. *Excelsior*. [Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/armando-roman-zozaya/2013/05/22/900298>].
- Romero, M. A. (2006). “La elección presidencial del 2006: una primera lectura política”. *El Cotidiano*, año/vol. 21, n° 141, enero-febrero. D.F., México: UAM-Azcapotzalco. Pp. 77-84.
- Rothstéin, B. (2001). “Las instituciones políticas: una visión general”. En Goodin, R. y Dieter, H. (eds.) (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*, tomo I. España: Istmo. Pp. 199-246.
- Sánchez, M. (2012, 23 de agosto). “Fuero Militar ¿Qué decidió la Corte al respecto? *Blogs de nexos en línea: El juego de la suprema corte*. [Recuperado de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2060>]

- Sandoval, J. M. (2000). "Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México". *Espiral*, estudios sobre Estado y sociedad, n° 18, vol. VI. Pp. 183-222.
- Secretaría de Gobernación (2009, 23 de enero). "Se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo". *Diario Oficial de la Federación*. [Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5078304&fecha=23/01/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5078304&fecha=23/01/2009)]
- \_\_\_\_\_ (2009, 01 de junio). "Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*. [Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009)].
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2010). *Avances y desafíos en México en materia de Derechos Humanos (2007-2010)*. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia y Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, 2010, abril. 14 p.
- \_\_\_\_\_ (2011, 25 de mayo). "Convenio de colaboración entre SEDENA y la CNDH". *SRE, Boletín informativo de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia*. [Recuperado de <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2012/bdgdhconveniosedenacndh.pdf>]
- Sepúlveda, R. (2012, 03 de septiembre). "Se acota el fuero militar y se avanza en seguridad". *ADN Político*, sección: opinión. [Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/09/03/opinion-se-acota-el-fuero-militar-y-se-avanza-en-seguridad>]
- Serrano, E. (1994). "Introducción: el concepto legitimidad". *Legitimación y racionalización: Weber y Habermas. La dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona, España: Athropas y México: UAM-Iztapalapa. Pp. 11-38.
- Serrano, M. (2002). "Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: cambio y continuidad". En Berdal, M. y Serrano, M. (Comps.) (2005). *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: cambio y continuidad*. Traducción de Isabel Vericat. México, D.F.: FCE. Pp. 27-61.
- Sicilia, J. (2011). "Nuevo pacto o fractura nacional". *Dfensor: Militarización de la seguridad pública*, año IX, n° 8, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ed.). Pp. 23-28.
- Solís, O. (2011). "Acciones en tiempos de riesgo: el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de creciente violencia". En Armijo, N. (2011). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México, D.F.: CASEDE. Pp. 165-177.
- Solís, L. y Foglesong, T. (2008). "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana. El papel de la sociedad civil". En Solís, L. y Rojas, F. (Eds.) (2008). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia. Pp. 17-50.
- Tirado, E. (2006). "Reflexiones sobre militarización de la seguridad pública". En Garfías, L.; Moloeznik, P. y Tirado, E. (2006). *Militarización de la seguridad pública en México*. Serie cuadernos de trabajo del

Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE), n° 13, mesa de debate del 27 de abril de 2006. México, D. F. 23 p.

Vargas, J. G. (2008). "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo". *Ciencia Administrativa*, n° 1. Pp. 47-58.

Varón M., A. (2008). "De la Comisión al Consejo de Derechos Humanos: Fortalecimiento de los Mecanismos de Protección de Derechos Humanos o Profundización de la Politización". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, n° 001, enero-junio, año/vol. 10. Bogotá, Colombia: Universidad Rosario. Pp. 129-157.

Vázquez, D. (2010). "Los derechos humanos y la teoría: estudios empíricos sobre la democracia". En Estévez, A. y Vázquez, D. (Coords.) (2010). *Los derechos humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinar*. México, D.F.: FLACSO-México, UNAM y CISAN. Pp. 221-259.

Velasco, J. L. (2010). "Derechos humanos y ciencia política". En Estévez, A. y Vázquez, D. (Coords.) (2010). *Los derechos Humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinar*. México, D.F.: FLACSO-México, UNAM y CISAN. Pp. 261-286.

Velázquez, R. (2010). "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n° 108, septiembre-diciembre. Pp. 121-155.

Velázquez, R. (2012, 17 de junio). "Ejército mexicano, burocratizado". *Revista Contralínea*, n° 289. Contralínea on-line, sección: archivo de revista. [Recuperado de [http://contralinea.info/archivo-  
revista/index.php/2012/06/17/ejercito-mexicano-burocratizado/](http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/06/17/ejercito-mexicano-burocratizado/)].

Veledíaz, J. (2008, 03 de enero). "Operativo actual, símil de Operación Cóndor". *El Universal*, sección: Nación. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156841.html>]

Vergara, R. (1993). "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre. México, D.F. Pp. 119-144.

Vicenteño, D. (2013, 11 de abril). "CDNH recibe 50% menos quejas contra militares". *Excelsior*, sección: nacional. [Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/11/893352>]

Zárate, A. (2007, 16 de noviembre). "Senado 'descongela' iniciativa de ley contra el narcomenudeo. *El Universal*. [Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/155845.html>]

#### **Páginas Web consultadas:**

Consejo de Derechos Humanos [[www2.ohchr.or](http://www2.ohchr.or)]

*Office of the High Commissioner for Human Rights* [[www.ohchr.or](http://www.ohchr.or)]

Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos [[recomendacionesdh.mx](http://recomendacionesdh.mx)]

Transnational Institute (TNI): Drugs and Democracy. "Convenciones". *Control de Drogas de las Naciones Unidas: TNI* [Recuperado de [http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-  
onu/convenciones](http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones)]

Transnational Institute (TNI): Drugs and Democracy [[www.undrugcontrol.info](http://www.undrugcontrol.info)].